

Ministère de l'Équipement, du Transport, du Logement, du Tourisme et de la Mer

Vallée du Rhône et Arc Languedocien

ETUDE DE CONTEXTE

NOTE DE SYNTHÈSE

MENSCOM / MENSIA CONSEIL
mars 2004

Avant-propos

De novembre 2003 à février 2004, le consultant a rencontré individuellement 100 acteurs des régions Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur (parlementaires, présidents de collectivités territoriales, maires, conseillers généraux et régionaux, acteurs socio-économiques, représentants du monde associatif, professionnels des transports et de la logistique : listes établies avec les Préfets et les DRE) sur la problématique des transports et des déplacements concernant l'axe Lyon – Narbonne, dans la perspective d'un dialogue territorial en 2005, préalable à un éventuel débat public si la réalisation d'une nouvelle infrastructure devait être envisagée.

1 Le dialogue territorial

Dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par la Direction des Routes, le consultant a produit deux livrables par région : une note de synthèse des entretiens (10 pages) et une note de restitution des entretiens sur la base des verbatims des acteurs (130 pages). La présente note a pour objet de formaliser les principaux enseignements de l'étude de contexte.

1.1 COMPÉTITION INTER-RÉGIONALE ET INTRA-RÉGIONALE

Il ressort de l'étude de contexte que la notion de Grand Sud-Est est encore très fragile et que la concurrence entre régions comme la compétition entre métropoles régionales priment sur l'effet de réseau : les sous-territoires d'une même région se vivent davantage en antagonisme qu'en synergie les uns avec les autres. Spécifiquement, les acteurs de Languedoc-Roussillon et de PACA déplorent un déficit ancien et endémique de culture partenariale à l'échelle régionale (méfiance entre acteurs, compétition entre micro-territoires) qui se traduit par une incapacité collective à porter des projets structurants devant l'Etat.

1.2 OPPOSITION NORD-SUD ET OUEST-EST

Nombreux sont les acteurs locaux à regretter l'approche géographique adoptée qui privilégie l'axe Nord-Sud de la vallée du Rhône au détriment des besoins locaux Est-Ouest ressentis aussi bien par les départements de Rhône-Alpes bordant le Rhône (Ardèche à l'Ouest, Drôme à l'Est) que par les deux régions côtières qui abordent le fonctionnement des territoires dans une logique de continuité sur l'axe Barcelone-Gênes (liaison par la route, par le fer, par la mer). Dans cette perspective, avec le Lyon-Turin et le tunnel ferroviaire du Montgenèvre, les deux régions Rhône-Alpes et PACA adoptent des postures concurrentes pour les traversées alpines¹, la seconde constatant avec amertume qu'elle ne serait plus alimentée par les flux entre Barcelone et l'Italie du Nord, à partir du moment où ceux-ci seraient aimantés par le projet Lyon-Turin.

1.3 LE PORTAGE DES ENJEUX LOCAUX

D'une manière générale, les acteurs économiques reprochent aux acteurs politiques de manquer de vision prospective sur les questions d'aménagement du territoire (alors pourtant que les projets d'infrastructures demandent à être réfléchis très longtemps à l'avance). Face à cette contestation venant de la société civile, les acteurs politiques renvoient la balle à l'Etat qu'ils accusent, pêle-mêle, de ne pas respecter ses engagements (tant financiers que

¹ 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. En Rhône-Alpes, les avis sont partagés sur le Lyon-Turin : certains y voient une solution crédible et compétitive pour le transit Espagne-Italie, qui disqualifie le projet (porté par PACA) du Montgenèvre, d'autres au contraire avancent de nombreux arguments contre (coût, tracé, etc.).

temporels), de ne pas suffisamment prendre en compte leurs projets (via le CIADT ou le CPER), de ne pas assumer ses responsabilités sur le terrain.

Il résulte de cette situation que l'Etat se retrouve dans la situation paradoxale d'être critiqué et, dans le même temps, vu comme le seul acteur apte à dépasser les stratégies localo-locales, à prendre en compte les enjeux régionaux à long terme et à permettre un passage au concret.

Il en résulte également que les acteurs socio-économiques² se sentent les principaux porteurs des enjeux d'échelle régionale (spécialement en Languedoc-Roussillon et en PACA) et qu'ils entendent bien que le Dialogue Territorial soit pour eux une occasion de s'exprimer et de porter haut et fort leur vision de l'intérêt général (ils tiennent à éviter que les politiques locaux ne confisquent le débat). Cette mobilisation potentielle des acteurs économiques est à rapprocher de la frilosité de certains élus (notamment en PACA et dans la Drôme) qui avouent ne pas être prêts à affronter l'opinion sur ces sujets sensibles et souhaitent que le débat soit très fortement porté par l'Etat.

