

IV. LE PROGRAMME AVENIR DU TERRITOIRE ENTRE SAONE ET RHIN (ATSR)

Le projet de canal à grand gabarit abandonné, le Gouvernement a décidé de proposer pour le territoire entre Saône et Rhin concerné un projet de développement durable.

Dominique VOYNET, qui présidait à la gestion de la crise qui a fait suite à l'annonce de l'arrêt du projet, a en effet souhaité que le gel des emprises pendant de si longues années ne soit pas vain.

De faiblesse qu'il était pour le secteur, dans la mesure où il avait empêché de prévoir et/ou de mettre en œuvre des projets, le gel des emprises constituait également une force puisqu'il avait évité des actions dispersées, sans vision d'ensemble.

Partant de ce constat, le Ministre de l'Environnement, rejoignant en cela les conclusions de la mission interministérielle Villain, a souhaité la mise en œuvre d'un programme permettant de rattraper le retard de développement.

Après une présentation des conditions qui ont présidé à la mise en place de ce programme et de son contenu, nous procéderons à une analyse force-faiblesse de ce dernier.

Cet exercice, effectué à la lueur des nombreux entretiens menés au cours de ces deux dernières années²²⁹ et dans une moindre mesure des rapports de l'évaluation à mi-parcours ne se veut en aucun cas exhaustif. L'objectif ici n'est pas de procéder à une évaluation complète du programme, mais bien de mettre en avant quelques unes des conditions nécessaires à la réussite d'un programme de développement durable mené à une telle échelle.

1. La genèse du programme et son contenu

Dans ses conclusions, remises le 10 novembre 1997 au Premier Ministre, la mission Villain, qui avait écarté le principe des compensations financières, préconisait déjà la mise en place d'un contrat de plan spécifique et interrégional : « *La Mission estime que les régions ou les villes concernées devraient bénéficier d'une réelle priorité, qui pourrait [...] prendre la forme d'un contrat de plan interrégional spécifique, tant l'histoire du projet, de sa genèse à sa chute, témoigne d'une responsabilité certaine de l'Etat.* »²³⁰

Une idée qui sera suivie et aboutira à la mise en œuvre d'un contrat de plan spécifique pour les territoires concernés.

1.1. La mise sur pied de ce programme²³¹

Le Préfet de Région Franche-Comté est missionné par Dominique VOYNET, Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement pour élaborer, avec l'ensemble des acteurs du territoire concerné un projet de développement durable.

Trois comités interministériels à l'aménagement et au développement du territoire (CIADT) successifs se penchent sur le berceau du programme, qui se met en place au titre de contrat de plan spécifique sur la période 2000-2006.

En vertu des règles d'équité qui régissent les contrats de plan Etat-Région (CPER)²³², la mise en œuvre d'un programme particulier offrait en effet la possibilité de disposer de crédits supplémentaires.

1.1.1. Le rôle du préfet coordonnateur

Par courrier du 5 décembre 2007, Dominique VOYNET confie au Préfet de la région Franche-Comté la mission de lui « *proposer pour être présenté au Gouvernement un programme portant sur l'ensemble [du] territoire [concerné], répondant à l'objectif d'un développement durable, respectueux*

²²⁹ cf. annexe 15

²³⁰ cf. Bibliographie, document 305, page 60

²³¹ cf. annexe 16, pages 1 à 7

²³² enveloppes normalisées sur la base de critères très précis aux rangs desquels figurent la population, le PIB ...

de l'environnement de cette zone et accordant une attention particulière sans être exclusive aux problématiques du patrimoine naturel et paysager, de la gestion de l'eau, de l'amélioration du cadre de vie urbain, des transports et du développement économique. »

La Ministre y insiste sur la démarche participative de tous les acteurs du territoire : *«L'avenir de ce territoire doit se construire à partir des propositions de ses habitants, des élus, des associations et des acteurs économiques. Je vous demande donc de mener une démarche résolument innovante pour que les divers acteurs qui s'étaient mobilisés à l'occasion du projet de canal s'investissent dans l'élaboration d'un projet de développement durable de ce territoire valorisant tous ces atouts et au premier chef son environnement. Au delà des administrations, collectivités locales, chambres consulaires et universités, vous veillerez à associer à cette démarche l'ensemble des acteurs concernés et notamment les associations. »*

Le préfet-coordonnateur doit remettre, pour le 31 juin 1998 un rapport comportant *«notamment la définition des grandes orientations à mettre en œuvre sur le territoire, les critères de sélection des projets, ainsi qu'un premier projet de programme d'actions et [des] propositions sur les méthodes et moyens pour enrichir ce programme et mettre au point les actions à entreprendre. »*

Dès cette lettre de mission, l'objectif est clairement fixé : *«les actions [doivent pouvoir] se concrétiser dans le cadre du prochain contrat de plan »*. Ceci laisse un an et demi au préfet-coordonnateur ...

Claude GUEANT, alors Préfet de la région Franche-Comté et Anne MEIGNIEN, son Secrétaire Général pour les Affaires Régionales ont effectué *«un bon travail en la matière »*²³³. Ils ont fait leur possible pour comprendre cette notion de développement durable²³⁴ et pour œuvrer pour le programme. Le premier chargé de mission ATSR, Sébastien FOREST, également.

