

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été réalisé hors cadre professionnel¹ et sans intégration à une quelconque structure.

Je tiens à remercier ici tout particulièrement :

- mon directeur de mémoire pour la confiance et la liberté qu'il m'a accordé au long de la phase de recherche et de rédaction et pour ses recommandations
- les autres membres du jury, qui ont eu la bienveillance d'accepter d'y siéger et de prendre connaissance de mes travaux
- les personnes que j'ai auditionné dans le cadre de cette étude², sans la disponibilité desquelles ce travail n'aurait pu être mené à bien dans des conditions satisfaisantes.

¹ Mon employeur m'a néanmoins attribué 10 jours de formation respectivement pour les années 2004 et 2005.

² cf. annexe 15

INTRODUCTION

Alors que je choisissais d'orienter mes études vers l'aménagement du territoire, les échos des dernières joutes entre partisans et opposants du canal Rhin-Rhône à grand gabarit étaient nombreux dans les médias. "Maillon manquant" de l'axe Mer du Nord – Méditerranée pour les uns, "pharaonique ouvrage retardateur" pour les autres, tous s'entendaient néanmoins sur le qualificatif de "serpent de mer".

Malgré l'abandon du projet, suite à un changement de majorité gouvernementale, les partisans de cette voie d'eau continuent encore à ce jour de militer en faveur de ce projet, qui consistait à relier le grand canal d'Alsace, à Niffer, à la Saône, entre Laperrière-sur-Saône et Saint Jean de Losne, par un canal à grand gabarit sur 229 kilomètres, dont 140 dans la vallée du Doubs.

Pas moins de 142 communes, 5 départements et 3 régions étaient directement concernés par l'emprise de ce projet.

La présence d'un seuil de partage des eaux entre les bassins rhénan et rhodanien³ impliquait que cette liaison, d'un dénivelé cumulé de 263,65 mètres, aurait comporté 24 écluses, dont les hauteurs de chute auraient été comprises entre 5,5 mètres et 24 mètres.

Elle devait permettre le passage d'automoteurs de 1 500 à 2 000 tonnes et de convois poussés de 185 mètres de longueur pour 11,40 mètres de largeur avec un enfoncement de 3 mètres. Une classification en classe Vb de la nouvelle nomenclature européenne était envisagée⁴.

L'analyse des impacts de l'abandon d'un tel projet sur les territoires concernés se devait de débiter par une présentation de l'historique de ce dernier, et de la présentation de ses caractéristiques, afin d'exposer, de la manière la plus objective que possible, les arguments des représentants des deux camps.

Ces éléments une fois posés, il importait, notamment à l'heure où les études d'avant-projet sommaire⁵ du projet Seine-Nord⁶ viennent de commencer, de mettre en avant les forces et faiblesses de l'aménagement du bief de Niffer aval, tel qu'il a été effectué dans le cadre du projet Saône-Rhin, et ce d'autant que les 15 kilomètres de canal concernés ont fait l'objet de nombreuses attentions en matière de gestion des hydrosystèmes et de leur environnement terrestre.

Pour la majorité des communes concernées par le projet, néanmoins, rien n'a changé fondamentalement ... Mais le gel des emprises et donc des projets de développement pendant plus de vingt années a laissé un goût parfois si amer que sept ans après l'abrogation de la déclaration d'utilité publique du projet, la rétrocession n'est pas achevée à ce jour ... Après une présentation rapide des procédures et de leur avancement, nous nous arrêterons sur les choix d'aménagements effectués par les communes de Mulhouse et de Besançon, une fois la maîtrise des terrains de l'emprise retrouvée.

Au delà de ces questions de foncier, nous nous attacherons enfin à mettre en évidence les forces et les faiblesses du contrat de plan inter-régional, axé sur le développement durable, dont bénéficient les territoires concernés, après avoir présenté la genèse et le contenu de ce programme.