1.4 LA MONTÉE EN PUISSANCE D'UNE OPPOSITION STRUCTURÉE

En Rhône-Alpes et en PACA, l'accumulation de nuisances sur un même territoire associée au débat sur le COL et au chantier de la LGV Méditerranée (qui ont profondément marqué les esprits) ont participé de l'ancrage d'une culture du refus vis-à-vis des grands projets d'infrastructure (spécialement au Sud de Valence) : cette opposition s'est organisée (il existe régionalement une forte densité de matière grise mobilisable) et, notamment, les acteurs associatifs ont acquis une expérience du débat public et de la concertation.

1.5 LA LÉGITIMITÉ DU DÉBAT

Le concept même de débat public est sorti dégradé de l'étude de contexte : nombreux sont les acteurs qui n'hésitent pas à exprimer leur scepticisme (les uns y voyant un impôt sans valeur ajoutée, les autres estimant qu'il s'agit d'une consultation alibi soit pour noyer le poisson, soit pour vendre un projet déjà ficelé, soit pour lever des financements locaux...), voire leurs doutes quant à la sincérité et à la fiabilité des chiffres et des informations mises en débat (qui, aux yeux de certains, servent d'abord et avant tout les intérêts de ceux qui les produisent³).

La légitimité du débat en tant que vecteur de la démocratie passe par un effort de pédagogie, (avec une information⁴ objectivée, problématisée et accessible aux non initiés, voire contradictoire⁵ permettant un choix stratégique) et un effort d'écoute pour la prise en compte des points de vue locaux et régionaux. Il va de soi que le débat doit être ouvert (chaque interlocuteur doit être sur un pied d'égalité) et ne porter que sur des hypothèses dont aucune ne soit a priori ni exclue ni déjà retenue.

1.6 LE CONTENU DU DÉBAT

² Acteurs représentatifs, choisis pour leur connaissance fine de la situation et/ou pour leur pouvoir de décision, et en nombre limité. Peu de voix –associatives surtout– évoquent la nécessité d'une expression citoyenne directe.

³ Cette critique vise plus la SNCF, taxée d'opacité notamment sur la réalité des capacités ferroviaires, que l'exploitant autoroutier ou les services régionaux de l'Équipement. Notamment, les acteurs font le constat que la capacité ferroviaire n'a pas augmenté suite à la mise en service du TGV Méditerranée.

⁴ Sur la situation actuelle des transports et des déplacements, l'efficacité comparée des différents modes, les études prospectives, la mise à plat des projets des institutions et des opérateurs, etc.

⁵ Des données issues de sources indépendantes (associations, professionnels du monde du transport...) seraient les bienvenues...

Le contenu du débat prête à divergence d'appréciation : certains acteurs, considérant que suffisamment d'idées ont été brassées, que le diagnostic est posé et partagé, sont favorables à un débat concret sur les transports et déplacements stricto sensu (avec une approche multi-modale, traitant de la chaîne de transport et dépassant la seule question des infrastructures) qui soit tendu vers la décision et mette l'Etat en situation de prendre ses responsabilités ; d'autres en revanche militent pour que le Dialogue Territorial dépasse les stricts aspects transports et déplacements pour évoquer le développement et la compétitivité des territoires, les stratégies des régions voisines et des pays voisins, les préoccupations de gestion de l'espace et de préservation des milieux naturels.

1.7 L'ORGANISATION DU DÉBAT

Toute tentation de grande messe est globalement à proscrire. Une suggestion est de donner de la consistance au Dialogue Territorial via des ateliers thématiques et des ateliers territoriaux et via des contributions écrites.

La grande majorité des acteurs considèrent que le débat doit prendre en compte plusieurs échelles de territoire, non exclusives les unes des autres (locale, départementale, régionale, inter-régionale, avec le cas échéant une coloration européenne) de façon à raisonner à l'échelle de l'activité économique. Le débat constitue notamment une opportunité de pallier le manque de lieu de réflexion collective et de mise en cohérence entre les trois régions.

Enfin, les acteurs insistent sur l'importance d'un médiateur. En Rhône-Alpes, certaines institutions particulièrement investies sur la problématique des transports et déplacements (CCI, CESR) proposent d'ailleurs leurs services pour préparer le débat et jouer ce rôle.