Neuf groupes de travail thématiques ont été mis en place sous le pilotage chacun d'un service de l'Etat et avec la participation de tous les acteurs l'ayant souhaité :

- gestion de l'eau (DIREN Franche-Comté)
- environnement (DIREN Franche-Comté)
- tourisme et loisirs (DRT Franche-Comté)
- agriculture et forêt (DRAF Franche-Comté)
- transport (DRE Franche-Comté)
- friches industrielles (DRIRE Franche-Comté)
- développement économique (SGAR Franche-Comté)
- devenir du canal Freycinet (Service de la Navigation)
- urbanisme et aménagement (DRE Franche-Comté)

A charge pour eux de procéder à un état des lieux de la situation du territoire et des études existantes puis de dégager les principales orientations stratégiques.

La restitution des travaux de ces groupes a eu lieu à l'occasion du premier comité de suivi du projet, le 24 avril 1998.

Sur la base des orientations qui s'étaient dégagées, une vaste consultation des élus, des associations, des acteurs économiques et des habitants a été organisée, au sein des douze secteurs identifiés (Mulhouse, Altkirch, Territoire de Belfort, Montbéliard, Doubs centre, Besançon, Doubs sud, Jura nord, Dôle, Jura sud, Côte d'Or et Saône-et-Loire) par le biais de réunions publiques organisées en mai et juin. Le document de travail réalisé suite au comité de suivi a également été adressé à toutes les communes concernées.

Les remontées de ces deux mois de consultation ont permis la rédaction d'un document présentant les premières propositions d'orientation. Ce dernier, axé autour de quatre thèmes stratégiques (l'eau et le patrimoine, le développement et l'attractivité, les modes de transports et les

²³³ Entrevue du 25 janvier 2005 avec Dominique VOYNET

²³⁴ cf. annexe 17, pages 1 et 2

ressources humaines) et retenant sept espaces de projets a été approuvé lors du comité de suivi qui s'est tenu le 10 juillet 1998, en présence du directeur de cabinet de Dominique VOYNET, retenue par d'autres dossiers.

Comme me l'a confié Sébastien FOREST²³⁵, pendant cette phase d'élaboration du programme, les élus ont eu du mal à comprendre ses objectifs et ils restaient très dubitatifs sur la capacité de l'Etat à apporter des crédits en la matière. D'où une certaine indifférence ou un dialogue difficile car ils demandaient de l'argent au titre d'une compensation et n'étaient pas prêts à s'engager dans une réflexion sur un programme de développement.

Cet état d'esprit a fort heureusement évolué dès le CIADT de décembre 1998, où le montant des crédits a été annoncé.

1.1.2. Les décisions des CIADT de 1997, 1998 et 1999

Le CIADT du 15 décembre 1997 permet de fixer le cadre de l'action gouvernementale. Les quatre objectifs poursuivis pour l'aménagement du territoire²³⁶ nécessite une réorientation des instruments financiers et une révision de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, afin notamment de mieux respecter le territoire.

Ce dernier «ne doit plus être considéré comme une variable d'ajustement de la croissance économique, mais comme une ressource à part entière qu'il convient de valoriser. Son aménagement ne doit plus servir de prétexte à des opérations dépourvues de justifications économiques. La construction du canal Rhin-Rhône est abandonnée.»²³⁷

Ce CIADT fait également l'annonce du lancement de trois programmes d'actions en faveur du développement durable territorial: le plan de développement durable pour le Massif Central, la convention de développement du Pays Basque ... et l'aménagement de la vallée du Doubs, à la suite de la décision d'abandon du canal Rhin-Rhône.

«A la suite de sa décision d'abandonner la liaison à grand gabarit Rhin-Rhône, le Gouvernement a mis en place, durant l'été, une mission d'évaluation des conséquences de cette décision. Le Gouvernement a pris, sur la base de cette mission, une première série de décision.

S'agissant de la clôture de l'opération, il a été décidé de mettre fin au processus d'acquisition foncière ; d'achever les travaux engagés sur la Saône et sur le bief de Niffer-Mulhouse ; de dégager les moyens financiers permettant à la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) d'assumer les conséquences de l'abandon du canal ; et enfin de proposer au Parlement les modifications législatives nécessaires.

Au-delà, le Gouvernement confie au ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement le soin d'élaborer un nouveau projet de développement pour la vallée du Doubs. Ce projet associera les collectivités locales et les forces vives des territoires concernés et s'inscrira dans une logique de développement durable respectueux de l'environnement de cette région.

D'ores et déjà, des moyens, à hauteur de 20 MF, seront engagés en 1998, en faveur de la restauration hydraulique et écologique du Doubs et de la lutte contre les inondations.»²³⁸

Ces 20 millions de francs (3 048 980 €), comme me l'a indiqué Sébastien FOREST²³⁹, proviennent du fonds de concours EDF, attribué sur une période de dix ans (1999-2008). Ce dernier a fait l'objet d'une âpre négociation entre le Ministère de l'Environnement et EDF, sans doute au titre des bénéfices financiers conservés par EDF du fait de la non réalisation de l'infrastructure à grand gabarit qui devait être financée par la "rente du Rhône".

