

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

*Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DATAR)*

SECRÉTARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org

**Débat public sur la politique des transports
dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL)**

Réunion territoriale du 12 juillet 2006 à Nice

Repenser le territoire ...et le gouverner

*Argumentaire de l'intervention invitée du GIR Maralpin
assorti de commentaires sur un débat
ne répondant pas aux attentes*

Jacques MOLINARI
Secrétaire scientifique du GIR Maralpin

**Débat public sur la politique des transports
dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL)**

Repenser le territoire ...et le gouverner

*Argumentaire de l'intervention invitée lors de la réunion territoriale du 12 juillet 2006 à Nice
assorti de commentaires sur un débat ne répondant pas aux attentes
Jacques Molinari – Secrétaire scientifique du GIR Maralpin*

Table des matières

1. Retour sur l'implication du GIR Maralpin dans le débat
2. Était-il concevable de se désintéresser de la branche Est de l'arc méditerranéen ?
 - Un intense trafic de transit routier international
 - Des intrications de plus en plus étroites entre les 3 branches du Grand delta
 - Un processus de métropolisation commun à l'ensemble de l'arc littoral
3. Se dégager d'un cadre étriqué imparti par les maîtres d'ouvrage
4. N'y a-t-il pas matière à réflexion sur l'ensemble du secteur maralpin ?
 - Sous l'emprise croissante de l'automobile
 - ...stimulée par la Direction des Routes
 - ...fondée sur des scénarios de demande et de prévisions de trafic
5. S'interroger sur le devenir des territoires
 - Accorder la prééminence à une démarche territoriale comme nous l'avons fait, non sans succès, dans les précédents débats publics
 - Urgence d'une approche globale
 - Une politique génératrice de processus difficilement maîtrisables
6. Une carence flagrante de gouvernance
 - Le découplage entre problématiques de territoire et gouvernance
 - Le cas, particulièrement caricatural, des Alpes-Maritimes
 - Mais est-ce si singulier ?
7. À la recherche d'une gouvernance à la mesure des enjeux territoriaux
 - Les SCOT, pièces d'une mosaïque métropolitaine lacunaire
 - Déborder des périmètres institutionnels ...et des termes de référence des maîtres d'ouvrage
 - Un retour souhaitable de l'État

RÉFÉRENCES

ANNEXE

Des débats publics qui se méconnaissent ou s'ignorent : une grande déperdition d'énergie, de moyens, et de connaissances

PLANCHES

**Débat public sur la politique des transports
dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien (VRAL)**

Repenser le territoire ...et le gouverner

*Argumentaire de l'intervention invitée lors de la réunion territoriale du 12 juillet 2006 à Nice
assorti de commentaires sur un débat ne répondant pas aux attentes
Jacques Molinari – Secrétaire scientifique du GIR Maralpin*

1. Retour sur l'implication du GIR Maralpin dans le débat

À l'issue de la réunion du 24 février 2006 à Avignon précédant l'ouverture du débat public¹, réunion portant sur les principales attentes du public et sur les thèmes à aborder, nous avons exprimé notre vive déception dans une note intitulée :

***Un débat qui s'annonce sous de mauvais auspices
L'aménagement du territoire et l'arc méditerranéen escamotés***²

Nous y déplorions la non prise en compte des avis quasi-unaniment formulés lors des réunions de consultation des principaux acteurs de la Région Paca et des deux autres régions impliquées, et faisons part de nos doutes sur :

- l'utilité des consultations préalables,
- l'indépendance de la CNDP et des CPDP vis-à-vis des maîtres d'ouvrage et de l'État,

ces derniers doutes attisés par l'annonce d'une autre réunion dite de concertation préalable "sur la présentation des modèles par les maîtres d'ouvrage"³ que le Président Marzolf a annoncée comme un moyen de "dégoupiller" (sic) l'explosive question des modèles dont chacun sait qu'ils ont été sérieusement mis à mal lors du débat public sur le contournement routier de Nice

À Montpellier, le 22 mai, lors de l'audition publique accordée au GIR Maralpin, notre intervention était intitulée

Recadrer le débat et changer de démarche⁴

Sous la forme d'un plan en cinq points :

1. *Élargir le périmètre du débat à l'ensemble de l'arc méditerranéen,*
2. *Accorder la primauté à l'aménagement du territoire,*
3. *Changer de démarche méthodologique en renonçant au suivisme tendanciel et en lui substituant l'analyse rétroactive (en définissant la manière dont les objectifs futurs désirés peuvent être atteints),*
4. *Tirer les enseignements de débats publics précédents,*
5. *Promouvoir un changement de politique,*

¹ annoncée par la CPDP comme réunion de concertation sur le bilan du questionnaire adressé aux acteurs des 3 régions

² Note GIR Maralpin ; 24.02.2006 ; 2 pages

³ Cette réunion s'est tenue à Avignon le 6 mars 2006, soit 3 semaines avant l'ouverture du débat

⁴ Diaporama GIR Maralpin ; 22.05.2006 ; 20 planches

nous y avons rappelé, et commenté à la lumière d'évènements récents, les réponses et propositions que nous avons formulées par écrit dès avant le débat en réponse au questionnaire reçu de la CPDP⁵.

En la présente réunion qualifiée de territoriale, réunion qui répond tardivement et incomplètement à la première de ces requêtes, nous nous appliquerons à exprimer aussi bien à

- la CPDP,
- aux représentants de l'État,
- et aussi aux Élus,

sous l'intitulé

Repenser le territoire ...et le gouverner

ce que sont nos propres attentes, non pas seulement pour notre carrefour des Alpes et de la Mer, mais pour l'ensemble d'un espace qui déborde du champ initialement imparti à la réflexion.

2. Était-il concevable

de se désintéresser de la branche Est de l'arc méditerranéen ?

Un intense trafic de transit routier international

Depuis que notre groupe de réflexion s'est constitué il y a dix ans, nous n'avons eu cesse de tirer un signal d'alarme qui n'a ému personne, au sujet de l'ascension résistible du trafic de transit poids lourds sur notre territoire, au franchissement sud des Alpes [Molinari (1999)] ; un trafic qui l'emporte désormais sur chacun des deux autres (Mont Blanc & Fréjus) pour devenir l'un des plus importants de l'ensemble de l'arc alpin [cf. Planches 1 & 2].

Ces dix années auront à peine suffi pour que l'importance du message soit perçue, pour que le Préfet des Alpes-Maritimes envisage l'interdiction du transit routier de matières dangereuses, pour que nos élus s'émeuvent de la situation, et, nous l'espérons, pour que la question du report modal de la route sur le fer ne se restreigne pas à l'indispensable percée ferroviaire de base de la Transalpine Lyon-Turin.

Des intrications de plus en plus étroites entre les 3 branches du Grand delta

Ces courants circum-méditerranéens de fret intersectent ceux nord-sud générés par le couloir rhodanien et son débouché maritime, celui du second port de France, le port de Marseille-Fos [cf. Planche 3]. S'y surimposent les dessertes et les échanges propres au chapelet de grandes agglomérations littorales dont plusieurs sont millionnaires et d'autres regroupent près d'un demi-million d'habitants [cf. Planche 4].

