

## Rapport de mission du sénateur A. Chatillon sur les plantations du canal du Midi

# Une ambition légitime pour le canal du Midi et le canal des Deux Mers

### VNF Direction Sud ouest (DIRSO) – Service Navigation Sud Ouest (SNSO)

Le canal des Deux Mers est propriété de l'État. Son exploitation, son entretien, sa gestion et son développement, sont confiés depuis 1991 à l'établissement public Voies Navigables de France (VNF).

VNF a pour missions principales :

- l'exploitation, l'entretien, la restauration et l'extension d'un réseau de 6 700 km de voies navigables et d'ouvrages (écluses, barrages, ponts canaux),
- la valorisation du domaine terrestre attenant,
- la promotion du transport de marchandises par voie d'eau et du tourisme fluvial.

Pour exercer ses missions, VNF perçoit des taxes, péages et redevances sur les prises d'eau et ouvrages hydrauliques, la navigation et l'occupation du domaine public fluvial. VNF bénéficie aussi d'une dotation du budget de l'État pour les voies navigables et le transport fluvial et du concours des collectivités locales.

La Direction Inter régionale du Sud-Ouest, en charge de la gestion du canal des deux Mers (canal Latéral à la Garonne

et canal du Midi) a son siège à Toulouse Le montant total de son budget en 2011 est de 14 795 M€. Les recettes en 2012 s'élèvent à 2 094 M€.

#### *La spécificité du canal du Midi – Patrimoine Mondial*

Le canal du Midi est inscrit depuis 1996 au patrimoine mondial de l'humanité. Les enjeux de cette reconnaissance peuvent se résumer ainsi :

- sur le Domaine Public Fluvial (DPF), il s'agit de concilier les interventions du gestionnaire (VNF) et des tiers avec la préservation des qualités patrimoniales qui lui ont valu sa reconnaissance mondiale et nationale.
- sur les abords (la future « zone tampon » du bien inscrit au patrimoine mondial), il convient de s'assurer que les mesures prises, en particulier par les collectivités locales au titre de l'urbanisme, ne peuvent porter atteinte à la valeur patrimoniale du bien inscrit par l'UNESCO.

### Vers une nouvelle gouvernance

Un schéma de développement du canal des Deux Mers avait été réalisé dès 2002 mais sans déclinaison opérationnelle ni outil de gestion en raison du non renouvellement des Contrats de Projets État/ Région (CPER).

La charte inter régionale signée le 16 juillet 2009 par L'État, Voies navigables de France, la Région Midi-Pyrénées et la Région Aquitaine se fonde sur des ambitions déjà identifiées pour l'essentiel dans le schéma de 2002. La remise en état de l'infrastructure qui apparaissait alors

comme un préalable a été significativement engagée ces dernières années. Depuis 2003, les dépenses d'investissement sur le Canal sont passées de 5 M€ à 8 M€ et les dépenses de fonctionnement sont passées d'un peu moins de 3 M€ à 4 M€.

Le nouveau projet stratégique s'articule autour des thématiques de développement touristique et de valorisation qui doivent se décliner à travers des initiatives au niveau inter régional mais surtout des initiatives locales coordonnées.

## Les plantations du canal du Midi : un enjeu majeur pour le devenir du canal du Midi

### La situation en 2011

Encore très entretenues au début du XX<sup>e</sup> siècle, les plantations d'alignement subissent depuis quelques décennies une dégradation générale liée à un vieillissement des sujets, à des aménagements ou des pratiques de gestion pas toujours adaptés ainsi qu'à des moyens consacrés insuffisants malgré les efforts financiers consentis, notamment par les Régions.

Les plantations du canal des deux Mers sont constituées de 100 000 arbres sur le canal Latéral et de 180 000 arbres sur le canal du Midi dont 43 000 arbres en alignement (42 000 sont des platanes (*Platanus acerifolia*)).

Trois grands motifs végétaux ont été recensés :

- **l'alignement** : ce motif concerne **environ 65 % du linéaire planté du canal**.
- **la bande boisée** : structure végétale de type « boisement » (futaies, taillis, taillis - sous-futaie) **30 % du linéaire planté**.
- **la bande arborée** : débroussaillage régulier autour d'arbres d'essences variés qui ne sont pas plantés en alignement. C'est une structure relativement peu rencontrée (plutôt aux abords des villes) : **7 % du linéaire planté**.