³ Bief de partage des eaux situé à 336,50 mètres au dessus du niveau de la mer

⁴ cf annexe 1, pages 2 et 3

⁵ Ces dernières, attendues pour mars 2006, doivent définir les objectifs de performance du projet, ses caractéristiques techniques, son coût estimatif. Une consultation des populations, organisée en parallèle, doit permettre d'arrêter le tracé et de préparer le dossier de demande de déclaration d'utilité publique.

⁶ reconnu comme prioritaire lors du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 18 décembre 2003

I. LE PROJET DE PASSAGE A GRAND GABARIT DU CANAL DU RHONE AU RHIN : DE 1960 A L'ABROGATION DE LA DUP EN 1997

Il n'est pas possible d'évaluer aujourd'hui les impacts de l'abandon de ce projet, sans revenir, ne serait-ce que brièvement sur les grandes dates clés de la vie de ce dernier⁷ et sur ses caractéristiques, économiques et environnementales puisque ce sont ces talons d'Achille qui ont, notamment, conduit à l'abrogation de la déclaration d'utilité publique en 1997.

1. Bref historique

La création d'un passage entre la Mer du Nord et la Méditerranée n'est pas une invention de la fin du siècle dernier. En effet, la mythologie grecque le mentionne déjà.⁸

Sous le règne de Néron, Tacite raconte par ailleurs que le légat des Gaules, Lucius VETUS, envisagea de faire creuser à ses légions, inoccupées, un canal entre la Saône et la Moselle, déjà navigables.

Ce n'est cependant qu'en 1832 (ou 1833 selon les sources) que le canal du Rhône au Rhin, est achevé pour les 223 kilomètres qui séparent Mulhouse de Saint Symphorien-sur-Saône.

Il faut encore attendre 1963 pour que soit mise en service la jonction de ce dernier au grand canal d'Alsace, au droit de Niffer, à Kemps.

Le projet de liaison à grand gabarit entre Rhin et Rhône est lui considéré comme un « serpent de mer » qui du milieu du siècle dernier à ce jour fait parler de lui ...

1.1. Un projet né pour combler un retard

A la fin des années 1950, porté par le milieu industriel, le projet de branche lorraine de l'axe Mer du Nord – Méditerranée est relancé. Pour ne pas être doublées, les collectivités alsaciennes participent à la mise au gabarit international de l'écluse de Niffer. Néanmoins, les deux régions concernées conviennent rapidement qu'un soutien mutuel est la meilleure solution pour que cet axe soit réalisé, quelle que soit la variante choisie.

C'est à cette époque que sont réalisées les premières études sur cette voie à grand gabarit⁹, avec inscription en 1961 de cette dernière au Plan.

Il est vrai qu'à l'époque tout semble justifier la mise en œuvre d'un tel projet : l'aménagement de l'axe Rhône-Saône est déjà bien engagé et la volonté politique de soutenir la croissance par la réalisation de grandes infrastructures, au demeurant renforcée par un retard notoire en ce qui concerne celles de transports, se manifeste.

S'ajoutent à cela les prémices d'un rapprochement franco-allemand, d'où un intérêt plus vif porté au développement de la voie d'eau entre les deux pays.

Bref, tout concourt à montrer l'utilité d'un tel aménagement, d'autant plus que la mode du transport fluvial bat son plein dans la plupart des pays d'Europe du Nord (Pays-Bas, Belgique, Allemagne).

Le Nord de la France sacrifie également à cette mode : le canal Valenciennes-Dunkerque permet d'acheminer les matières premières directement du port de Dunkerque au complexe sidérurgique d'Usinor Denain.

Dès lors, l'objectif est tout désigné : relier Europe du Nord et Europe du Sud. Le projet vise donc à raccorder la France au réseau déjà dense de l'Europe du Nord-Ouest et à créer une alternative au détroit de Gibraltar pour la liaison Mer du Nord-Méditerranée.

⁷ Ces dernières figurent en annexe 2, pages 1 à 5.