Un processus de métropolisation commun à l'ensemble de l'arc littoral

À l'image de ces courants de fret, mais moins directement perçus que ces derniers, se sont établis des flux de mobilité entre ensembles urbains dont l'analyse globale par l'AUPA [MEMF (2005)] [cf. Planche 5] et l'analyse fine conduite par D. Musslin [Musslin (2006)] à l'échelle du delta rhodanien révèlent la perméabilité croissante des limites territoriales historiques des départements et celles, plus récentes, des régions.

À plus modeste échelle, les morphologies villageoises et urbaines perdent progressivement leurs contours dans un espace où les limites communales et cantonales sont en voie d'effacement par périurbanisation sous les effets conjugués de la spéculation foncière et de l'accessibilité automobile [cf. Planche 6].

⁵ Réponses au questionnaire CPDP et propositions – Note GIR Maralpin ; février 2006 ; 5 pages

Ce processus d'urbanisation, qui gagne sur les arrière-pays depuis la frange littorale, s'est considérablement développé à partir du milieu des années 70. Il confère progressivement au littoral le caractère d'une conurbation qui ouvre la voie à une métropolisation, encore différenciée selon les territoires, mais dont l'unité est déjà affirmée par la convergence des flux de toutes sortes et l'identité des mécanismes de développement.

Face à ce devenir commun, la prise en considération d'une branche languedocienne amputée de son homologue provençale compromettrait la cohérence de l'analyse, même si elle se cantonnait aux seuls transports et déplacements [cf. Planche 6].

3. Se dégager d'un cadre étriqué imparti par les maîtres d'ouvrage

Les arguments ainsi avancés ne devraient pas être étrangers à la décision de la CPDP d'improviser la tenue d'une réunion à Nice et de consentir tardivement à la prise en compte de l'*arc méditerranéen français* dans le débat.

Certes, pour nous qui nous targuons d'une vocation transfrontalière, et qui avons systématiquement plaidé pour l'élargissement des réflexions aux territoires voisins et l'ouverture des débats à leurs experts, cette vision d'un arc méditerranéen *borné aux limites nationales* n'en demeure pas moins étriquée.

Mais ce ne sont pas là nos attentes prioritaires ; elles ne se portent pas non plus sur les problèmes d'infrastructures et, moins encore, sur les prévisions de trafic, questions préoccupantes certes, mais qui ont déjà retenu l'attention de trop nombreux intervenants se précipitant dans un piège où les maîtres d'ouvrage se sont ingéniés à les confiner. Les enjeux dont il faut débattre sont ceux du territoire et sont à la mesure d'un désastre annoncé à l'échelle planétaire [Gastaud (2006)] et déjà bien engagé aux niveaux régional et local.

Il est de sage politique et acte citoyen de ne pas céder aux injonctions de la CPDP de n'exprimer que ce qu'elle attend de nous, à savoir "*nous exprimer sur les 45 mesures proposées par l'État pour pallier à un horizon de 20 ans une (problématique) congestion de l'axe considéré*"⁶ ou pis encore de répondre à la perfide question "*comment acceptez-vous (sic) les mesures proposées par l'État*"⁷.

Un tel cadrage, repose sur deux axiomes chers à la Direction des Routes : (1) "la croissance du trafic est inéluctable" et (2) "la congestion est un dysfonctionnement révélant l'écart entre l'offre et la demande" ; il "n'attend pas d'autre réponse qu'un ajustement de l'offre à cette, aussi mystérieuse que fatale, demande" [Marc Wiel (2005)], celle du doublement de l'autoroute dans la vallée du Rhône agrémentée d'une nouvelle autoroute dite du piémont cévenol.

4. N'y a-t-il pas matière à réflexion sur l'ensemble du secteur maralpin ?

Sous l'emprise croissante de l'automobile

En fait, rien de bien nouveau sous le soleil rhodanien, de telles arguties ayant été invoquées de longue date sous le ciel azuréen où, dans un climat culturellement électoraliste, elles ont constitué, au fil du temps, l'essentiel des motivations.

En moins d'un siècle, les Alpes-Maritimes se seront hissés au plus haut niveau du maillage routier. Hormis quelques antiques tracés, son histoire n'a pourtant débuté que naguère, il y a à peine plus d'un siècle, avec le percement des premières voies dans les vallées, s'est brièvement

⁶ Cadrage CPDP des interventions à la réunion publique de Nice

⁷ "L'une des 3 questions portées au débat" (sic) in *Règles à respecter dans les contributions écrites ou cahiers d'acteurs du débat public VRAL*

suspendue avec l'intermède sans gloire des tramways puis l'épopée de la ligne ferroviaire du Col de Tende, pour s'épanouir avec l'essor du tourisme automobile, les vagues des désenclavements en tous genres et, plus récemment, des pistes forestières de loisirs motorisés, pour trouver enfin son couronnement avec les autoroutes urbaines niçoises (dont la seconde est en chantier), la RN 202 bis (dont la désignation euphémique masque la nature autoroutière, et, si l'on n'y prenait garde, avec le projet de doublement autoroutier.

...stimulée par la Direction des Routes

Un regard sur le passé récent atteste que ces choix locaux s'inscrivent aussi dans une stratégie nationale dont l'illustration la plus flagrante fut donnée par l'argumentaire élaboré par la *Direction des Routes* pour justifier la réalisation de la percée autoroutière du Mercantour pourvue d'un tunnel de 17,4 km de long.

Présentée comme :

- *"enjeu capital pour le désenclavement des Alpes du Sud"*
- *"chaînon manquant"*
 - *à la structuration de l'Arc méditerranéen Barcelone, Montpellier, Marseille, Nice, Turin, Milan",*
 - *à l'indispensable maillage des réseaux français et italien"*⁸,

la percée autoroutière du Mercantour (rebaptisé Lombarde) était assortie d'un dispositif routier et autoroutier couvrant l'ensemble des Alpes du Sud et au-delà, comprenant entre autres [cf. Planche 7] :

- le doublement de l'autoroute littorale (A8bis rebaptisée A58)
- l'autoroute Grenoble-Sisteron (A51)⁹
- le barreau autoroutier de Digne prolongé sur Nice par la GLAT Digne-Nice et la RN 202bis
- le barreau Cadarache-St Maximin (A518),
- le second tunnel routier de Tende

dispositif que la disparition du projet (condamné à la fois par son extravagance et les tragédies des tunnels du Mont Blanc et du Gothard) n'a nullement gommé, à quelques changements de désignation près.

...fondée sur des scénarios de demande et de prévisions de trafic

Tout ce dispositif routier et autoroutier, dont on eut pu penser qu'il ait perdu, avec sa clé de voûte, toute cohérence, perdure sous la forme de projets et même de réalisations dont la justification est de même nature que celle qui présidait au projet Mercantour initial, à savoir :

- *"réponse adaptée à la croissance des flux et à la saturation prévue à l'horizon 2015 des itinéraires autoroutiers (Mont-Blanc, Fréjus, Vintimille)"*¹⁰.

Pour tous ces projets, et c'est aussi le cas de ceux que la Direction des Routes a élaborés pour la vallée du Rhône et son arc tronqué languedocien, la recette est la même avec deux seuls ingrédients :

- *le maillage*, avec pour corolaire le *désenclavement*,
- *les prévisions de trafic*.