²³⁵ lors de notre entretien du 22 avril 2004, époque à laquelle il était Commissaire à l'aménagement du massif du Jura

²³⁶ maillage à partir des agglomérations et des villes moyennes, valorisation de systèmes urbains dans la compétition mondiale, nécessité d'assurer les conditions d'un développement durable et partenariat et mise en œuvre de la démocratie participative

²³⁷ cf. Bibliographie, document 267 (Eléments de compte-rendu disponibles sur le site <http://www.datar.gouv.fr>)

²³⁸ cf. Bibliographie, document 267

²³⁹ entretien du 26 juillet 2004

Lors du CIADT du 15 décembre 1998, le Gouvernement annonce qu'il «*décide d'engager, sur les territoires situés entre la Saône et le Rhin, et notamment le long de la vallée du Doubs, un ensemble de mesures destinées à promouvoir sur ces régions un modèle de développement économique durable, à favoriser la coopération interrégionale et à soutenir les ensembles industriels et urbains confrontés à des mutations industrielles importantes, tout particulièrement sur l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard.* »²⁴⁰

S'agissant du projet de territoire Saône-Rhin, qui nous intéresse plus particulièrement dans le cadre de ce mémoire, le gouvernement «*a approuvé le contenu [du programme, tel que transmis en juillet par le préfet-coordonnateur] et il a demandé au préfet de la région Franche-Comté de le finaliser, dans la perspective d'une convention interrégionale qui sera signée entre l'Etat et les collectivités d'ici la fin 1999.* »

Le compte-rendu poursuit en détaillant les quatre séries d'actions autour desquelles s'articulera le programme (cf. annexe 16, page 2) avant de n'apporter des informations en terme d'engagement financier.

« L'ensemble de ces mesures, qui couvriront la période 2000-2006, viendront en complément des contrats de plan des trois régions concernées (Alsace, Bourgogne et Franche-Comté). Elles représentent une enveloppe globale de 3 000 MF, dont 700 MF d'engagement de l'Etat arrêtés par le gouvernement, qui pourront faire l'objet de décisions complémentaires courant 1999, notamment dans le domaine des transports. L'Etat proposera à l'Union Européenne de s'associer au financement de ce programme dans le cadre d'un des Programmes d'Initiatives Communautaires (PIC) qui sera mis en place sur la période 2000-2006. »

Comme me l'a signalé Sébastien FOREST, presque tous les élus du territoire ont été surpris par l'annonce des financements lors du CIADT de décembre 1998 et cela a permis une mobilisation importante en 1999, tant dans le cadre des groupes techniques que des groupes locaux de concertation. Il a ainsi été possible de traduire les orientations ainsi arrêtées en un programme d'actions concrètes et de valider les périmètres des sept territoires²⁴¹.

Un changement d'état d'esprit qui transparait aussi dans le rapport d'information sur *les perspectives économiques et sociales de l'aménagement de l'axe européen Rhin-Rhône*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 15 novembre 1999 :

« I. – conclusions de la mission relatives aux investissements prioritaires sur l'axe Rhin-Rhône

Les partisans comme les adversaires du projet de grand canal Rhin-Rhône, naguère opposés, se sont retrouvés d'accord sur la nécessité de développer sur cet axe une politique volontariste d'aménagement du territoire afin de l'inscrire dans le développement européen et national.

*Il ne s'agit ni d'obtenir une solution alternative au projet abandonné, ni de recevoir un quelconque « dédommagement ». En revanche, [...] il importe que les partenaires et les acteurs des régions traversées par l'axe se rapprochent, à l'orée des décisions sur les contrats de plan et les schémas régionaux d'aménagement du territoire, et au niveau européen sur les fonds structurels. »*²⁴²

Le comité de suivi du 21 mai 1999 a ponctué cette année et permis de faire le point de l'avancée des réflexions, notamment s'agissant des groupes techniques dont le rendu était dépendant de la remise d'études confiées à des cabinets externes²⁴³.

²⁴⁰ Eléments de compte-rendu disponibles sur le site <http://www.datar.gouv.fr>

²⁴¹ Au delà du noyau dur de communes bénéficiaires, des périmètres plus étendus ont été arrêtés pour des raisons thématique (e.g. de l'eau, la gestion des inondations étant plus aisée en considérant un bassin versant dans son ensemble), mais également pour respecter des territoires pré-existants (schéma directeur, intégralité des cantons, pays).

²⁴² cf. Bibliographie, document 193, page 84

²⁴³ expertise des enjeux de la réhabilitation du canal du Rhône au Rhin, étude prospective multimodale de fret sur l'axe Méditerranée-Mer du Nord, schéma directeur de gestion des inondations, enjeux et besoins des entreprises, schéma de développement du tourisme, potentiel de développement des microcentrales, étude Formation – Emplois ...

Les évolutions du projet de territoire, comme la réalisation des aménagements sur la voie ferrée Mulhouse-Dijon, apparues comme prioritaire lors des réunions de concertation, ont été prises en compte lors du CIADT du 23 juillet 1999.

1.2. Le contenu et la mise en œuvre du programme

La convention interrégionale²⁴⁴ entre l'Etat, les Régions et les Départements, Voies Navigables de France, Réseau Ferré de France, l'ADEME et les agences de l'eau a été signée le 29 avril 2000. Elle comprend, outre l'indication des domaines d'intervention, les annexes financières, la liste des communes concernés et la composition des comités mis en place pour assurer le suivi du programme ATSR.

1.2.1. Le contenu du programme

Le programme Avenir du Territoire entre Saône et Rhin se décline donc à la fois de façon thématique, sous la forme de trois axes interrégionaux et de façon territoriale, avec un axe dont le contenu est propre à chacun des sept espaces de projets.

