

Vallée du Rhône et Arc languedocien

Etude de contexte

Région Provence Alpes Côte d'Azur

**Synthèse et
principaux enseignements**

23 février 2004

MENSCOM / MENSIA CONSEIL

1. LE DIALOGUE TERRITORIAL

La région PACA est une région tourmentée au point de vue de la conduite de l'action publique. D'un côté, les acteurs non politiques déplorent l'incapacité des élus à avoir une vision stratégique sur l'aménagement du territoire et à porter collectivement un projet structurant devant l'Etat (les jeux d'acteurs locaux semblent peser plus lourd que l'intérêt général), si bien que les opportunités ne sont pas saisies (dit autrement, les acteurs pensent que l'Etat ne prend pas la région au sérieux). Notamment, les partenariats entre collectivités territoriales sont embryonnaires et difficiles à développer (méfiance entre acteurs, compétition entre micro-territoires). De même, il n'existe pas de vision partagée à plus grande échelle (il manque notamment un lieu de réflexion collective et de mise en cohérence avec Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon). Quant aux acteurs politiques, ils renvoient la balle à l'Etat qu'ils accusent, pêle-mêle, de ne pas tenir le cap entre ses principes et les actions concrètes, de ne pas suffisamment prendre en compte leurs projets (via le CIADT ou le CPER), de ne pas assumer ses responsabilités sur le terrain.

Ce faisant, l'engagement des élus dans le débat est loin d'être garanti et les relais locaux sont en position de faiblesse pour aller au devant de l'opinion. L'Etat se retrouve dans la situation paradoxale d'être critiqué par les uns et d'être vu par les autres comme le seul apte à dépasser les stratégies localo-locales, à prendre en compte les enjeux à long terme et à permettre un passage au concret.

Même si la concertation gagne peu à peu du terrain (les acteurs régionaux commencent à avoir une certaine expérience pratique des débats publics), l'accumulation de nuisances sur un même territoire et les maladresses supposées du chantier de la LGV Méditerranée ont ancré les populations dans une culture du refus vis-à-vis des projets structurants : l'opposition est très organisée (il existe régionalement une forte densité de matière grise mobilisable), les acteurs associatifs ont acquis une expérience du débat public et de la concertation, les projets sont de plus en plus difficiles à « faire passer ».

Dans ce contexte, le débat public est légitime pour les uns (c'est un vecteur de la démocratie pour peu qu'on soit pédagogique, c'est-à-dire avec une information objectivée, problématisée et accessible aux non initiés, et qu'on sache écouter), pas pour les autres (c'est un impôt sans valeur ajoutée). Certains acteurs sont particulièrement circonspects sur les finalités du débat public : ils soupçonnent l'Etat vouloir utiliser ce moyen pour de sombres desseins (noyer le poisson, vendre un projet déjà ficelé, lever des financements locaux...).

De l'avis de certains, pour lever l'ambiguïté, il faut cesser de parler opportunité, il faut des propositions concrètes (aussi bien venant de l'Etat qu'enrichies par les acteurs locaux, pour une fois en position de mener une réflexion prospective) : on a déjà suffisamment brassé d'idées, le diagnostic est posé et partagé, il est maintenant urgent de passer aux réalisations... et c'est à l'Etat de savoir prendre ses décisions. D'autres ne partagent pas ce point de vue et estiment qu'il convient de conduire un débat qui présente des alternatives avec une perspective globale sur la politique des transports (en relation avec les stratégies des régions voisines et des pays voisins) en liaison avec des sujets de fond (comme le développement durable).

Sur le sujet de l'ouverture du débat, les avis sont également partagés : les uns craignent d'ouvrir la boîte de Pandore et de cristalliser les oppositions de principe, les autres considèrent qu'il est important de réunir une large catégorie d'acteurs, notamment économiques¹, l'Etat, garant de l'intérêt général, faisant en sorte que le débat dépasse les lectures trop localo-locales (il faut éviter que les politiques locaux ne confisquent le débat).

Spécifiquement, deux questions : la dynamique Est-Ouest de l'arc méditerranéen, (avec l'autoroute A8 et la LGV Provence Côte d'Azur) et les percées alpines sont au cœur des préoccupations régionales et ne peuvent être absentes du débat.