Avec le temps, la vigueur accrue de la contestation et l'entrée en lice du débat public, l'argumentaire s'agrément de quelques considérations environnementales et, surtout, s'étouffe de

⁸ Axe Nice-Cuneo-Turin – Impact économique - Mesures d'accompagnement CCINCA ; UPIAM ; CCIAA Cuneo ; UI Cuneo ; 1996

⁹ laquelle fait également partie du dispositif VRAL

¹⁰ Nice-Cuneo – Une liaison franco-italienne à l'échelle européenne Commission intergouvernementale pour la liaison Nice-Cuneo ; 1995

la modélisation des trafics dont se sont parés *l'étude intermodale de la DTA 06* et, plus récemment, le *contournement routier de Nice*.

5. S'interroger sur le devenir des territoires

Accorder la prééminence à une démarche territoriale comme nous l'avons fait, non sans succès, dans les précédents débats publics

Nous n'avons pas manqué de formuler en leur temps toutes objections sur l'inanité de prévisions tendanciennes ne tenant aucun compte de l'évolution des comportements, et moins encore des phénomènes de rupture avec des errements passés [Molinari (2000)]. D'autres que nous les reprenant collectivement en compte au sein du débat VRAL, nous souhaitons, pour notre part, appeler surtout l'attention sur la démarche *prioritairement territoriale* que nous prôtons pour l'avoir adoptée dans la préparation et dans le suivi des *débats publics* auxquels nous avons participé [cf. nos publications et communications à ce sujet] :

- *Projet d'extension du Port de Nice* que nous avons situé dans son contexte régional (extension du port de Monaco), national (Toulon & Marseille) et international (Gênes)¹¹ [cf. Planche 8]
- *Projet LGV-Paca* où, en accordant la priorité à l'aménagement du territoire, nous avons plaidé en faveur d'un tracé reliant entre elles les trois métropoles de Marseille, Toulon et Nice et les desservant en leur cœur, aux fins de permettre une report modal des déplacements inter-métropolitains et surtout de juguler les processus de périurbanisation (reconstruction de la ville sur la ville) [cf. Planche 9]
- *Projet de liaison Grenoble-Sisteron* où nous avons mis l'accent sur le respect de la Convention Alpine et les effets pervers des traversées de massifs
- *Projet de contournement routier de Nice* où nous avons contribué à mettre en évidence la prépondérance de déplacements locaux et la nécessité de les maîtriser par l'apaisement des vitesses de circulation automobile.

Nécessité d'une approche cohérente

Hormis le cas de la LGV-Paca non envisagé dans la DTA et à laquelle aucun des décideurs azuréens ne voulait songer, tous les projets ci-avant ressortissent aux grands projets sud-alpins (A8 bis et Mercantour) et/ou à la DTA 06. Tous ont été ou sont encore gérés de manière disparate et selon la méthode bien connue "du salami", alors qu'ils devraient relever d'une *approche unique* au niveau d'enjeux qui débordent largement des tronçons de territoire directement concernés.

Voilà donc la raison pour laquelle nous fondions beaucoup d'espoirs sur le débat VRAL dont on nous annonçait qu'il sortirait des ornières des études spécifiques à un projet donné, et qu'il aborderait des questions bien plus importantes, celles de l'aménagement et du devenir des territoires.

Ces territoires, la CPDP semble l'avoir enfin compris, ne peuvent être restreints au seul couloir rhodanien et à son appendice languedocien, en ne débordant, pour les besoins d'une mauvaise cause, que sur le piémont cévenol.

L'espace à prendre en compte est celui de l'arc méditerranéen tout entier avec ses frontières naturelles alpines et pyrénéennes, à l'échelle d'une nébuleuse métropolitaine en formation

¹¹ De savantes élucubrations quant aux évolutions des trafics de Corse et de croisière, prévisions qui ne se sont pas avérées depuis, n'ont heureusement pas suffi à justifier le projet d'extension du port de Nice, sabordé par son indigence et coulé sous les coups conjugués de la protection du patrimoine et de l'environnement dans le cadre d'un débat public salvateur

[Musslin (2006)] et à la mesure d'enjeux dont la gravité est soulignée par le Plan d'action pour la Méditerranée [Plan Bleu (2005)], le protocole de Kyoto et le Plan national Climat [Gastaud (2006)].

Urgence d'une approche globale

Est-il encore temps de le faire pour le VRAL comme nous l'avons fait, non sans un certain succès, dans les précédents débats publics ayant concerné un territoire plus restreint ?

Nous demandons à la CPDP d'en retenir au moins le principe et de se dégager du carcan dans lequel elle s'est laissé enfermer par les maîtres d'ouvrage.

Comme l'établissent les travaux entrepris à l'échelle interrégionale dans le cadre d'un programme européen d'initiative communautaire, le processus de métropolisation gagne l'ensemble des territoires méditerranéens [MEMF (2005)]. Prenant eux-mêmes les devants pour la favoriser, les quatre principaux acteurs du département des Alpes-Maritimes (Préfecture, Conseil général, Ville de Nice et CCINCA) avaient conjointement lancé dans les années 90 un projet mégalomane de "métropole azurée"¹² enrayé de justesse par la décision de l'État d'engager l'élaboration d'une DTA du département¹³ "devant exprimer des orientations contribuant à réduire les dysfonctionnements et favoriser une croissance maîtrisée et un développement équilibré respectueux du cadre et de la qualité de vie des habitants" [DTA 06 (2001)].

Remugle de l'ancien projet ou pas, c'est encore au niveau basique, celui du strict territoire des Alpes-Maritimes, que 10 acteurs cette fois¹⁴, ont répondu le 10 décembre 2004 à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR pour bénéficier, au titre de *Métropole Côte d'Azur*, du concours financier de l'Etat pour élaborer leur projet métropolitain avant la fin 2006¹⁵.

Une politique génératrice de processus difficilement maîtrisables

Ces processus de métropolisation analysés tant à l'échelle locale et régionale [Jourdan (2003 & 2005)] qu'à celle de l'espace méditerranéen français [MEFM (2005)] se sont considérablement accélérés dans les années 80. Ils sont grandement imputables aux effets

- de la régionalisation qui a laissé libre cours aux initiatives locales d'urbanisation et d'implantation commerciale et industrielle anarchiques ;
- de la dérèglementation des transports.

Dans le même temps, le pouvoir de l'État ne s'est guère exercé que sous la forme de DTA(s) étriquées (celle des Alpes-Maritimes et celle des Bouches-du-Rhône). Qui plus est, la mise en place des nouvelles dispositions d'urbanisme de la Loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) est loin d'aboutir aux résultats escomptés.

On peut également s'inquiéter de la décision du Gouvernement, à l'automne 2005, "d'élargir les missions de la DATAR, en fondant sur sa compétence reconnue en matière de développement

¹² Le projet "Métropole azurée", lancé le 29 mars 1996, avait pour objectif affiché la création d'une charte de développement économique intitulée "Métropole 2015" conçue dans une perspective de doublement de la population

¹³ Dans la lettre interministérielle du 12 novembre 1997

¹⁴ le Département des Alpes-Maritimes, les Communautés d'Agglomérations de Nice Côte d'Azur, de Sophia Antipolis, de la Riviera Française et du Pôle Azur Provence, la Ville de Cannes, le Centre Hospitalier Universitaire de Nice, l'Université de Nice-Sophia Antipolis, la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Nice Côte d'Azur et l'Agence d'aménagement du Département

¹⁵ décision du 25 février 2005, le ministre de l'Équipement et le secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire

territorial, une approche plus ambitieuse de l'accompagnement des mutations économiques" et de lui substituer la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT)¹⁶ où la préoccupation de "compétitivité" risque d'occulter la mission d'aménagement et, plus encore, celle de valorisation patrimoniale.