La convention interrégionale s'appuie sur quatre orientations fortes identifiées comme stratégiques par l'ensemble des acteurs au stade de la réflexion préalable :

- préserver et valoriser les atouts patrimoniaux (axe A)
- favoriser le développement endogène et renforcer l'attractivité du territoire (axe B)
- organiser les modes de transport (axe C)
- faciliter l'émergence des projets locaux (axe D)

Six conventions d'application, dont l'objet est de préciser le contenu et les modalités propres à chaque espace de projet ont également été signées par l'ensemble des cofinanceurs :

- convention d'application Alsace (pour les deux territoires de projets Agglomération mulhousienne et Pays du Sundgau)
- convention d'application Aire urbaine
- convention d'application Doubs central
- convention d'application Agglomération bisontine
- convention d'application Nord Jura
- convention d'application confluence de la Saône et du Doubs

Des informations complémentaires sur les actions soutenues figurent en annexe 16, pages 10 à 15.

L'axe D comporte également une huitième orientation, relative à l'animation des espaces de projets et à l'évaluation du programme²⁴⁵.

1.2.2. Le fonctionnement du programme

Si les conventions définissent le type d'actions susceptibles de bénéficier de subventions, le manuel de procédures, élaboré courant 1999, fixe quant à lui les étapes de la vie d'un dossier. Ces dernières sont proches de celles en vigueur pour les fonds structurels européens ou les politiques territoriales (cf. annexe 16, pages 16 et 17).

Les dossiers doivent être déposés par le porteur de projet en sept exemplaires auprès d'un guichet unique²⁴⁶. Le porteur pouvait, dans l'esprit, recevoir l'appui d'un animateur pour la définition du contenu de son projet, sa mise en adéquation avec les objectifs du programme et bien sûr, le montage technique, administratif et financier.

²⁴⁴ cf. annexe 16, pages 7 à 16

²⁴⁵ ligne équivalente aux axes 'Assistance technique' des DOCUP régionaux Objectif 2

²⁴⁶ cf. détail en annexe 16, page 16

En effet, considérant que l'animation était une des conditions majeures de la réussite et de l'exécution d'un programme public, la mesure D8 d'ATSR prévoyait le recrutement d'animateurs territoriaux (un par espace de projet) et d'animateurs transversaux en charge de thématiques comme le développement durable, le tourisme fluvial, l'eau et les milieux naturels. Ces derniers devaient mener à bien la communication et accompagner les porteurs de projets. Comme nous le verrons plus loin, ces postes n'ont pas tous été pourvus et il n'y a pas eu d'animation en continu sur le territoire pendant toute la durée du programme.

Le guichet unique est chargé de s'assurer que le dossier est complet (et le cas échéant de demander les pièces complémentaires), avant de ne délivrer un accusé de réception. C'est lui qui transmet les dossiers aux cofinanceurs potentiels, au service unique et à la trésorerie générale et qui crée le dossier dans la base de données partagée.

Le service unique est alors chargé de vérifier l'éligibilité du projet, son opportunité, son caractère viable ou non, au moyen de la grille de lecture 'développement durable' (cf. annexe 16, page 18) et d'assurer la présentation du dossier en comité de programmation.

La notification de la décision du comité est assurée par l'ordonnateur et si la décision est favorable, le service instructeur prend le relais et établit la convention. Il assure ensuite le suivi des dépenses du maître d'ouvrage et des versements de subvention, avant de ne solder le dossier et de l'archiver.

1.3. Un rendez-vous raté avec l'Union européenne

A Postdam, lors du conseil européen des ministres de l'aménagement du territoire, en 1999, Dominique VOYNET a présenté le dossier *Avenir du territoire Saône-Rhône*. Consciente de son caractère novateur, puisqu'il s'agissait de la première expérience de plan de développement durable menée à une telle échelle au niveau européen, Madame WULF MATHIES, commissaire européen en charge de la politique régionale s'était alors montrée vivement intéressée, et prête à mobiliser des crédits.

La convention ATSR interrégionale 2000-2006 mentionne une « *clause de rendez-vous pour les crédits européens* » :

« La commission européenne n'étant pas en mesure de s'engager en faveur du programme à ce jour, la participation financière de l'union n'a pas pu être précisée. Conformément aux décisions du CIADT du 15 décembre 1998, un engagement à hauteur de 223.4 MF (soit 34 057 110,45 €) est attendu de sa part. Les partenaires financiers du programme conviennent de se fixer une clause de rendez-vous à la fin de l'année 2000 pour constater le niveau des engagements obtenus et si cela s'avère nécessaire pour redéployer ou compléter leurs crédits en fonction des décisions de la commission. »²⁴⁷

Lors de notre entrevue du 25 janvier 2005, Mme VOYNET m'a indiqué qu'au changement de Commission, Michel BARNIER, nouveau commissaire en charge de la politique régionale, avait tout fait pour qu'ATSR ne bénéficie pas de crédits européens. Ce qui fut le cas. D'où des articles de presse assassins, disant que le Ministre de l'Environnement n'avait pas honoré ses promesses et qu'il manquait 34 millions d'euros ...

Si la logique du développement durable commençait alors à être intégrée aux diverses politiques de l'Union²⁴⁸, il faut tout de même signaler que le programme ATSR, de par l'ampleur et la diversité du territoire couvert notamment, pouvait difficilement entrer dans les moules réglementaires de la programmation 2000-2006 des fonds structurels.