Dans les alignements, trois essences sont principalement représentées : le **platane**, essence emblématique du canal du Midi, qui représente **82 % des sujets des alignements homogènes**, le **cyprès** et le **chêne pubescent**.

### Le chancre : un déclencheur qui induit un changement d'échelle pour les interventions sur le patrimoine arboré

Probablement introduit en France en 1945 par des caisses de munition en bois de platane infecté en provenance des États-Unis, le chancre coloré est une maladie provoquée par un champignon microscopique, le *Ceratocystis fimbriata* qui s'attaque exclusivement aux platanes. Il pénètre au cœur de l'arbre sain, bloque les canaux de sève et le tue en 2 à 5 ans seulement.

Au plan réglementaire, l'abattage de tout arbre dont la contamination est avérée s'impose.

Le premier foyer de chancre coloré a été repéré sur le canal du Midi en 2006 à Villedubert (à l'est de Carcassonne). Les résultats des prospections témoignent d'une propagation visiblement exponentielle de la maladie : 15 nouveaux foyers repérés en 2008, 30 en 2009, 122 nouveaux foyers en 2010 sur un linéaire de plus en plus étendu. La propagation à l'aval de Villedubert semble totalement inexorable. La prospection 2011 a conduit à la découverte de 200 foyers supplémentaires. Actuellement, il n'est pas observé de remontées de la maladie en amont de Castelnaudary. Cela met en exergue l'importance de mesures vigoureuses à prendre pour protéger la partie midi pyrénéenne du canal du Midi.

### Une démarche concertée autour d'un document cadre : le cahier de référence

À la suite d'une première présentation d'une étude initiée dès 2008, devant la Commission Supérieure des Sites et

Paysages (CSSP) en 2010, une étude complémentaire pour la restauration patrimoniale des plantations du canal du Midi a été lancée à l'automne 2011 par VNF et les deux Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) de Midi Pyrénées et Languedoc Roussillon avec comme perspective que le cahier de référence révisé et complété soit déposé auprès de la CSSP à l'été 2012.

Cinq principes fondateurs ont été posés par la CSSP :

- La structure de l'alignement doit être la règle ; les bandes boisées et arborées et les haies arbustives existantes sur certains sites doivent être supprimées.
- Les deux rives d'un même bief doivent être traitées de façon symétrique.
- Dans la structure de l'alignement, l'intervalle entre deux fûts doit être de 7 à 8 mètres.
- Une seule essence doit être présente par bief, le changement d'essence devant se réaliser au niveau des écluses.
- Les arbres doivent être de haute tige, d'une ombre agréable et se développer en hauteur (houppier haut et droit) pour restituer à terme l'effet de colonnade et de voûte arborée.

Les secteurs où ces principes ne seraient pas adaptés au contexte environnemental du canal devront faire l'objet de propositions d'aménagement dérogoatoires.

### Un défi : passer d'un processus artisanal (300 arbres abattus) à une production industrielle (4 000 arbres abattus par an) accompagnée de replantations reconstruisant le paysage progressivement

Le montant de l'activité abattages est estimé à des montants variant de 5,5 à 7 M€ / an et interventions de 64 personnes, les montants des marchés de plantations pouvant s'estimer à un volume se situant entre 1,5 M€ et 3M€ par an en admettant une hypothèse de plantations de 2000 à 4000 arbres/an.

### Des travaux d'envergure qui demandent un accompagnement financier collectif

Les estimations réalisées (base septembre 2010) tiennent compte des postes suivants :

- abattages incluant abattages des alignements, mise à blanc des bandes boisées et abattages des bandes boisées  
78 875 000 € TTC
- replantations des alignements avec 7 mètres d'inter-distance et comprenant 2 ans d'entretien  
44 100 000 € TTC
- défenses des berges  
71 750 000 € TTC
- prévention : recherche et développement et protection racinaire en zone non contaminée  
4 200 000 € TTC
- **Total**  
**198 925 000 € TTC**

Cette évaluation n'inclut pas les frais de prospection, de maîtrise d'œuvre et la conduite des arbres pendant 15 à 20 ans en vue de la formation des voûtes, les coûts de prospection.