On peut, à l'inverse, se réjouir des études conduites depuis 2002 à l'initiative de la DRE-Paca sous la forme d'un observatoire transrégional de la métropolisation dont les premiers travaux ont été présentés par les services régionaux de l'État (DRE Paca & Languedoc-Roussillon) le 11 mai 2006 à Avignon [MEMF (2005)] avec l'annonce de la constitution d'un *Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen* (OTM) [OTM (2006)].

6. Une carence flagrante de gouvernance

Le découplage entre problématiques de territoire et gouvernance

La création de cet observatoire fait sans doute écho à celle de l'*Observatoire des territoires* créé en septembre 2004 sous l'égide de la défunte DATAR pour la mise en réseau des organismes publics intervenant dans l'analyse des territoires. Quoi qu'il en soit, l'OTM, par sa couverture affichée de l'espace méditerranéen, devrait particulièrement bien éclairer les mécanismes de métropolisation à l'œuvre dans les régions qui nous concernent au premier chef, et, surtout, inciter à dépasser les limites traditionnelles et à les inscrire dans un cadre territorial élargi, car le changement d'échelle des problématiques, l'accroissement de leur complexité et de leurs interactions prennent de vitesse les systèmes sociaux et leur modes de régulation collective [OTM (2006)].

Le développement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹⁷, la mise en œuvre des schémas de cohérence territoriale (SCOT), les appels à projet de coopération métropolitaine, les pôles de compétitivité, la constitution de nouvelles Autorités organisatrices de transport (AOT), répondent de façon différenciée à ces exigences. Cependant, chacun des nouveaux territoires institutionnels ou de projet ainsi définis reste confiné par nécessité dans le cadre de périmètres délimités, alors que les phénomènes de métropolisation¹⁸ ne sont pas contraints par de telles limites [OTM (2006)].

Le cas, particulièrement caricatural, des Alpes-Maritimes [cf. Planche 10]

Disputée entre les aspirations des élus locaux à réorienter à leur avantage les modalités d'application des lois "littoral" et "montagne", et le souci de l'État d'affirmer son souci de développement durable; la réflexion sur la DTA des Alpes-Maritimes s'est inscrite à la fois dans des découpages territoriaux administratifs [16 communes relevant de la loi littoral, 32 autres de la bande côtière relevant de la loi montagne] mais aussi dans des découpages thématiques territoriaux [Bande côtière, Moyen Pays (frange Sud de la zone montagne), Haut-Pays].

¹⁶ Décret no 2005-1791 du 31 décembre 2005 créant la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, paru au JO du 1er janvier 2006

¹⁷ Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes ayant pour objet l'élaboration de "projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité". Ils sont soumis à des règles communes, homogènes et comparables à celles de collectivités locales. Les communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle, syndicats de communes et les syndicats mixtes sont des EPCI.

¹⁸ ni non plus les infrastructures requises pour les organiser et les maîtriser (comme par exemple une LGV-Paca "des métropoles du Sud" et un réseau ferroviaire associé conçus à cette fin)

L'élaboration de cette DTA, qui s'est échelonnée sur plus de trois années, a en outre longtemps été obérée par les réticences à prendre en considération les "conditions aux limites", à savoir l'existence et le poids d'une enclave monégasque, d'un pays limitrophe l'Italie, et d'au moins un autre département, celui du Var, en passe de devenir l'exutoire de la périurbanisation azurée.

Or, ni le développement des EPCI, ni celui des SCOT, moins encore celui des AOT, ne tiennent aucun compte, ni de cette analyse, ni des recommandations qui s'en sont dégagées.

Ainsi, les arrangements ayant prévalu dans la constitution de ces communautés ont davantage relevé d'ambitions territoriales¹⁹ ou de regroupements contrôlés de population²⁰ que de l'intérêt bien compris de ces dernières.

De surcroît, la moitié de la population du département ressortit à une communauté d'agglomération (CANCA) et à un SCOT qui ne recouvrent pas le même territoire.

Mais est-ce si singulier ?

Comme l'a montré récemment Dominique Musslin à Nice puis à Avignon dans le débat [Musslin (2006 a & b)], une partie majeure de cet espace en voie de métropolisation dont il a bonne connaissance, celle de l'aire avignonnaise et du "grand delta rhodanien", est en voie de métropolisation généralisée autour d'une armature urbaine ancienne selon une progression de proche en proche, par étalement urbain en première étape, par réorganisation du territoire local autour des accès autoroutiers ensuite, et, enfin, par instauration de déplacements bi- et multipolaires [cf. Planche 11].

Ces processus se déploient dans des cadres institutionnels inadaptés du fait :

- de l'émiettement de l'intercommunalité,
- du morcellement des SCOT censés organiser le territoire à la bonne échelle,
- de PDU d'agglomération ne correspondant plus à la nouvelle réalité (le transport des personnes devant être réalisé à l'échelle du bassin de vie et de l'espace métropolisé),
- du morcellement extrême des instances de promotion économique.

Nos élus azuréens pourraient-ils démentir un constat similaire pour ce qui concerne notre plus modeste territoire ?

7. À la recherche d'une gouvernance à la mesure des enjeux territoriaux

Les SCOT, pièces d'une mosaïque métropolitaine lacunaire

Selon MEMF (2005), en comparaison des autres pays de l'Union européenne la France souffre d'un mal endémique, la *fragmentation institutionnelle* exacerbée par la concurrence entre territoires métropolitains, réapparue au grand jour entre Nice et Marseille à l'occasion du débat public sur la LGV-Paca. Pour les auteurs de l'étude, le remplacement, en 2000 par la loi SRU, des SDAU par les schémas de cohérence territoriale (SCOT) feraient de ces derniers les instruments privilégiés de la planification territoriale.

Le recensement des SCOT dressé en 2004 par MEMF (2005) dans l'aire d'étude [cf. Planche 12] permet certes de dénombrer 25 périmètres SCOT regroupant 370 communes et près de 4,9 millions d'habitants, soit environ 70 % de la population des deux régions. On modèrera cependant cette évaluation en indiquant que la superficie couverte par l'ensemble des périmètres

¹⁹ C'est le cas de la *Communauté d'agglomération de la Riviera Française* (CARF) à la recherche d'espace vital dans le Haut pays

²⁰ C'est le cas de la *Communauté d'agglomération de Nice-Côte d'Azur* (CANCA) qui fut soucieuse de frôler sans l'atteindre le seuil de population de 500 000 habitants autorisant la constitution d'une communauté urbaine dont les pouvoirs auraient été dissuasifs pour les petites communes

n'est que le quart de celle des deux régions, en constatant la grande diversité des territoires de projet, et en précisant qu'aucun des SCOT des Alpes-Maritimes figurant sur la Planche 12 n'avait encore été validé à la date d'avril 2006²¹.