2 Les transports et déplacements

2.1 EFFET D'ENTRAÎNEMENT DES INFRASTRUCTURES SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les acteurs sont partagés sur l'effet des infrastructures de transport sur le développement et l'aménagement des territoires. Les uns y voient un effet positif pour l'activité économique (notamment via les plates-formes logistiques), que cet effet soit vu dans une perspective de désenclavement (Ardèche, Gard, Aude, Pyrénées-Orientales) ou, plus largement, dans une perspective de développement intrinsèque (Languedoc-Roussillon souhaite bénéficier de sa fonction d'interface entre la Catalogne et le reste de l'Europe, PACA souhaite profiter de la présence du port de Marseille pour se positionner comme porte d'entrée Sud de l'Europe...)⁶. D'autres sont plus dubitatifs quand les infrastructures sont avant tout dédiées à un trafic de transit sans desservir réellement le territoire (Drôme, Vaucluse, Isère Nord) et ne font que saturer encore davantage un espace déjà dense sans compter les nuisances associées (occupation non maîtrisée de l'espace, effet de coupure, segmentation des terres agricoles, nuisances sonores, accidents, risques climatiques...).

D'autre part, la plupart des responsables rencontrés mettent en évidence les effets paradoxaux de l'offre de transport sur les équilibres régionaux et locaux : par exemple, le raccourcissement des distances (avion, TGV) a pour effet positif de dynamiser le tourisme et pour effet négatif l'envol des prix du foncier. Dans cette perspective, les acteurs insistent que la nécessité de

⁶ Il faut replacer ces enjeux dans une perspective de compétition entre régions à l'échelle européenne.

préserver des espaces de qualité, facteurs d'attractivité aussi bien pour le tourisme que pour l'implantation d'entreprises à valeur ajoutée,

2.2 PLACE ET NIVEAU DE SERVICE DES DIFFÉRENTS MODES

MODE ROUTIER

L'ensemble des acteurs s'accorde sur la compétitivité du mode routier, assise sur la fiabilité et la flexibilité de ce mode, mais aussi sur sa souplesse⁷ et sa réactivité.

Concernant le niveau de congestion des autoroutes, on peut relever des avis divergents :

- Pour la majorité, la saturation est avérée en raison de l'addition des trafics et est appelée à augmenter, compte tenu de l'importance de l'axe rhodanien dans le système d'échanges international⁸ et de la compétitivité du mode routier
- D'autres acteurs dédramatisent le phénomène de saturation en insistant sur son caractère conjoncturel (accidents⁹, conditions climatiques) et/ou saisonnier (week-ends, migrations estivales). Vu sous cet angle, il s'agit moins de réfléchir à la capacité des infrastructures routières qu'à la gestion des conflits d'usage.

MODE FERROVIAIRE

Globalement, les acteurs sont unanimes à considérer que le niveau de service de l'offre voyageurs a évolué positivement avec la mise en place du TGV Méditerranée¹⁰. Ils insistent toutefois sur certains effets pervers qui en ont découlé sur la relation des pôles urbains aux nouvelles gares (exemple de Valence) ou sur la régression de l'accessibilité à certains territoires (suppression de liaisons Grandes Lignes), sans compter les nuisances sonores qu'il a pu générer.

Malgré les progrès constatés, les avis sur l'offre TER sont également réservés : au-delà des difficultés des régions à remplir leur rôle d'autorités organisatrices¹¹, certains territoires ne se prêtent pas au développement des transports collectifs, comme l'Ardèche, et l'offre de sillons TER ne permet pas toujours un cadencement suffisant.

Concernant le transport des marchandises, les acteurs locaux sont unanimes : ils 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 offre¹² avec pour conséquence des défections chroniques de la part des chargeurs au profit de la route. 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 des régions qu'elles subventionnent les services déficitaires. C'est aussi une question de stratégie d'entreprise (il est notamment pointé que la SNCF joue le blocage pour tout ce qui pourrait ressembler à un

⁷ Les Ardéchois sont obligés de constater que, malgré son côté excentré, l'A7 constitue la véritable épine dorsale de leur département, passage obligé de nombre de déplacements Nord/Sud compte-tenu de la topographie.

⁸ Notamment avec la proximité de l'Espagne qui n'a pas fini de rattraper son retard vis-à-vis des pays du Nord de l'Union Européenne.

⁹ Il faut noter que les Drômois sont particulièrement sensibilisés aux risques d'accidents, non seulement pour les blocages qu'ils occasionnent mais aussi en raison des risques environnementaux liés au transport des matières dangereuses.

¹⁰ Les acteurs s'accordent à considérer que la stratégie de la SNCF est essentiellement menée au profit du TGV.