## Les modalités de financement des plantations du canal des deux mers

### Les grands défis du canal

- Les loisirs et le tourisme : sur le plan socio-économique, le canal se comporte en fait comme une « vallée » son potentiel est sur l'eau mais aussi autour de l'eau. Ses impacts économiques sont importants, ils constituent à eux seuls la légitimité et la pertinence d'une vraie politique de développement et d'optimisation économique. La transformation radicale du paysage affectera très certainement l'image du canal. Les impacts en matière de fréquentation devront être anticipés tant dans l'organisation des dynamiques de territoires que dans la constitution de l'offre de produits touristiques.

- L'irrigation et la fourniture en eau qui sont des missions du canal actuellement peu visibles mais probablement stratégiques pour les années à venir.

### Les différentes sources de financements

Le coût élevé du projet de remplacement des platanes atteints par le chancre coloré met en lumière la nécessité pour VNF de mobiliser des fonds significatifs au-delà de sa mission première de navigabilité des canaux.

La part État : la participation de l'État correspondra à un tiers des besoins exprimés.

Les collectivités territoriales seraient appelées à contribuer à la même hauteur.

Le mécénat appuyé par la mobilisation de financements innovants devrait constituer le troisième tiers.

#### 1. Le mécénat

Le projet de restauration des plantations du canal du Midi offre des opportunités certaines pour susciter le soutien de mécènes. Plusieurs axes de travail peuvent se mettre en œuvre :

- organiser un partenariat avec la Fondation du patrimoine pour recourir à une souscription publique
- se doter d'un club de mécènes, cœur d'une dynamique à élargir progressivement
- créer une structure ad hoc de type associatif, préfiguration d'une Fondation, permettant de donner de la visibilité au projet de restauration.

#### 2. La taxe carbone

La compensation carbone découle des Mécanismes de Développement Propre (MDP), déclinaison opérationnelle du Protocole de Kyoto. Le principe sous-jacent à la compensation carbone est qu'une quantité donnée de Gaz à Effet de Serre (GES) émise dans un endroit peut être « compensée » par la réduction (ou la séquestration pour ce qui est des plantations) d'une quantité équivalente en un autre lieu. Les acteurs rachètent des crédits carbone ainsi constitués. Dans le cas des platanes, un opérateur soumis aux obligations GES ou pas pourrait racheter des crédits carbone.

#### 3. Les sur-péages

À l'initiative de VNF, les ressources directes des péages de VNF ont été estimées à environ 320 000 € par an. Le principe d'un doublement de ce péage pour le cas particulier du canal du Midi permettrait de dégager pour VNF un montant de l'ordre de 200 000 € supplémentaires par an.

#### 4. Les taxes de séjour

L'idée de l'instauration d'une taxe de séjour payée par les navigants est à l'étude. Le principe est issu d'un texte existant instaurant une telle taxe pour contribuer à la préservation des parcs naturels et des espaces sensibles. De premières estimations de trafic montrent que le rendement pourrait être nettement plus intéressant que celui du sur-péage, et ce grâce à une contribution journalière modeste payée par les usagers des bateaux.

#### 5. La valorisation du foncier et du patrimoine bâti :

- Foncier non bâti : les retours financiers paraissent peu intéressants.
- Patrimoine bâti : sur le canal Latéral : une demi-douzaine de maisons éclusières ; sur le canal du Midi : une dizaine de biens potentiellement valorisable mais soumis à des contraintes variées (accès, Convention d'Occupation Temporaire (COT)) en cours, etc.

#### 6. La valorisation de la marque

La notion de Bassin d'Intérêt Économique et Fluvial (BIEF) pourrait être prise en compte. Un projet touristique global autour d'une identité qui pourrait prendre la forme d'un label contribuerait à la redynamisation de la « vallée » constitué par le canal du Midi et ses territoires de proximité et au développement de nouvelles pistes de valorisation économique. Une stratégie de marque est incontournable dans la compétition touristique actuelle où l'image est la base identitaire.

## Propositions de trois scénarios d'organisation

La question du renouvellement des plantations révèle la difficulté d'agir au sein d'un réseau d'acteurs multiples et met en exergue l'urgence d'une approche globale en terme de gouvernance. Il est bien évident que la stratégie prioritaire est la replantation et si les scénarios ci-dessous s'adressent principalement au canal du Midi, ils n'excluent pas l'unité essentielle du canal du Midi et du canal Latéral qui s'avère indispensable à une bonne gestion de l'ensemble entre Méditerranée et Atlantique. À cet effet, l'eau d'une part, le tourisme d'autre part et toutes les actions qui s'y rapportent doivent être unitaires. Ce qui implique des actions coordonnées entre les trois Régions et les communes limitrophes. Cette question ouvre largement l'éventail des choix possibles en matière d'organisation. Trois scénarios sont envisageables, ils intègrent le postulat selon lequel les financements innovants et en particulier le mécénat seront gérés depuis VNF pendant la phase de mise en place.