2. LES TRANSPORTS ET DÉPLACEMENTS

2.1 Place et niveau de service des différents modes

Le mode routier

La saturation de la vallée du Rhône ne fait pas débat (demain si ce n'est aujourd'hui), les acteurs l'associant à la mixité des trafics (trafic local, trafic touristique, trafic de PL) mais aussi à des problèmes de mauvaises conditions climatiques en hiver. Certains insistent néanmoins sur le fait qu'il s'agit avant tout d'un phénomène péri-urbain (avec un vrai point noir à Arles).

La région semble condamnée à cet état de fait dans la mesure où les itinéraires de délestage sont inopérants et où les mesures qui devraient être prises en terme d'aménagement pour délester l'A7 vers la RN7 restent sans lendemain (la RN7 reste une voie de desserte locale). Par contre, certaines routes (RN & RD) voient passer beaucoup de PL, avec un problème croissant d'acceptabilité.

¹ Au-delà de la volonté des acteurs socio-professionnels à prendre une part active dans le débat (en lieu et place d'un personnel politique jugé défaillant), il convient de relever la proposition des acteurs associatifs de revaloriser le discours des techniciens. Il semble que PACA soit le théâtre d'une alliance objective des forces vives désireuses de reprendre le destin régional en main.

En tout état de cause, il faut aussi parler de la congestion de l'autoroute A8 qui, elle aussi, accueille des trafics très diversifiés, avec notamment un grand nombre de camions.

Certains acteurs ont conscience que la saturation pose des problèmes en terme d'exploitation, d'autres s'inquiètent de ses effets sur la localisation des activités.

Le mode ferroviaire

Les commentaires sont réservés quant à la qualité de l'offre ferroviaire, marquée par de réelles limites de capacité et de financement, ainsi que par un défaut de coordination sur un plan interrégional, sans oublier ses propres nuisances.

Concernant les voyageurs, au-delà du satisfecit, les acteurs relèvent que l'arrivée du TGV n'a pas eu que des effets bénéfiques (suppression de liaisons Grandes Lignes). De même, malgré des progrès, les liaisons TER pourraient encore s'améliorer. Pourtant, la région a investi massivement (en ayant à cœur de maîtriser les nuisances). Elle fait partie des régions expérimentatrices avec Rhône-Alpes, ce qui n'était pas le cas de Languedoc-Roussillon (d'où parfois des manques de coopérations).

Concernant le fret, les acteurs constatent qu'il y a du potentiel et que les infrastructures sont suffisantes mais ils pointent le désinvestissement de la SNCF et la piètre qualité de service qu'elle offre. C'est avant tout l'organisation interne de la SNCF qui génère les problèmes de capacité ; pire, elle ne respecte pas ses engagements vis-à-vis des clients et elle attend de la Région qu'elle subventionne les services déficitaires.

En substance, les acteurs se plaignent du nuage de fumée que la SNCF déploie sur la réalité tant du niveau de service que des capacités (notamment, ils font le constat que la capacité ferroviaire n'a pas augmenté suite à la mise en service du TGV Méditerranée). L'exclusivité de la SNCF sur le ferroviaire est bien la pierre d'achoppement de l'évolution de ce mode (sans pour autant que le recours au privé constitue la panacée).

Les modes fluvial & maritime

Les acteurs estiment que les potentiels du mode fluvial sont notables (avec d'importantes réserves de capacité largement sous-utilisées faute des équipements permettant la modernisation des trafics, conteneurisation notamment) et constatent actuellement un certain frémissement de l'activité. Ils déplorent toutefois un manque de lisibilité de ce mode (par exemple, quelle est la pertinence exacte de ce mode en particulier dans son accès à l'Europe du Nord ?). Nombreux sont ceux qui déplorent la perte en ligne du potentiel de développement de ce mode liée à l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône.

Si, aujourd'hui, le maritime est surtout un mode pour les déplacements de personnes (liaisons avec la Corse et avec l'Afrique du Nord), le cabotage maritime semble un atout

pour le développement et l'attractivité de la Région autant qu'une alternative crédible au fret routier. C'est une voie à explorer dans l'avenir (à condition que Marseille soit correctement connectée au Nord-Europe), sous réserve d'une meilleure organisation de l'offre et d'une plus grande synergie entre les ports. Les acteurs ont le sentiment qu'il s'agit d'un dossier régional peu relayé au niveau central. Même s'il est entre les mains du secteur privé, le décollage du mode maritime ne se fera pas sans l'appui des pouvoirs publics.