Certains projets ATSR ont pu bénéficier de financement européen, parce que réalisés dans des communes listées comme bénéficiaires potentielles de crédits structurels ou en raison de leur adéquation avec les domaines couverts par les Programmes d'Initiatives Communautaires (PIC), mais

²⁴⁷ cf. Bibliographie, document 323, page 21

²⁴⁸ cf. annexe 17, pages 2 et suivantes

il paraît aujourd'hui difficile d'imaginer comment tout le territoire ATSR aurait pu bénéficier d'une enveloppe européenne propre.

Les fonds alloués afin de soutenir la reconversion économique et sociale des zones connaissant des difficultés structurelles le sont région par région et tout le territoire ATSR, n'est pas zoné Objectif 2. Néanmoins, une partie des dossiers de réhabilitation du canal Freycinet, en Franche-Comté, a notamment pu bénéficier de crédits au titre du programme Objectif 2 concerné.

Les PIC, évoqués lors du CIADT de décembre 1998, visent eux à soutenir des actions innovantes dans quatre domaines :

- le développement local en milieu rural (LEADER +), mais au sein de petits territoires, alors qu'ATSR mêle zones urbaines et rurales ; deux territoires du périmètre ATSR bénéficient néanmoins de crédits LEADER +, le Groupe d'Action Local (GAL) du Pays du Sundgau et le GAL du Pays du Doubs central

- la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (INTERREG III) alors qu'ATSR vise plus à combler le retard de développement d'un territoire national, dans son environnement européen ; néanmoins, des dossiers d'envergure européenne, à l'instar de la véloroute Nantes-Budapest, ont bénéficié de soutien au titre du programme INTERREG III

- la lutte contre les discriminations et les inégalités en relation avec le marché du travail (EQUAL), avec des subventions attribuées sur appels à projets

- la réhabilitation économique et sociale des quartiers en difficulté (URBAN II) ; aucune des villes du territoire Saône-Rhin n'atteint la taille critique pour être confrontée à des difficultés de nature à être retenue au titre de ce PIC²⁴⁹.

Enfin, même si l'un des trois thèmes stratégiques d'intervention soutenus par le fonds européen de développement régional (FEDER) dans le cadre des programmes régionaux d'actions innovatrices (PRAI)²⁵⁰ vise à soutenir le domaine de l'identité régionale et du développement durable²⁵¹, le fait qu'ATSR couvre trois régions rendait de facto toute candidature impossible. Par ailleurs, le caractère innovant des actions inscrites au programme ATSR n'étant pas avéré, aucune des régions concernées ne s'est lancée sur une tentative de dossier connexe. L'Alsace et la Bourgogne ont par contre toutes deux obtenu une enveloppe lors de l'appel à projets 2002-2003, respectivement pour des actions ciblées sur la filière des énergies renouvelables et des technologies bio-environnementales et pour la création d'un pôle européen d'excellence en matière de technologie de l'image et du son.

Alors que Muriel JANEX annonçait lors du comité de suivi du 29 novembre 2002 que « *la problématique des taux d'intervention liée à l'absence de crédits européens [devrait] être abordée dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours* »²⁵², il y a juste eu « *des ajustements au gré des comités régionaux mais à la marge, toute révision globale de la maquette étant exclue.* »²⁵³

2. Les apports du programme

Il n'est pas possible dans le cadre de cette étude de faire le point sur toutes les actions des axes transverses et tous les espaces de projets. Mais il convient néanmoins de mettre en lumière quelques apports du programme au territoire concerné.

²⁴⁹ Les neuf sites français subventionnés dans le cadre de la programmation 2000-2006 sont les suivants : Bastia, Bordeaux, Clichy-Montfermeil, Grenoble, Grigny-Viry Châtillon, Le Havre, Le Mantois, Val-de-Seine et Strasbourg

²⁵⁰ volet A de la génération 2000-2006 des actions innovatrices ; les volets B et C concernant respectivement la création de réseaux et l'identification et la valorisation des meilleures pratiques

²⁵¹ Les deux autres volets sont l'économie fondée sur la connaissance et l'innovation technologique et la société de l'information au service du développement régional. 8 des 18 PRAI français ont une partie de leur enveloppe liée à cette thématique développement durable (cf. annexe 17, page 10).

²⁵² cf. Bibliographie, document 355, page 5

²⁵³ Alban SOUCCAROS (20 avril 2004)

Le point fort incontestable d'ATSR consiste en la remise à niveau du canal. Il nous a également paru utile d'évoquer deux autres projets : la véloroute Nantes-Budapest, dans la mesure où cette dernière concerne, comme le canal qu'elle longe, la totalité du périmètre et qu'elle a été qualifiée de "projet phare" dans le rapport d'évaluation à mi-parcours du programme et la plate-forme de Pagny, dont la Compagnie Nationale du Rhône avait commencé l'aménagement.

Tous les acteurs consultés ont également unanimement fait état d'avancée en matière de structuration des territoires ruraux et de progrès plus mesurés s'agissant de l'intégration de la notion de développement durable, ce qui assurera une transition avec la partie suivante, consacrée aux limites du programme.