Déborder des périmètres institutionnels ...et des termes de référence des maîtres d'ouvrage

Ce sont donc d'autres perspectives que l'on peut espérer d'un OTM pour autant qu'il ne restreigne pas ses activités à une nécessaire recherche mais les étende à la construction d'une nouvelle gouvernance dépassant les périmètres institutionnels actuels. C'en sont aussi d'autres que l'on attendait d'un débat qui eut dû transgresser les termes de référence des maîtres d'ouvrage, fussent-ils publics !

Le débat sur la politique des transports dans la vallée du Rhône et l'arc languedocien s'est cantonné aux transports et s'est tenu à l'écart de leur politique. Il a même fait fi des enseignements de débats publics qui se sont déroulés à peu d'intervalle et se sont révélés plus riches et plus novateurs [cf. ANNEXE - *Une grande déperdition d'énergie, de moyens, de connaissances...*].

S'il est loin d'avoir tenu ses promesses, le VRAL aura pour le moins fait surgir la nécessité de repenser le territoire à l'échelle de ses enjeux et celle de se donner les moyens d'en gouverner le devenir.

Un retour souhaitable de l'État

Il y a près d'une décennie déjà, un haut fonctionnaire de l'État, exprimant sa préoccupation d'une évolution non soutenable à long terme, fondait ses espoirs sur des méthodes de planification instaurant des processus étagés s'inscrivant dans un schéma national d'aménagement du territoire et sur une nouvelle manière concertée (celle du débat public alors annoncé) de conduire l'action publique en ce sens [Lafont (1997)] ...vœux qui n'ont pas été exaucés à ce jour. Lors de notre intervention le 22 mai à Montpellier, nous avons, à notre tour, formulé le souhait d'un changement de politique institutionnelle et l'espoir d'un retour de l'État²² dans une organisation territoriale qui s'est morcelée au gré des décentralisations et des restructurations au moment où, plus que jamais, sacrifiant à une prétendue inéluctable mondialisation, les questions à résoudre changent d'échelle et de nature.

L'exercice auquel nous nous sommes livrés dans les Alpes-Maritimes avec la DTA s'est révélé difficile et, tous comptes faits, en partie décevant ; nous n'en restons pas moins convaincus que *sans cette démarche imposée par l'État*, le secteur azuréen aurait persévéré dans ses errements. Nous espérons que les carences du VRAL et les prochains travaux de l'OMT contribueront à l'établissement d'un diagnostic devant conduire l'État à répondre à des attentes fortes quant à la prospective et la mise en cohérence des dispositifs institutionnels, et, surtout, à conduire une définition collective des objectifs à long terme dans le cadre d'une directive territoriale d'aménagement repensée couvrant, cette fois, l'ensemble de l'espace méditerranéen français.

²¹ Cf. site Internet de l'Agence de déplacements et de l'aménagement des Alpes-Maritimes (ADAAM)

²² Sous une forme différente de celle où il s'est manifesté dans le présent débat public

RÉFÉRENCES

DTA 06

Projet de directive territoriale d'aménagement des Alpes-Maritimes
Préfecture des Alpes-Maritimes ; DDE 06 : juillet 2001 ; Plaquette 12 pages

JOURDAN Gabriel (2003)

Ville automobile et planification urbaine : le cas de la Côte d'Azur - Le passage de la ville pédestre à la ville automobile dans une conurbation de montagne du littoral méditerranéen
Montagnes Méditerranéennes - Numéro 18 - Décembre 2003 - pages 149-166

JOURDAN Gabriel (2005)

Le processus de métropolisation et ses spécificités en Provence-Alpes-Côte d'Azur
Conférence du Cycle "Les défis du développement durable" - Développement local, urbanisation et aménagement du territoire" CERAM Sophia Antipolis - 14 mars 2005

GASTAUD André (2006)

Conseiller Transports à la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (M.I.E.S)
Texte support et références de la conférence présentée par l'Auteur le 17 janvier 2006 à la Faculté de Droit et de Sciences économiques de Nice dans le cadre des réunions-débat du GIR Maralpin

LAFONT Jean

Aménagement du territoire et mobilité - Renouer avec la planification
La Jaune et la Rouge ; mars 1997 ; pp. 17-19

MEMF (2005)

La métropolisation dans l'espace méditerranéen français – Vers un Observatoire transrégional de la métropolisation
Agence d'urbanisme du Pays d'Aix (AUPA), Plan urbanisme construction architecture (PUCA), Directions régionales de l'équipement Provence-Alpes-Côte d'Azur & Languedoc-Roussillon ; janvier 2005 ; 81 pages

MOLINARI Jacques (1999)

L'inflation du trafic maralpin de poids lourds – Sera-t-elle résistible ?
Montagnes Méditerranéennes n° 10, décembre 1999 ; pp. 115-122

MOLINARI Jacques (2000)

La DTA et la concertation – Le point de vue d'une association
Colloque "Les directives territoriales d'aménagement" ; Nice-Sophia Antipolis ; 24-25 février 2000 ; Droit et Ville n° 50/2000 ; pp. 250-257

MUSSLIN Dominique (2006)

Des oppida à la métropolisation : le pas romain est devenu notre pas quotidien – L'exemple du delta rhodanien
(a) Conférence-débat du GIR Maralpin, Faculté de Droit et sciences économiques, Nice, 13 juin 2006 [Texte et planches]
(b) Intervention invitée à la réunion territoriale du Débat public VRAL ; Avignon le 20 juin 2006 [Diaporama]

PLAN BLEU (2005)

Méditerranée – Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement

Dirigé par Guillaume Benoit et Aline Comeau
PNUE – Plan d'action pour la Méditerranée ; Centre d'activités régionales du Plan Bleu ;
Valbonne (France) ; ISBN 2-7526-0157-3 ; octobre 2005 ; 428 pages

OTM (2006)

Charte constitutive de l'Observatoire des territoires et de la métropolisation dans l'espace méditerranéen

Projet ; DRE-Paca ; 24.06.2006 ; 9 pages

WIEL Marc (2005)

Ville et mobilité – Un couple infernal ?

Éditions de l'Aube ; Diffusion Seuil ; avril 2005 ; ISBN ; 2-7526-0100-X ; 91 pages

ANNEXE

**Des débats publics qui se méconnaissent ou s'ignorent
Une grande déperdition d'énergie, de moyens, et de connaissances...**

Se gaussant de "la caravane" qui accompagnait les réunions du débat, le président de deux CPDP (celles de la LGV-Paca et du VRAL) a semblé méconnaître la nécessité, sinon le devoir, pour les représentants de la "société civile" d'enrichir leurs réflexions (et aussi celles des maîtres d'ouvrages et des élus) tout au long d'un débat reconnu trop bref pour embrasser l'ensemble de la problématique.

Il semble que, ni les CPDP correspondantes, ni moins encore la CNDP qui avait autorité pour l'imposer, n'aient pris le même soin pour le débat qu'elles avaient à gérer mais aussi pour prendre en compte les enseignements des autres débats que l'on pourrait qualifier de connexes mais dont un VRAL mieux conçu aurait du constituer l'embase.

Le VRAL succède en effet de peu à des débats publics traitant chacun d'un pan d'une même problématique qui en fait n'est pas celle des infrastructures de transport mais celle du devenir des territoires, à savoir :

- *Projet LGV-Paca*
- *Projet de liaison Grenoble-Sisteron*
- *Projet de contournement routier de Nice*

Tous ces autres débats publics (où le GIR Maralpin s'est également impliqué) ont été conduits d'une manière plus ouverte et ont débouché sur une perception plus fine des enjeux.