⁸ « On [en] trouve trace [...] dans la mythique histoire de la Toison d'Or, de la quête de Jason et des argonautes. » (cf. Bibliographie, document 7 page 91)

⁹ 4 400 tonnes

1.2. Un projet rapidement dans l'impasse, en raison de l'indécision des pouvoirs publics

Toutefois, la tâche se montre vite plus ardue que prévue, en dépit de toutes ces conjonctions favorables.

Dès la gestation du projet, une opposition s'élève, opposition plutôt inattendue et non des moindres, celle de Pierre MASSE, Commissaire au Plan. En 1961, dans une lettre adressée au Premier Ministre, il recommande de renoncer définitivement au projet, évoquant déjà « *un doute géographique et un doute technologique* ». Visionnaire ? Toujours est-il qu'il mentionne déjà les problèmes environnementaux que ne manquerait pas de causer un tel projet. Ses conclusions sont sans appel : « *il découle avec clarté des éléments d'information qu'à moins d'hypothèses totalement irréalistes, la solution de la voie d'eau est la moins avantageuse du point de vue des comptes de transport de la Nation, le supplément de dépenses qu'elle implique étant loin d'être compensé par les économies de frais de transport qu'elle permettrait de réaliser* ».

Malgré des déclarations de soutien, la création d'associations en faveur de l'ouvrage, et l'inscription de crédits au IV^{ème} et V^{ème} Plans, le projet patine.

Dès cette époque, certains ministères traînent les pieds. Ainsi, la réalisation de la section Mulhouse-Altkirch, prévue au V^{ème} Plan, ne sera pas réalisée, événements de mai 1968 obligent mais aussi réticence du Ministère de l'Équipement et refus du Ministère des Finances de placer le prêt demandé à la Banque Européenne d'Investissement hors budget, pour accélérer les travaux.

Au début des années 1970, la branche alsacienne est choisie, au détriment de la branche lorraine. La décision du Gouvernement, prise le 8 décembre 1969, d'implanter une usine sidérurgique à Fos-sur-Mer et non à Dunkerque a privé de facto la branche lorraine du soutien de la sidérurgie.¹⁰ D'autres arguments sont parfois avancés¹¹ et le rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques sur l'impact écologique de la liaison Rhin-Rhône mentionne d'ailleurs comme première « *zone d'ombre du projet [...] le choix mal explicité [...] du tracé* ». Il importe ici de noter que certaines sources (cf. annexe 2, page 2) mentionnent que c'est le rapport LHERMITE qui a conduit à ce choix. Il n'a pas été possible, dans le cadre de cette étude, d'apporter un éclairage complémentaire sur ce point.

Malgré un soutien de principe de tous les Présidents et Premiers Ministres successivement concernés, la valse-hésitation continue. Aux déclarations de soutien d'un Ministre suivent celles d'autres membres du Gouvernement qui font part de leurs interrogations. Les sommes importantes à investir dans un mode de transport dont la viabilité économique reste à démontrer favorisent par ailleurs l'opposition d'une partie de l'administration.

Le projet est mis de nouveau sur le devant de la scène dans les années 1978-1980, sous l'impulsion de Raymond BARRE, alors Premier Ministre :

- la déclaration d'utilité publique est accordée pour dix ans, le 30 juin 1978 – elle sera prorogée de dix ans en 1988¹² ;

- la Compagnie Nationale du Rhône (CNR), créée le 27 mai 1933 et chargée de l'aménagement du fleuve (hydroélectricité, navigation, irrigation, protection des riverains des crues), qui avait déjà procédé à la canalisation à grand gabarit du Rhône, puis de la Saône jusqu'à Châlon, se voit confier la maîtrise d'ouvrage par la loi du 4 janvier 1980.

Malgré ces pas en avant, aucune réalisation concrète ne suit. Les crédits inscrits au budget des transports de 1981, pour l'ouverture des chantiers en Alsace, sont ainsi reportés sur la liaison Fos-Rhône. Et l'application de la loi de 1980 est laborieuse¹³.