Le mode aérien

Le mode aérien occupe une grande place en région PACA, c'est notamment le mode du désenclavement par excellence pour l'Est de la région, via l'aéroport de Nce Côte d'Azur. Par contre, l'aéroport de Marseille a subi de plein fouet la concurrence du TGV Méditerranée autant que la crise du transport aérien.

La saturation annoncée des aéroports PACA a donné naissance à un projet de 3^{ème} aéroport dans le Var, projet qui pourrait être superflu pour peu que les plates-formes de Lyon, Nice et Marseille se coordonnent davantage.

Le développement de l'aérien est conditionné par la desserte terrestre des aéroports par le TGV, notamment avec un accès TGV pour Marseille-Marignane.

Certains acteurs sont attachés aux plates-formes plus modestes (Hyères, Avignon) d'autres sont plus sévères sur la nécessité de les conserver.

2.2 Leviers

Les mesures d'exploitation

Les avis sont partagés sur ce thème : les uns restent perplexes (notamment la mise en œuvre d'un péage élevé sur A8 ne semble pas avoir d'effet sur le report modal voyageurs) et n'y voient qu'un outil accessoire face à la nécessité de promouvoir les modes alternatifs, voire une atteinte à la liberté de circuler.

Les autres se montrent favorables à la mise en place de fortes mesures ainsi qu'à la définition de stratégies différenciées de régulation des flux (marchandises et voyageurs : il s'agit de faire le tri entre ce qui a légitimité à circuler sur les axes routiers et ce qui doit en être écarté), avec une application davantage contrôlée.

La modulation des péages n'est généralement pas souhaitée dans la mesure où elle paraît injuste socialement et risquerait de porter préjudice à la région sur un plan touristique. Par contre, la taxation du transport routier apparaît comme une mesure juste, non seulement parce qu'elle rétablit les conditions de la concurrence entre modes mais aussi parce qu'elle pourrait constituer une source de financement tant pour les routes que pour les modes alternatifs.

Des hypothèses à approfondir

Spécifiquement, le CG13 a expérimenté une liaison par autocar entre Aix et Marseille qui s'est révélée performante. Le transport à la demande a également été testé.

Meilleur partage modal

Le Conseil Régional s'est prononcé massivement en faveur du ferroviaire et il a entraîné ses partenaires locaux, départements et agglomérations, dans une vaste dynamique intermodale. Il attend d'ailleurs de l'Etat un plus grand soutien qu'aujourd'hui (soutien que l'Etat n'a pas l'air de vouloir accorder).

Meilleur partage modal voyageurs

L'impact du TGV Méditerranée serait encore meilleur avec des points de desserte différents (secteur Nord et Sud d'Avignon), une plus grande fréquence et des liaisons avec Marignane, voire vers Arles.

La réalisation de la LGV Provence Côte d'azur, qui participe de la continuité ferroviaire de l'arc méditerranéen entre Gênes et Barcelone, et qui a vocation à désenclaver Nice par rapport à Marseille et à Paris, représente un enjeu majeur pour le rayonnement international de la Région PACA. L'utilité de cette infrastructure semble (désormais) faire l'unanimité chez les acteurs et ce d'autant plus si on en fait une ligne mixte fret et voyageurs. Ceci étant, le tracé de cette LGV et sa fonction de desserte des pôles agglomérés est emblématique des dissensions intra-régionales, avec notamment le débat sur la desserte de Marseille et de Toulon.

Mais la LGV ne doit pas occulter les perspectives de liaison inter-cités par des TER performants², sachant que les modalités du développement des TER sont indissociables du choix retenu pour le tracé de la future LGV.

Le développement des modes collectifs est également à l'ordre du jour à l'intérieur des agglomérations, même s'il faut encore parfois faire œuvre de pédagogie.

² La compétitivité du projet de service TER Aix-Marseille est notamment contestée.