2.1. La restauration et la mise en valeur du canal du Rhône au Rhin

Tout à la fois à l'origine du retard de développement de par le projet dont il était le support et trait d'union entre l'ensemble des sept espaces de projets, le canal du Rhône au Rhin bénéficie depuis 2000 d'une remise en état.

2.1.1. Un choix en terme d'aménagement qui risque de se poser ailleurs

Après plus de trente ans sans entretien majeur, le canal était dans un état dégradé, qui, au delà des problèmes de navigabilité, était surtout source de risques en terme de sécurité des biens et des personnes²⁵⁴.

Lors de l'élaboration du programme, une expertise Béture Cérec, a permis de choisir entre quatre scénari :

- la réhabilitation, permettant la poursuite de la navigation commerciale au gabarit Freycinet et le développement de la navigation de plaisance
- la réhabilitation pour la seule activité de plaisance
- le maintien en eau sans activité de navigation
- le comblement du canal

La première solution a été retenue, malgré les charges d'exploitation qu'elle induit et ce en raison des retombées locales escomptées :

	Investissements (MF)	Produits (MF/an)	Emploi (évolution)
Scénario 1	621	56	+ 60
Scénario 2	560	49	+ 25
Scénario 3	386	7	- 100
Scénario 4	366	4	- 175

Source : Diaporama du comité de suivi du 21 mai 1999

Le rapport parlementaire d'information sur les perspectives économiques et sociales de l'aménagement de l'axe européen Rhin-Rhône, enregistré le 15 novembre 1999 à la Présidence de l'Assemblée nationale, confirme que ce scénario 1 avait bien toutes les faveurs : « *Des besoins se font également sentir en matière d'équipements fluviaux. Ainsi, la remise en conformité du canal Freycinet apparaît nécessaire. M. Pierre Moscovici, ministre délégué chargé des affaires européennes, a d'ailleurs cité « la réhabilitation du canal Freycinet, paradoxalement sous-équipé et sous-utilisé depuis des décennies du fait même du projet de grand canal » parmi les éléments qui lui semblaient prioritaires. Ce canal continue en effet d'accueillir une navigation commerciale de 200 à 300 tonnes en provenance du bassin méditerranéen, notamment avec les ports rhénans de Huningue, Ottmarsheim et de l'Ile Napoléon. En outre, compte tenu des perspectives de développement du tourisme fluvial évoquées notamment par Mme Dominique Voynet, ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement, et par M. François Bordry, président de Voies Navigables de France*

²⁵⁴ Faute de crédits, certains effondrements de berge étaient uniquement signalés.

(VNF) qui a précisé que cet établissement public avait « de grandes ambitions touristiques sur le canal du Rhône au Rhin », des aménagements paraissent nécessaires sur le canal Freycinet. »²⁵⁵

Même si la création de VNF a permis d'augmenter significativement les crédits disponibles pour la voie d'eau, et qu'un volet fluvial est apparu dans les contrats de plan Etat Région 2000-2006, la question de l'entretien des canaux au gabarit Freycinet, inutilisables pour le commerce, risque de se poser de manière accrue dans les années à venir sur d'autres territoires.

Et ce d'autant que la loi du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages prévoit que le réseau de voies régionales pourra être transféré aux collectivités locales volontaires²⁵⁶.

Il s'agit d'une partie de notre patrimoine mais la question se pose clairement du mode de gestion à adopter. Ne faudra-t-il pas, dans certains cas, faire le choix du comblement pour ne pas engager de dépenses trop importantes ? C'est une vraie question en matière d'aménagement du territoire.

En Bourgogne, le programme LEADER + précédemment évoqué soutient trois territoires qui essayent de se structurer autour d'un canal, dans une logique de valorisation des ressources naturelles et culturelles :

- le canal du Nivernais constitue pour les 3 Pays en projet qu'il traverse une ressource touristique structurante, un patrimoine naturel et culturel à mieux valoriser à partir d'une plus grande coopération des acteurs locaux

- le canal de Bourgogne est support de développement pour deux pays (Auxois, 204 communes et Tonnerrois, 78 communes) qui avaient au départ présentés une candidature unique.

L'expérience semble plus concluante en Nivernais, au regard notamment des opérations qui dans leur grande majorité sont centrées sur le canal. Avec 32 dossiers programmés, le taux de programmation du GAL atteint 46,52 % et le taux de réalisation 25,27 %, au 31 janvier 2005²⁵⁷.

Pour favoriser la ré appropriation du canal par les habitants, un concours vidéo a été lancé sur ce thème et une exposition itinérante a été réalisée. Le programme a également permis de réaliser une étude de faisabilité d'un train bois et d'assurer la communication d'une association qui fait découvrir le canal aux enfants, grâce à des activités de plein air. Pour encourager la rencontre entre populations autour du canal, des randonnées pédestres, visites commentées, fêtes nautiques mais aussi des concerts sont organisés. Par ailleurs, des circuits de découverte ont été mis en place. La mise en valeur et la promotion du canal passent aussi par l'édition d'un ouvrage qui lui est consacré ou la création de l'identité visuelle d'une intercommunalité (logo). Enfin, afin que cette voie d'eau soit aussi vecteur de développement économique, diverses actions permettent la promotion et l'accompagnement de la véloroute. Au delà de l'étude sur un nouveau concept de haltes nautiques ou de la mise en valeur de sites, l'aménagement le plus structurant est sans doute la maison éclusière n° 16. Cette dernière au fil des années accueille de nouvelles fonctions : informations touristiques, borne internet et point téléphone, prise d'eau potable, épicerie et dépôt de pain mais aussi point de location de vélos.