¹¹ Voire leur manque de pugnacité qui oblige certains conseils généraux à imaginer des liaisons inter-urbaines de substitution par autocar.

¹² Sur les points clés que sont la fiabilité, les délais, la traçabilité de la marchandise, etc., mais aussi sur la capacité d'innovation et d'adaptation commerciale de l'opérateur ferroviaire, sans compter les risques de grèves.

développement de service ferroviaire privé...). D'un avis unanime, l'exclusivité de la SNCF sur le ferroviaire est bien la pierre d'achoppement de l'évolution de ce mode¹³.

MODES FLUVIAL & MARITIME

Le mode fluvial est perçu comme particulièrement pertinent pour le transport des marchandises, en raison notamment de l'existence de débouchés maritimes (Marseille et Sète) générateurs de flux massifiés, tout en restant limité en volume. Les acteurs estiment qu'il existe un réel potentiel (avec une capacité sous-utilisée faute des équipements permettant la modernisation des trafics, conteneurisation notamment) et que le trafic fluvial pourrait encore progresser¹⁴ grâce à des améliorations des équipements et à une meilleure régulation des flux (ils constatent d'ailleurs un certain frémissement de l'activité). Ils déplorent toutefois un manque de visibilité prospective (par exemple, quelle est la pertinence du mode fluvial pour l'accès à l'Europe du Nord ?). En substance, nombreux sont ceux qui déplorent la perte en ligne du potentiel de développement liée à l'abandon du projet de canal Rhin-Rhône.

Le cabotage maritime semble un atout pour le développement et l'attractivité des deux régions côtières (dans une logique Ouest-Est, en synergie avec Barcelone et Gênes) autant qu'une alternative crédible au fret routier. Les acteurs ont conscience que, pour ces modes, le jeu est plutôt entre les mains du secteur privé mais que leur décollage ne se fera pas sans l'appui des pouvoirs publics.

MODE AÉRIEN

Si l'on excepte l'aéroport de Nice Côte d'Azur qui continue de jouer un rôle majeur de désenclavement de l'Est de la région PACA, les aéroports régionaux (Marseille, Nîmes) ont subi de plein fouet la concurrence du TGV (autant que la crise du transport aérien). Plusieurs acteurs évoquent un effet « low-cost » pour redynamiser ces plates-formes, dont la revitalisation passe aussi par une amélioration des dessertes terrestres (accès TGV).

2.3 LEVIERS

MESURES D'EXPLOITATION

Au-delà d'une réelle connaissance sur les impacts possibles (la plupart des acteurs en ont une vision floue¹⁵), le principe de l'adoption de mesures d'exploitation (éventuellement définies au niveau européen) incluant des stratégies différenciées de régulation des flux¹⁶, est globalement partagé¹⁷. Certains évoquent même la possibilité de tirer de la taxation du transport routier des sources de financement pour la réalisation de nouvelles infrastructures.

MEILLEUR PARTAGE MODAL VOYAGEURS

Les acteurs voient dans la montée en puissance du ferroviaire, spécialement via le TGV et les TER, comme une alternative au tout-voiture (tout en s'interrogeant sur la capacité de financement requise)¹⁸. Pour accompagner ce mouvement, ils insistent sur l'importance de

¹³ Certains acteurs pensent que le salut viendra de la concurrence et de la montée en puissance d'un autre opérateur, mais cette vision n'est pas partagée par tous compte tenu du temps nécessaire, pour un entrant, à trouver sa place.

¹⁴ Notamment dans une perspective fluvio-maritime.

¹⁵ Notamment la mise en œuvre d'un péage élevé sur A8 ne semble pas avoir d'effet sur le report modal voyageurs.

¹⁶ 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...

¹⁷ La question du contrôle du transport des matières dangereuses est évoquée avec force.

¹⁸ Certaines voix insistent sur le fait que l'amélioration de l'offre ferroviaire crée une nouvelle demande plutôt que de générer des changements de comportement de déplacement.

veiller à offrir de nouvelles liaisons, une excellente qualité de service (tarification, fréquence, horaires... mais aussi matériel) et de bien articuler route, fer et transports urbains (dessertes, parkings, etc.).

Spécialement, les acteurs de PACA considèrent que l'impact du TGV Méditerranée serait amélioré avec d'autres points de desserte (secteur Nord et Sud d'Avignon), une plus grande fréquence et des liaisons avec Marignane, voire Arles. Ils estiment également que 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 région¹⁹.