On n'en déplore que davantage le peu de cas qui a pu en être fait dans le VRAL, et surtout la grande déperdition d'énergie, de moyens, de connaissances... qui en résulte.

Faute de temps pour revenir sur chacun de ces aspects, nous nous restreindrons au seul relevé des principales contributions, lors de ces trois débats, de ceux de nos membres ou des experts dont nous avons proposé l'intervention, contributions qui nous semblent avoir participé à l'enrichissement des connaissances et des réflexions dont nous persistons à croire qu'il constitue l'un des objectifs majeurs d'un débat public.

Effet de serre, Changement climatique et Politique des transports

André GASTAUD

Conseiller Transports à la Mission Interministérielle de l'Effet de Serre (M.I.E.S)

Métropolisation et LGV en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Gabriel JOURDAN

Chargé d'études déplacements - Agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise

Des oppida à la métropolisation "Le pas romain est devenu notre pas quotidien"

L'exemple du delta rhodanien

Dominique MUSSLIN

Directeur de l'Agence d'urbanisme de l'aire avignonnaise

Chrono-aménagement du territoire et Autoroutes apaisées - À propos de Nice... et du projet de contournement routier

Maya VITORGE

Directrice d'Études Urbanisme et Déplacements à l'Agence d'urbanisme de la région grenobloise (AURG)

Comment concilier efficacité économique et exigence de solidarité dans l'aménagement du territoire - Le point de vue de Marc Wiel (Urbaniste) sur le contournement routier de Nice

Marc WIEL

Ingénieur diplômé de l'École Centrale de Paris - Urbaniste - Membre associé du Conseil Général des Ponts et Chaussées

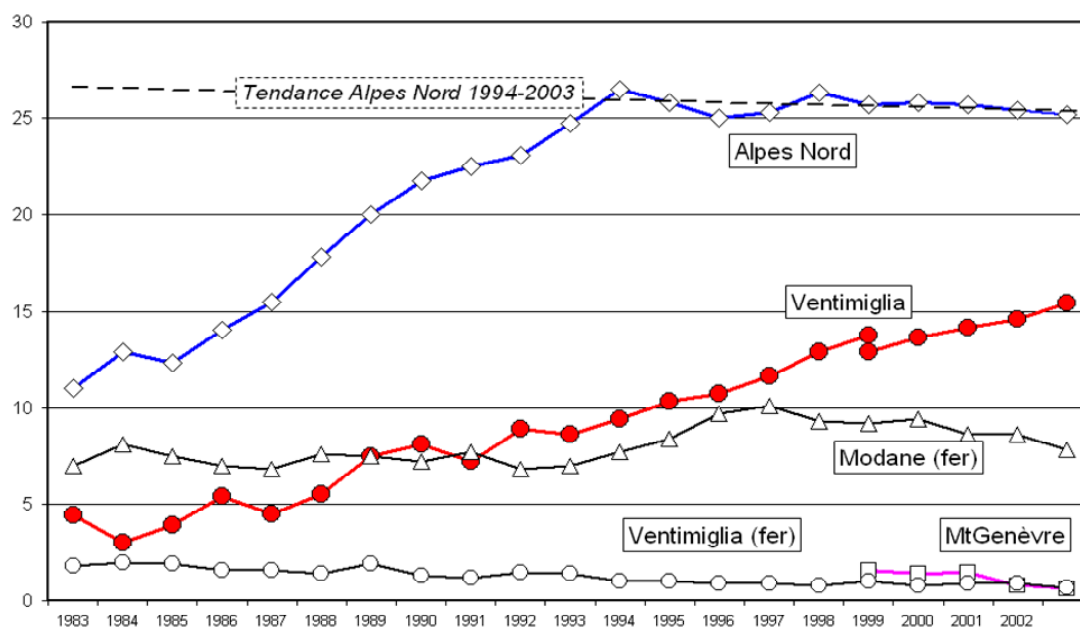
Outre ces mémoires élaborés pour la circonstance, le GIR Maralpin et ses invités associés ont apporté d'autres contributions au débat sous la forme de nombreuses notes techniques ainsi que sous la forme de non moins nombreux diaporamas dans le cadre de leurs interventions invitées ou sollicitées.

Pour chacun de ces débats, on ne manquera pas de se reporter aux cahiers d'acteurs du GIR Maralpin qui s'attachent chacun à situer les enjeux du débat dans le cadre le plus large d'un aménagement durable du territoire.

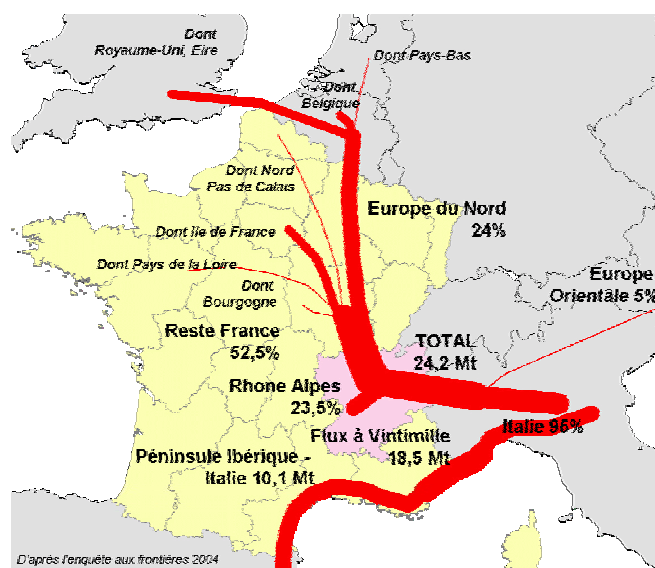
On trouvera la plupart de ces conférences, communications, études et notes techniques dans les rubriques correspondantes du site du GIR Maralpin

www.gir-maralpin.org

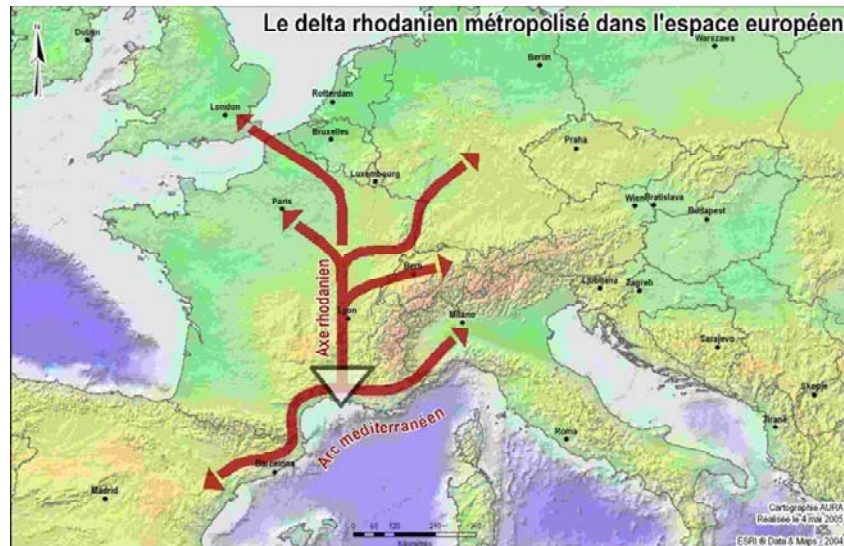
Évolution 1983-2003 du trafic marchandises à travers les Alpes franco-italiennes