### Scénario 1 : VNF maître d'ouvrage

Le premier schéma organisationnel maintiendrait VNF comme maître d'ouvrage mais associerait l'ensemble des financeurs au processus de décision, à l'élaboration des missions, à leur mise en œuvre et à leur contrôle à travers une **convention cadre** qui fixerait pour les quinze années à venir les missions réciproques de chaque intervenant au regard des contractualisations financières.

Cette organisation aurait comme avantages de ne pas introduire de discontinuité dans le pilotage et de minimiser les frais de fonctionnement tout en réduisant le temps de mise en place. Cependant, la transparence du dispositif devra être un élément clef afin que les co-financeurs puissent s'approprier les décisions. De plus, ce dispositif devra pouvoir afficher une direction clairement identifiable depuis l'extérieur.

### Scénario 2 : Une structure dédiée spécialisée

Cette structure nouvelle de portage concrétiserait une entente inter régionale et serait en charge de la maîtrise d'ouvrage déléguée par les co-financeurs, VNF pouvant rester pilote ou non.

Il s'agirait de faire émerger une structure dotée de moyens d'actions qui puisse recevoir des financements publics destinés à l'environnement : plantations et ressources en eau.

Selon le montage financier qui se dessinera, cette structure pourrait prendre la forme d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) ou bien encore d'une Société d'Économie Mixte (SEM) en fonction des possibilités d'acceptation juridique.

Si le choix d'un GIP était décidé, il pourrait être constitué pour une durée limitée (15 ans), avec une réintégration éventuelle en fin de période à VNF. Ce modèle est celui

utilisé dans le cadre des interventions urbaines avec un mandat limité dans le temps.

Il pourrait comprendre l'État, VNF, les Régions, les collectivités locales et territoriales et notamment l'association des communes du canal des Deux Mers ainsi que les Agences de l'Eau, Adour Garonne et Rhône Méditerranée et Corse. Des appuis auprès d'organismes comme l'Office National des Forêts (ONF) pourraient être aussi envisagés.

Sa mise en œuvre concrète serait conditionnée par des accords sur la définition du périmètre d'intervention des co-financeurs et un engagement sur la durée. Il semble réaliste d'envisager un délai d'un an pour établir une telle structure. Pendant la période intermédiaire d'élaboration, il serait envisageable de créer une association de préfiguration compte tenu notamment de l'urgence à régler la question des plantations.

### Scénario 3 : Création d'une structure indépendante, identitaire et spécifique inter régionale de développement local, d'animation et de valorisation du canal des Deux Mers sur le champ des trois métiers fondamentaux de la voie d'eau

- Environnement : plantations – ressources en eau
- Gestion domaniale et développement économique
- Valorisation touristique concept de vallée (sur l'eau et autour de l'eau)

Les financeurs rassembleraient l'ensemble des acteurs souhaitant s'impliquer sur ces champs. Ils délégueraient leur maîtrise d'ouvrage à une structure de gestion.

Le transfert volontaire de missions de développement économique, touristique et de valorisation environnementale à une structure pilote ou à minima une convention cadre de développement appuyée par des structures spécialisées (VNF, Agence de l'eau, CRT, ONF, etc.) impliquant l'ensemble des acteurs y compris les collectivités locales et territoriales et leur groupement a déjà montré, certes à une échelle plus faible, sa pertinence (Entente Vallée du Lot devenu EPTB, Syndicat mixte d'aménagement et de développement touristique du canal du Nivernais et autres...)

Cette entité, véritable outil de gestion et de gouvernance coordonnerait les trois métiers conduits par des opérateurs spécifiques (spécialisation et professionnalisation).

Cette étape constituerait un nouvel acte fondateur au même titre que le Livre Blanc du Canal et marquerait une reprise en main des problématiques qui conditionnent l'avenir du canal du Midi certes mais aussi l'ensemble du canal des Deux Mers.

Pour le rapporteur, le scénario 2 est celui qui permettrait à la fois de faire face à la question du chancre et de construire une nouvelle dynamique avec les territoires.