Quant aux acteurs de Languedoc-Roussillon, ils estiment que la réalisation de la LGV vers Barcelone est une priorité pour soulager les axes routiers, **MEILLEUR PARTAGE MODAL MARCHANDISES**

Pour les professionnels du transport et de la logistique, le report modal peut être amélioré par une standardisation du conditionnement des marchandises transportées (conteneurisation) et par l'existence de gisements de productivité (accroissement et amélioration du réseau, diminution et meilleure gestion des ruptures de charges...). Pour les gestionnaires d'infrastructures, il passe par une programmation à l'échelle nationale des infrastructures, par l'articulation entre eux des modes et des équipements. Toutefois, l'intermodalité n'est qu'un mot pour la plupart des acteurs qui ne sont pas dupes de la capacité des modes non routiers à gagner des parts de marché pour des questions d'infrastructures, d'organisation, de rentabilité, etc. faute d'une réelle volonté des pouvoirs publics (nationaux et/ou régionaux). Spécifiquement, les acteurs ont souvent un avis radical sur le ferroutage, qui apparaît comme une hérésie économique en dehors du franchissement d'un obstacle naturel²⁰.

Enfin, les acteurs pointent volontiers le risque de conflit pour l'usage des sillons entre les besoins du fret et les besoins des TER.

DÉLESTAGE PAR A75 & A51

La fin de la construction de l'A75 apparaît comme une priorité absolue, même si les acteurs restent dubitatifs sur sa fonction d'axe alternatif à l'A7 et à l'A9, percevant bien sa vocation d'autoroute de loisirs (amélioration de l'accès à l'Espagne et au Languedoc-Roussillon) et son peu d'impact potentiel sur le trafic PL (même si la gratuité jusqu'à Clermont-Ferrand veut inciter les PL à utiliser l'infrastructure, les pentes fortes entraînent une surconsommation de gas-oil qui augmente le coût du fret transporté).

Outre le fait que le barreau sud suscite des polémiques, l'A51, dans sa configuration actuelle²¹, 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 semble pouvoir 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

DÉLESTAGE PAR LES RN ET RD EXISTANTES

Si la dimension de grande échelle de la vallée du Rhône et de l'arc languedocien n'est pas niée par les acteurs, ils sont nombreux à souhaiter que la question des transports et déplacements

¹⁹ 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.

²⁰ Les acteurs du transport et de la logistique considèrent que la productivité de l'autoroute ferroviaire sera plus faible que celle du transport combiné.

²¹ Le tracé retenu (Est de Gap) fait perdre à l'A51 beaucoup de son intérêt comme itinéraire de substitution...

soit envisagée sous un angle plus global et prenne en compte l'amélioration des réseaux existants de RN voire de RD : même si la tendance n'est pas à la densification du réseau routier, un meilleur maillage régional serait le bienvenu de même que l'amélioration du passage au droit des agglomérations. Pour les acteurs locaux, ces aménagements seraient de nature à faire l'économie d'aménagements lourds sur A7 (dont ils ne voient pas aujourd'hui le financement). Certains comptent sur la décentralisation pour améliorer cette situation.

NOUVELLES INFRASTRUCTURES

Certains acteurs estiment que, d'une manière générale, les habitants n'accepteront plus de nouvelles infrastructures dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien, d'autant moins que la topographie de certains secteurs (Vaucluse, Montpellier) renforce le sentiment de sur-concentration des nuisances. L'infrastructure pour l'infrastructure n'est pas la solution : augmenter la capacité n'aura pour effet que d'augmenter le trafic. L'élargissement des autoroutes A7-A9 est rarement souhaité pour lui-même²², il est la plupart du temps vécu comme la solution la moins mauvaise²³ à la situation de saturation (surtout si l'élargissement est permet une séparation effective des trafics PL et VL). Les opposants à cette option insistent sur les risques en cas d'accident grave, sur les nuisances environnementales et sur le coût financier de l'opération. Les acteurs sont très partagés sur la pertinence de l'A79 : au-delà de l'aspect financement (qui apparaît disproportionné), certains y sont farouchement opposés (y voyant avant tout le saccage d'un espace encore préservé : conflits d'usage des sols, risques d'inondation, etc.), tandis que d'autres y sont favorables, pour des raisons de désenclavement (secteur d'Alès), d'irrigation du territoire (arrière-pays languedocien), de connexion avec l'Est européen, enfin de délestage pour les VL.

²² Spécialement, le Conseil régional PACA 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.

²³ D'autant plus qu'il apparaît déjà bien engagé, compte tenu du fait que ASF est déjà propriétaire des emprises.