Pour le canal de Bourgogne, la voie d'eau est moins au cœur des actions soutenues. Par ailleurs, les deux GAL ne progressent pas à la même vitesse. Si le rythme de consommation est satisfaisant pour l'Auxois (42 dossiers programmés et 14 refusés pour des taux de 69,83 % de programmation et 40,00 % de réalisation), les projets semblent avoir plus de difficulté à émerger sur le Tonnerrois (10 dossiers programmés et deux dossiers déposés pour des taux de 20,28 % de programmation et 16,77 % de réalisation)²⁵⁸. Le second territoire, plus petit, souffre peut être de la séparation avec l'Auxois puisque le dossier de candidature initial était commun.

²⁵⁵ cf. Bibliographie, document 193, pages 79 et 80

²⁵⁶ cf. annexe 2, pages 13 et 14

²⁵⁷ Ces données correspondent à celles enregistrées dans le logiciel PRESAGE et peuvent donc être en deçà de la réalité si la saisie des dossiers n'est pas effectuée au fil de l'eau.

²⁵⁸ Source : logiciel PRESAGE, base de données du 31 janvier 2005

L'aménagement du centre d'interprétation du canal de Bourgogne et de ces accès, la conversion d'une maison éclusière en site d'hébergement et celle d'une capitainerie en point d'accueil touristique ou l'organisation d'intervilles nautiques sont les principaux projets de l'Auxois en lien avec le canal.

Pour le Tonnerrois, il convient de citer la création de liens entre le canal et le tissu urbain de Migennes (par création d'un espace vert à proximité d'une écluse et réfection des accès devant une halte nautique), commune qui a par ailleurs bénéficié d'une subvention pour une fête du port, visant à promouvoir et dynamiser l'image du canal. Le GAL a également apporté son appui à l'organisation d'un raid VTT, course à pied et canoë sur le canal. Un dossier a par ailleurs été déposé par une commune, qui souhaite requalifier un jardin public jouxtant son port de plaisance et créer des liens entre le canal, le bourg et un site préhistorique dans le cadre de la véloroute.

Lors de l'évaluation finale, il sera sans doute intéressant de dégager le type d'actions potentiellement transférables.

2.1.2. Un financement intéressant

Lors de la préparation du programme, l'enveloppe de 405 MF (61,74 M€) a été allouée afin de permettre d'assurer la navigation de plaisance et de commerce, d'une part en traitant les désordres prioritaires de l'infrastructure, d'autre part en remettant à niveau et en modernisant les équipements du canal.

La convention interrégionale²⁵⁹ ne cache pas que le programme de réhabilitation (A.5.), entièrement financé par l'Etat à hauteur de 205 MF (31,25 M€)²⁶⁰, « *devra être poursuivi par des tranches ultérieures de travaux pour atteindre un état satisfaisant de l'ouvrage.* »

Le programme de modernisation des équipements (B.1.) bénéficie, lui, de contre-parties des collectivités locales²⁶¹. Ce qui a valu de vives réactions des élus, dont la presse locale s'est fait l'écho : « *les collectivités locales participeront financièrement à la mécanisation des écluses ou à l'amélioration de la signalisation des plaisanciers, compétences assumées jusque là par Voies navigables de France.* »²⁶²

Par ailleurs, la maquette du programme indique un apport Etat de 5,1 MF (0,78 M€) pour la véloroute et la subvention aux équipements locaux (B.1.).

Enfin, pour arriver au 405 MF, un programme complémentaire de 50 MF (6,11 M€) est financé à 50 % par VNF sur ses fonds propres et à 50 % par l'Etat au titre des actions en faveur de la qualité de l'eau et de la gestion des milieux aquatiques. Il porte sur la remise en état de la rivière navigable et la réparation des digues du canal dont la rupture entraînerait des risques pour les lieux habités ou industrialisés.

Lors de notre entretien du 23 février 2004, Eric SCHMITT, subdivisionnaire du Service de la Navigation de Mulhouse me confiait que les études menées (infrastructure, paysages, étude halieutique et étude sur la restauration des berges notamment) avaient finalement permis d'évaluer à 700 millions de francs (106,71 M€) les besoins pour permettre de rendre à la voie d'eau un statut comparable à celle des autres voies françaises.

Néanmoins, comme me l'a indiqué François BORDRY, Président de VNF lors de notre entrevue du 6 juillet 2004, « *le financement sur le volet fluvial est intéressant : ATSR permet de réaliser en un CPER ce qui se fait en 30 ans au regard des crédits mobilisés sur d'autres secteurs. Et il ne faut pas regarder cela que sous l'angle d'une juste compensation après des années pendant lesquelles le canal*

²⁵⁹ cf. Bibliographie, document 323, page 13

²⁶⁰ 150 MF Etat – FNADT et 55 MF VNF - FITTVN

²⁶¹ 44,90 MF Etat – FNADT, 50,00 MF VNF – FITTVN et 61,10 MF pour les collectivités régionales et départementales

²⁶² Saône-Rhin : convention prête (L'Alsace, 18 décembre 1999)

avait été laissé à l'abandon.²⁶³ Il s'agit avant tout d'un pari sur l'intérêt économique de ce canal (et pas exclusivement du point de vue touristique). »

Et de fait, si l'on rapporte ces 61,74 M€ aux 229 kilomètres concernés, on obtient une intensité d'aide d'Etat de 269 607 € par kilomètre pour la durée du programme, soit 44 934,50 € par kilomètre et par an. Ce qui est effectivement supérieur aux intensités des aides sur les autres canaux français, malgré l'introduction dans la génération de CPER actuels de contrat particulier "voies navigables". Les calculs effectués en Bourgogne²⁶⁴ font en effet état d'une intensité, tous canaux confondus, de 4 443,10 € par kilomètre et par an, presque dix fois inférieure.