¹⁰ Les représentants de cette dernière ayant demandé que soit donnée priorité à la liaison Seine-Est par rapport à Rhin-Rhône, la voie alsacienne a été consacrée par le Gouvernement dans le rapport pour le VI^{ème} Plan.

¹¹ Rattachement direct au Rhin et meilleure ouverture européenne ; desserte des industries bisontine et belfortaine et tracé plus court et donc moins onéreux ; Moselle déjà saturée

¹² cf. annexe 1, pages 1 et 2

La contestation écologique grandit et la prorogation de la DUP donne lieu à des contentieux en Conseil d'Etat, les associations anti-canal souhaitant profiter de cette dernière pour demander un nouvel examen du projet à l'aune des lois relatives aux études d'impact.

Les rapports, souvent contradictoires, se succèdent et seuls les travaux du bief de Niffer sont engagés en 1991.

Les batelliers, pour leur part, «*réclament avant tout la réalisation de Seine-Nord qui, à défaut d'être une nouvelle liaison, semble absolument nécessaire pour éviter l'engorgement de l'autoroute AI à très brève échéance.*»¹⁴

A partir de 1993, et à la demande du Gouvernement, la CNR procède à une actualisation technique du projet. De nombreuses études, sont lancées, ce qui conduit les opposants au projet à dénoncer le caractère morcelé de ces dernières.

Malgré son immobilisme, le projet conduit néanmoins à de coûteuses dépenses (acquisitions des biens sur l'emprise, études menées par les services de l'Etat ou par la CNR ...).

1.3. Un projet qui est arrêté alors que son financement était enfin acquis

Un peu plus de deux ans avant l'expiration de la DUP, le financement de ce que d'aucun qualifie de "maillon manquant de la liaison Mer du Nord – Méditerranée" est enfin arrêté, par voie législative.

Mais un autre projet d'infrastructure de transport concerne également le territoire concerné, le projet de TGV Rhin-Rhône, inscrit au schéma directeur européen en décembre 1990 et au schéma directeur français des liaisons ferroviaires à grande vitesse en mai 1991.¹⁵

Au delà de ce projet parfois cité comme concurrent, les contestations écologiques, puis économiques, financières, sociales et politiques ne cessent de prendre de l'ampleur, dans les rapports des grands corps de l'Etat mais aussi par le biais de la consultation publique organisée en 1996 et de manifestations.

Elles aboutissent à l'annonce les 7 et 8 juin 1997, à Besançon, par Dominique VOYNET, nouveau ministre de l'environnement, de l'abandon du projet.

1.3.1. L'article 36 de la loi du 4 février 1995¹⁶

En février 1995, Raymond BARRE, devenu président de l'association Mer du Nord – Méditerranée et maire de Lyon, obtient l'inscription dans la loi d'orientation sur l'aménagement du territoire, dite loi Pasqua, du programme de réalisation de la liaison fluviale à grand gabarit Saône-Rhin.

L'article 36 de cette loi précise que le passage à grand gabarit doit être effectif pour 2010 et que c'est Electricité de France (EDF) qui devra le financer, avec les bénéfices qu'elle fait en achetant à la CNR l'électricité produite par le Rhône.

Le problème du financement, qui jusqu'alors avait incité les gouvernements précédents à beaucoup de réserve est donc levé.

En janvier 1996, la Société pour la REalisation de la LIaison Fluviale à grand gabarit Saône-Rhin, dite SORELIF Saône Rhin, dont le capital est souscrit à parité entre EDF et la CNR, est créée. Elle sera maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre.

¹³ En mai 1987, une délégation de Présidents de Région, conduite par Edgar FAURE, président de l'association Mer du Nord Méditerranée, obtient du ministre des Finances Edouard BALLADUR que les régions disposent d'un représentant au sein du conseil de la CNR.