Origines et destinations des flux de marchandises à travers les Alpes [enquête frontières 2004 (Transalpine)]



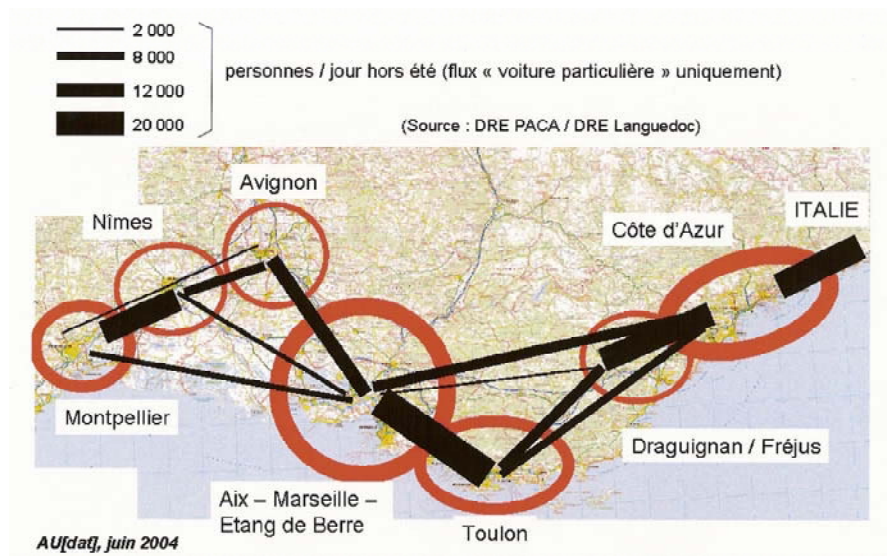
À la croisée de deux espaces [Le grand delta (D. Musslin)]



GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

3

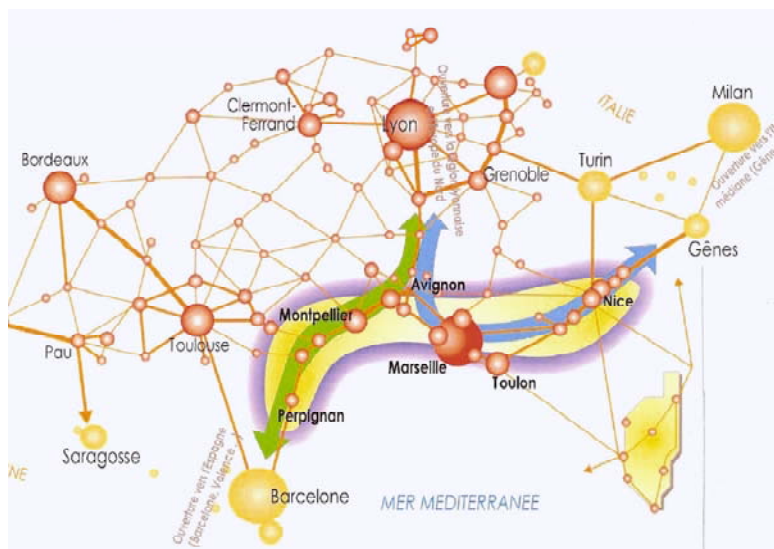
Flux de déplacements entre les ensembles urbains de l'Arc méditerranéen



GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

4

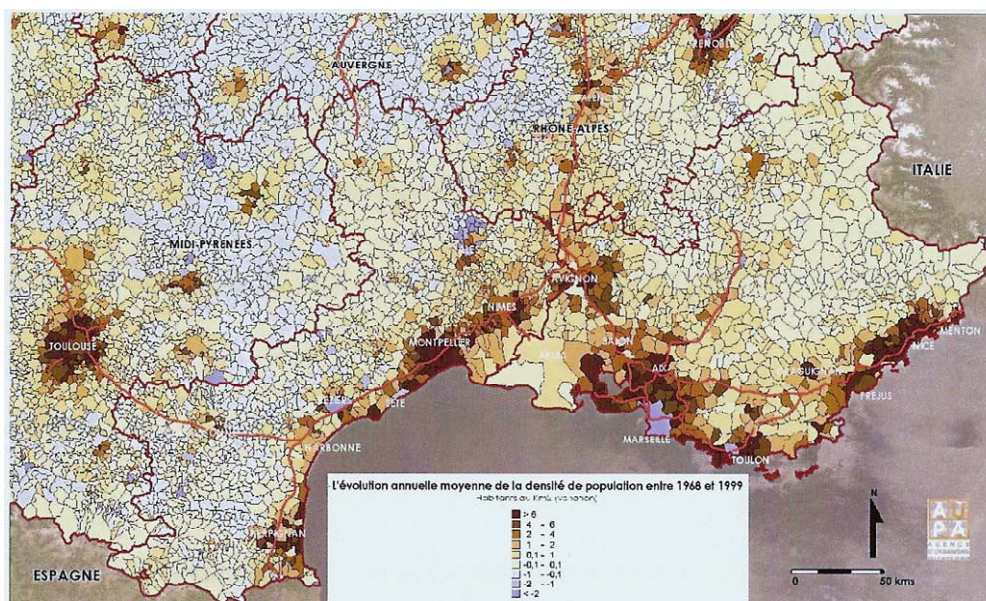
Comment l'espace méditerranéen est perçu par l'Observatoire de la métropolisation [DRE(s) Paca & LR]



GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

5

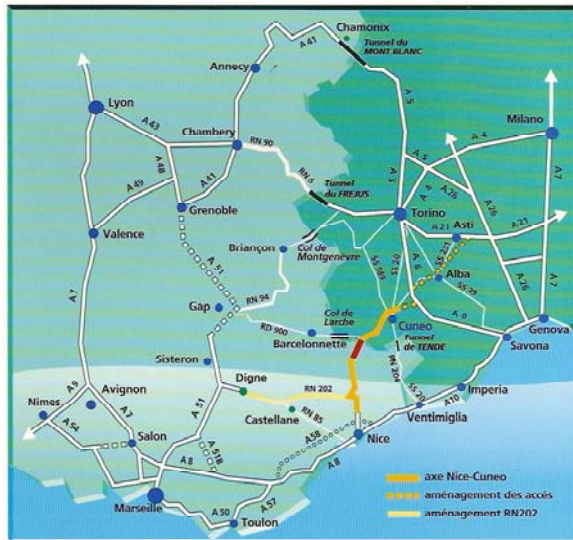
Densification de l'espace méditerranéen entre 1968 et 1999 [AUPA (2004)]



GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

6

L'avenir de la Côte d'Azur vu en 1994 par la Direction des Routes

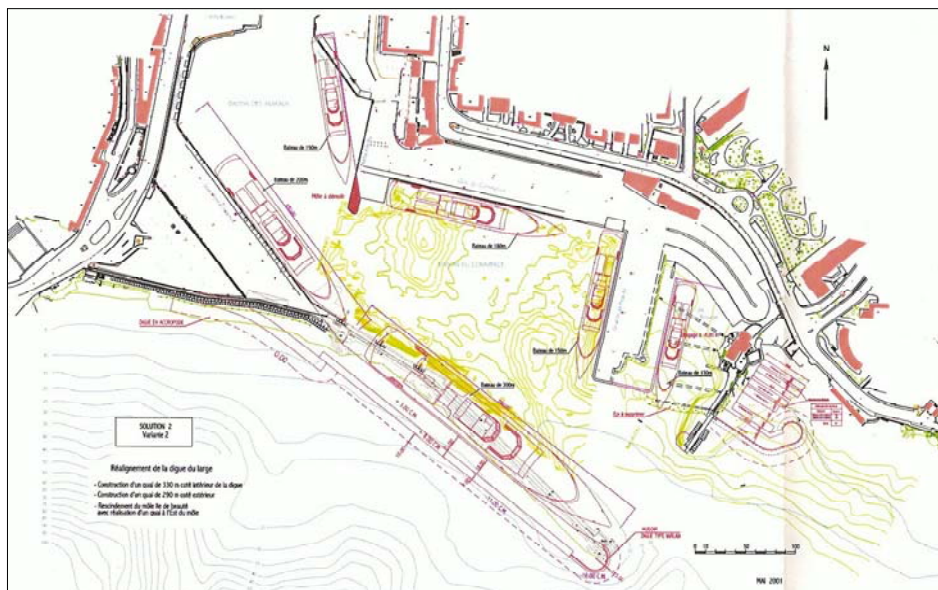


- A8 bis → **CRN**
- Tunnel Mercantour [17,2 km]
- **Barreau de Digne**
- **GLAT Digne-Nice**
- **RN 202 bis**
- **A51 Grenoble-Sisteron**
- **A518**
- **Tunnel de Tende**

GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

7

L'avenir de la Côte d'Azur selon la CCINCA [Extension du port de Nice (oct. 2001 – janv. 2002)]

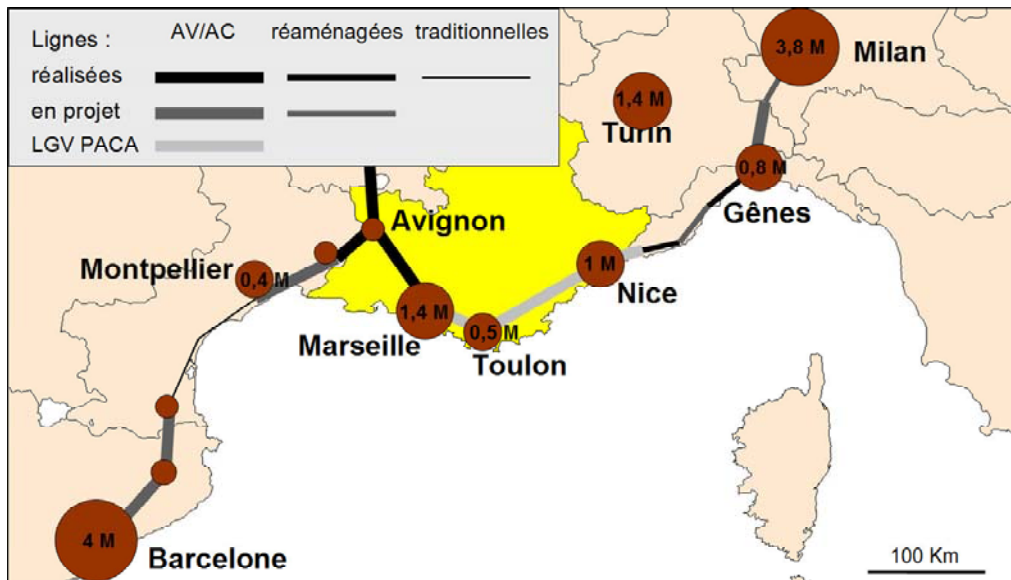


GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

8

L'avenir de la Côte d'Azur selon le GIR Maralpin

La LGV-Paca : Une desserte restructurante au cœur des 3 grandes agglomérations et une dimension méditerranéenne



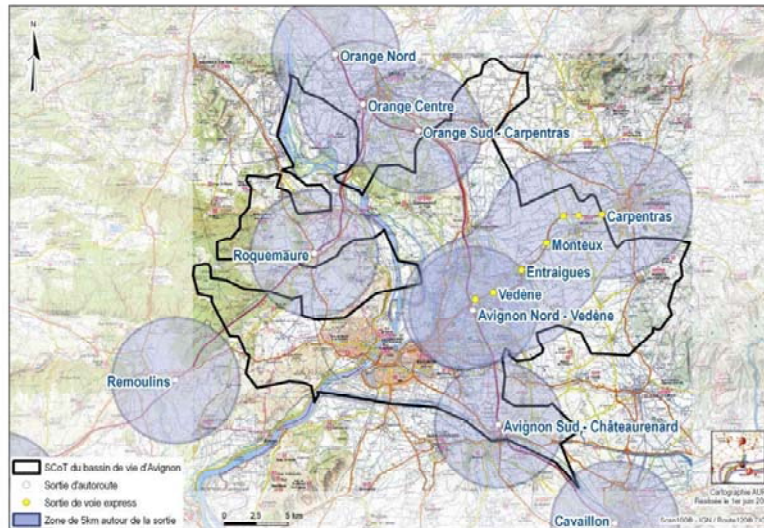
9

Lois Littoral & Montagne [DTA 06 (1997-2003)]

Communautés d'agglo & SCoT



Réorganisation du territoire local autour des accès autoroutiers et ScoT du Bassin de vie d'Avignon [D. Musslin (AURA)]

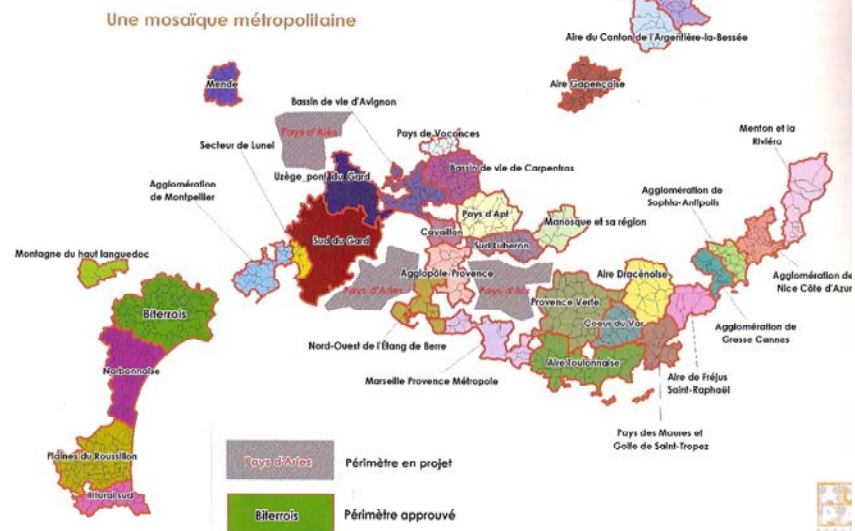


GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

11

Une gouvernance bien compartimentée [La métropolisation dans l'espace méditerranéen français (OTM)]

LES PERIMETRES DE SCOT APPROUVES OU EN PROJET
AU 1er JUIN 2004 DANS LE SUD MEDITERRANEEN



GIR Maralpin/JM – Débat public VRAL – Nice 12.07.2006

12