Meilleur partage modal marchandises

La route aujourd'hui commence à perdre de son hégémonie dans les esprits, notamment par les nuisances qu'elle génère ou les distorsions de concurrence qu'elle crée avec les autres modes, voire même les dysfonctionnements au sein même de la profession de transporteur routier, attaquée par des entrants venus de l'étranger.

Comme pour les voyageurs, la politique régionale est nettement en faveur des modes non routiers, incluant le développement des plates-formes multimodales (appuyé par le CG13³). Si certains acteurs sont sceptiques sur le potentiel de report modal, d'autres sont plus convaincus pour peu que les pouvoirs publics sachent être volontaristes.

Même si certains chantiers rail-route sont particulièrement performants, même si, sur le papier, la LGV libère des sillons, même si le transport combiné retrouve de sa légitimité⁴, les acteurs doutent de la viabilité des solutions techniques fer/route (pour des raisons d'équilibre économique et de capacité du réseau ferroviaire) proposée par l'opérateur SNCF⁵. Ils ne sentent pas que l'impulsion peut venir du local et considèrent qu'une rupture de tendance ne pourra être que le fait d'une intervention appuyée de l'Etat (à l'instar de ce qu'ont su faire les Suisses) ou de l'entrée en lice d'un un nouvel opérateur (par exemple les grands armateurs soucieux du développement du port de Marseille et de l'extension de son hinterland)⁶. Au-delà du transport combiné, il y a aussi la piste du ferroutage qui mérite d'être explorée pour certains acteurs, d'autres ayant un avis radical sur le sujet (pour eux c'est une hérésie économique en dehors du franchissement d'un obstacle naturel).

Le fluvial a aussi sa carte à jouer, sachant que, pour ce mode, l'impulsion viendra sans doute davantage des acteurs privés.

Ceci étant, les modes alternatifs ne se développeront pas sans une solide organisation de la chaîne de transport.

³ Comme les Bouches-du-Rhône, le Vaucluse peut tirer parti de sa position géographique pour développer la logistique. Une Agence de Développement Economique (ADEV) a été créée par le Conseil Général en 2003, avec une filière logistique. Ceci étant, le prix du foncier dans le Vaucluse (il est plus élevé que dans les Bouches-du-Rhône) est à même de compromettre l'essor des plates-formes logistiques dans le département.

⁴ La ligne de transport combiné la plus rentable est celle de la vallée du Rhône, même si elle ne répond pas au principal critère de succès identifié dans le nouveau plan fret de la SNCF, à savoir le seuil de 500 km.

⁵ Les clients potentiels peuvent être déstabilisés par les messages contradictoires émis par la SNCF via le « plan fret ».

⁶ Certains grands opérateurs maritimes voudraient également l'interface mer-rail de façon à étendre l'hinterland du port de Marseille. Des tentatives (aidées) ont vu le jour qui font aujourd'hui la preuve de leur crédibilité (notamment en terme de niveau de service et de fidélisation de la clientèle). Ils cherchent à prendre en main les destinées de certains sillons de fret ferroviaire mais se heurtent aujourd'hui à un blocage de la part de l'Etat (et de la SNCF).

Délestage

Délestage par l'A75

Pour les VL, l'A75 semble apte à offrir un itinéraire alternatif pour desservir la région par l'ouest (via l'A9), à moins qu'elle ne soit à son tour rapidement saturée.

Délestage par l'A51

Outre le fait que le barreau sud suscite des polémiques, l'A51, dans sa configuration actuelle, n'apparaît pas comme une véritable alternative à l'A7 mais plutôt comme un axe de desserte régional et inter-régional pour les voyageurs. Ceci étant, pour peu que l'itinéraire soit complété (bouclage jusqu'à Grenoble), l'A51 peut partiellement contribuer au désengorgement de l'A7 et à une meilleure irrigation du territoire (renforcement de l'accessibilité d'Aix). L'A51 n'est cependant pas adaptée aux PL.

Enfin, le montage financier pour l'achèvement de l'A51 ne semble pas se présenter sous les meilleurs auspices : programmation repoussée, évolution de la position de l'Isère et de Grenoble...

Délestage par les RN et RD existantes

Même si la tendance n'est pas à la densification du réseau routier, un meilleur maillage serait le bienvenu de même que l'amélioration du passage au droit des agglomérations. Les acteurs PACA sont extrêmement préoccupés de l'amélioration du maillage routier régional (via le CIADT ou les CPER), notamment dans la perspective du transfert des routes lié à la décentralisation.