¹⁴ cf. Bibliographie, document 184 page 88

¹⁵ cf. annexe 3

¹⁶ cf. annexe 1, page 4

Mais le temps presse puisque plus de 4 000 hectares doivent être acquis avant l'expiration de la DUP en juin 1998. A ces fins, la mise en œuvre de la procédure d'expropriation est autorisée par Alain JUPPE, Premier Ministre, en novembre 1996.

1.3.2. La consultation publique de 1996

Une série de rapports¹⁷ viennent pendant cette période mettre en avant les limites des études du maître d'ouvrage et pointer les risques écologiques mais aussi économiques et financiers du projet, confirmant ainsi les risques mis en avant de longue date par les défenseurs de l'environnement.

Dans ce contexte, la consultation publique, qui s'inscrit dans l'esprit de la loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 sur les enquêtes d'utilité publique, de la circulaire Bianco du 26 février 1993¹⁸ sur les grands projets d'infrastructures et de la loi Barnier du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement¹⁹, doit permettre de recueillir l'avis de la population sur les modalités de réalisation de l'ouvrage.

Le préfet de Franche-Comté est chargé de coordonner cette consultation. La ministre de l'Environnement, Corinne LEPAGE et la secrétaire d'Etat aux transports, Anne-Marie IDRAC, lui adressent une lettre spécifiant bien ce point : « Vous veillerez à ce que la consultation ne porte pas sur l'utilité publique du projet qui, ayant été déclarée, n'est pas en cause dans la présente procédure. [...] La consultation ne doit pas avoir comme conséquence de retarder le déroulement des opérations. »²⁰

Au-delà de l'évocation nécessaire de la compensation des impacts du projet, cette procédure conduit à l'expression de très nombreux besoins en aménagements connexes²¹. « La plupart des communes estiment que c'est à la SORELIF de prendre [ces derniers] en charge [...], soit qu'elles les imputent au projet, soit qu'elles [n'aient] pas les moyens de les financer, soit qu'elles l'exigent à terme de compensation. »²²

La mission commune Inspection Générale des Finances et Conseil Général des Ponts et Chaussées d'avril 1996 mettait d'ailleurs en exergue ce point : « Le risque de voir pris en charge financièrement par le canal des projets locaux qui n'auraient qu'un rapport lointain avec cet aménagement ne doit pas être sous-estimé. »²³

Cette consultation sert de caisse de résonance à toutes les contestations et aboutit à une remise en cause de l'intérêt même du projet.

Le droit d'une DUP étant rigide, choisir une nouvelle variante, pour prendre en compte les résultats de la consultation était impossible. Vu le contexte, une nouvelle DUP n'aurait pu être prise. L'aménageur (CNR) s'est donc trouvé pris au piège d'un cercle vicieux. Il connaissait les insuffisances du projet, mais ne disposait pas des moyens juridiques pour lui permettre de l'améliorer. Un arbitrage de Matignon a alors été pris et a demandé à ce que les terrains soient achetés.²⁴

¹⁷ permettant l'expression de l'hostilité discrète des services de l'Etat qui n'ont jamais cru à ce grand projet ou avait d'autres intérêts (EDF, SNCF ...) à défendre

¹⁸ elle recommande l'organisation d'un débat public, préalable à l'enquête publique, portant sur l'intérêt économique et spatial d'un projet

¹⁹ qui institue, notamment, la commission nationale du débat public

²⁰ D'aucun y discerne des précautions de langage à l'adresse du préfet François LEPINE, réputé favorable au projet. Hypothèse que corrobore un interview de Guillaume SAINTENY, ancien directeur-adjoint du cabinet de Corinne LEPAGE, publié en décembre 1997 (*Environnement Magazine* n° 1563)

²¹ garanties ultérieures des riverains face aux risques de crues, assainissement, alimentation en eau potable, voies de communication ...

²² Synthèse de la consultation publique, cité en pages 35 et 36 du document 192 de la bibliographie

²³ cf. Bibliographie, document 294, page 34

²⁴ Source : entretien avec Catherine MAYENOBE, alors Directeur Administratif et Financier de la compagnie

1.3.3. Les élections de mai 1997 et l'abrogation de la DUP

Au moment où la CNR commence les expropriations, les élections législatives, précipitées par la dissolution de l'Assemblée Nationale par le Président Jacques Chirac, en avril 1997, amènent une nouvelle majorité parlementaire.

Et celle-ci est plutôt hostile au canal, ne serait-ce qu'en raison de la présence en son sein de quelques écologistes, dont Dominique VOYNET, qui s'était battue pendant une vingtaine d'années déjà contre le projet, parmi les gens qui disaient que c'était inutile :

- soit parce que le projet, vital pour le développement de la vallée, serait réalisé quoi qu'il en soit
- soit parce qu'ils considéraient que le projet finirait par tomber de lui même, en raison notamment de l'opposition des grands corps de l'Etat, et qu'il ne servait donc à rien de s'agiter.

A l'occasion de ces élections législatives, Haut Jura excepté, tous les candidats qui avaient affiché leur soutien au projet ne sont pas réélus. La population franc-comtoise, comme en ont témoigné les manifestations du printemps, largement relayées dans la presse quotidienne régionale et nationale, est donc majoritairement contre ce projet.

Dominique VOYNET, nommée ministre de l'Environnement, est la première à avoir le courage politique d'assumer sa position sur le projet, à la différence de ces prédécesseurs : les inconvénients d'un tel équipement sont trop importants par rapport aux avantages qu'il serait possible d'en tirer. Bien que sachant que le projet serait tombé tôt ou tard, à la faveur de l'expiration de la DUP notamment et des recours juridiques, elle a le courage de dire clairement «STOP », évitant ainsi d'engager de nouvelles dépenses inutiles sur ce dossier.

Le 19 juin 1997, le Premier Ministre, Lionel JOSPIN, annonce l'arrêt du projet de canal à grand gabarit Rhin-Rhône, ce que d'aucun ont alors qualifié de « cadeau nuptial de la gauche aux écologistes »²⁵. Et le décret d'abrogation du projet, en date du 29 octobre 1997²⁶, met fin à trente années de tergiversations politiques.

2. L'économie du projet

En 1996, le Ministre de l'Environnement, Corinne LEPAGE, avait qualifié le projet de « *pharaonique* ». Sa réalisation était bien sûr techniquement possible mais il n'aurait eu aucune rentabilité économique. Les avantages en paraissaient donc trop incertains eut égard aux frais à engager et aux données du transport fluvial français.

2.1. Le coût du projet et sa rentabilité

L'évaluation du coût n'a pas été aisée : CNR et instances publiques se sont affrontées à ce sujet.

Les partisans du projet estimaient le montant des investissements à 2,64 milliards d'euros (17,3 milliards de francs), prévoyant un surplus de 0,6 milliards d'euros (4 milliards de francs) pour son amélioration ainsi que 0,6 autres milliards d'euros de TVA. Coût total : 3,84 milliards d'euros (28 milliards de francs) au plus.

Un chiffre déjà largement supérieur au 1,4 milliards d'euros (9,3 milliards de francs) annoncés par la CNR dans les années 1960, même si la comparaison n'est pas ici effectuée à francs constants.

En contrepartie, la société espérait un trafic de 13 millions de tonnes alors même que le Rhône n'en voyait transiter que 4. Ces données n'inquiétaient pas Michel LHERITIER, responsable du lancement du projet à la SORELIF Saône-Rhin, pour qui « *l'organe [créerait] la fonction* ».

Pour l'Observatoire économique et statistiques des transports, Rhin-Rhône est « *un projet trop coûteux au regard des alternatives d'investissements possibles à long terme. [Il] concurrence des réseaux existants sans que les transferts modaux soient assurés, ni que ces [derniers] conduisent*

²⁵ ou de promesses honorées envers ses colistiers verts

²⁶ cf. annexe 1, page 5