Nouvelles infrastructures

Doublement de l'A7

Cette hypothèse paraît très peu réaliste aussi bien pour des raisons d'efficacité que pour des raisons d'acceptabilité sociale. L'acceptabilité de nouvelles infrastructures en vallée du Rhône est d'autant plus faible que la topographie de certains secteurs (Vaucluse) renforce le sentiment de sur-concentration des nuisances.

Le Conseil régional est violemment opposé au projet de doublement de l'A7, cette position étant largement relayée sur le terrain : ce projet est en contradiction avec les principes de développement durable et jugé inacceptable par les riverains.

L'infrastructure pour l'infrastructure n'est pas la solution : augmenter la capacité n'aura pour effet que d'augmenter le trafic. Les acteurs considèrent qu'il vaut mieux, d'une part, améliorer et renforcer les axes existants (notamment le réseau des RN parallèles à l'A7), d'autre part, pousser jusqu'au bout les perspectives de report modal.

A79

L'A79 est un projet qui ne concerne pas les acteurs de PACA même s'ils comprennent les enjeux ardéchois.

Percées alpines

Le projet de tunnel ferroviaire du Montgenèvre est quasiment unanimement défendu par les acteurs PACA qui déplorent le choix du Lyon-Turin qui ne fait que favoriser Rhône-Alpes.

3. L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La place de PACA en Europe, au cœur de l'arc méditerranéen

La grande crainte des acteurs PACA est de se retrouver à l'écart des grandes dynamiques européennes. Ils revendiquent la position de la région au centre de l'arc méditerranéen⁷ et estiment qu'il existe un lien direct entre la compétitivité d'un territoire et son accessibilité tous azimuts, matérialisée par la qualité et la diversité de l'offre de transports⁸. En particulier, il est fondamental que l'arc méditerranéen soit irrigué d'Ouest en Est de façon continue (en surmontant l'effet de barrière que constitue le Rhône). Ce point de vue est particulièrement défendu par les acteurs des Bouches-du-Rhône, préoccupés de leur position en extrémité du couloir rhodanien et qui cherchent à valoriser, d'une part, une position de carrefour (cf. le développement des plates-formes logistiques), d'autre part, la présence du port de Marseille.

De ce point de vue, les acteurs PACA ne se sentent pas soutenus par l'Etat et considèrent que les approches centrales les « accrochent » beaucoup trop à Lyon et à la vallée du Rhône⁹. Or, il s'agit également de traiter l'axe Est/Ouest, notamment avec la LGV Provence Côte d'Azur, l'aménagement de l'A8 (le débat public sur le contournement de Nice est évoqué), et aussi la création d'un axe ferroviaire direct Barcelone Marseille Italie du Nord via le Montgenèvre.

⁷ Un acteur développe largement l'importance qu'il y a à regarder Marseille comme le barycentre d'un système Sud-Europe.

⁸ Nombreux sont les acteurs qui ne comprennent pas pourquoi le futur débat ne concernerait que l'axe Lyon-Narbonne.

⁹ Certains vont même jusqu'à considérer que le débat sur la vallée du Rhône et l'arc languedocien n'a d'autre finalité que de justifier le projet Lyon Turin.

L'attractivité du territoire régional

Les acteurs craignent pour la pérennité de l'attractivité de PACA, qui est un des ressorts du développement régional (pour le tourisme mais aussi pour la localisation d'activités à forte valeur ajoutée) : des années d'expansion immobilière et urbaine non maîtrisée mettent aujourd'hui la question foncière au centre des enjeux régionaux (étalement urbain, mitage du territoire, pression sur les espaces disponibles), avec en outre des problèmes en matière d'offre de services (notamment en matière de transports collectifs).

Le devenir de l'agriculture méditerranéenne

Certains acteurs évoque la nécessité de préserver les espaces agricoles et naturels de la région, qui contribuent à son image de marque et à son attractivité, espaces menacés aussi bien par la métropolisation que par le développement des infrastructures de transport. Les organisations agricoles se mobilisent pour trouver une réponse à cette question d'autant plus que l'activité agricole demande de la planification des espaces.