D'où un sentiment d'injustice exprimé par certains élus : « *La région Franche Comté n'a jamais rien fait pour ses canaux (alors que Rhône Alpes et Bourgogne investissent depuis des décennies dans les canaux, avec des aides d'Etat comprises entre 20 et 30 %) et le programme paie d'un coup et dans des conditions défiant toute concurrence la remise à niveau ...* »

Une approche évidemment réductrice, dans la mesure où le Grand canal a passé vingt ans sans entretien majeur, avec néanmoins une augmentation des crédits à compter de la création de VNF en 1991 qui permet d'atteindre une intensité d'aides de 2513,20 € par kilomètre et par an, collectivités locales incluses cette fois-ci²⁶⁵.

2.1.3. Le positionnement de Voies Navigables de France en tant que véritable acteur local

Auparavant, les services de la navigation étaient exclusivement consultés pour avis sur les permis de construire en zones submersibles (avis forcément défavorable, d'où des relations difficiles avec les édiles et la population locale). Grâce à ATSR, VNF s'est positionné comme un véritable partenaire du développement local.

Si lors des premières années du programme (2000-2001), un certain manque de confiance était de mise chez les autres partenaires du programme (crainte notamment face à une incapacité à consommer les crédits affectés aux mesures canal), force a rapidement été de constater qu'au contraire VNF était le porteur de projet qui consommait le mieux les crédits.

Comme me l'expliquait Yves PICOCHÉ, directeur adjoint de la direction interrégionale Rhône-Saône de VNF, « *l'établissement public n'a pas de mérite à aller vite dans le cadre du programme et à consommer régulièrement ces crédits car les besoins sont conséquents. De plus, il faut reconnaître que la maîtrise des emprises assure à VNF une facilité de mise en œuvre, ce qui n'est pas le cas des DDE et DRE qui doivent passer l'étape des DUP et autres procédures, retardant ainsi la mise en œuvre des projets.* » Enfin, dernière clé de cette bonne consommation, l'établissement avait investi dès 1999 dans les études, ce qui a permis de démarrer les travaux dès le lancement du programme et au fur et à mesure du rendu des études²⁶⁶.

Au 31 décembre 2004, le tableau de suivi du programme²⁶⁷ fait état de pourcentage de réalisation tous supérieurs à 55 % :

- 65,56 % en Alsace, 65,13 % en Franche-Comté et 99,91 % en Bourgogne pour le volet restauration (A.5.)

- 56,00 % en Alsace, 68,51 % en Franche-Comté et 55,00 % en Bourgogne pour le volet valorisation (B.1.).

Par ailleurs, sur le canal Rhin-Rhône, Voies Navigables de France s'attache à donner un caractère culturel fort, pour que la remise en état ne prenne pas un caractère passiviste. Un concours

²⁶³ En 1995-1996, une convention VNF – région Franche Comté prévoyait néanmoins la restauration des parties du canal Freycinet non concernées par le projet.

²⁶⁴ cf. annexe 18

²⁶⁵ cf. annexe 19

²⁶⁶ La réfection des berges a ainsi réellement débuté en 2003 sur le versant alsacien, une fois les études environnementales disponibles.

²⁶⁷ Document .xls partagé entre les services

d'artiste a été mis en place et un programme de commande publique d'artiste devrait être lancé pour la construction de cabines d'écluses. Cette action, si elle réussit, devrait ancrer Rhin-Rhône dans la modernité et initier des démarches similaires de la part des collectivités de nature à générer du développement économique.

Pour la direction inter-régionale de Lyon, il est certain qu'il y a eu diffusion de l'esprit ATSR et les opérations s'appréhendent désormais dans cette logique développement durable :

- la priorité accordée aux techniques douces en matière de restauration des berges, sauf pour les cas où cela est techniquement impossible, dans le cadre d'ATSR est appliquée également à la Saône, dans le cadre du CPER

- les études engagées sur le boisement permettent désormais de choisir les peuplements arbustifs et arboricoles les plus adaptés (et non de planter du peuplier, arbre à bon rendement comme c'était le cas auparavant) et de travailler à leur implantation (paysagement pour laisser des fenêtres ouvertes permettant de découvrir des sites depuis le canal ...)

- une autre étude a été menée sur la qualité des eaux et la faune piscicole. Elle a mis en évidence la nécessité de recréer des frayères, ce qui peut être fait à moindre coût, alors que précédemment tous les travaux entrepris avaient conduit à la disparition de ces zones pourtant essentielles pour la qualité de la faune piscicole.

Enfin, les actions identifiées comme ayant un caractère structurant sur ce territoire pourront être ensuite diffusés sur d'autres zones par le biais des schémas de développement des voies fluviales.

2.2. Les autres projets "phares" en bonne voie d'exécution

Les deux dossiers suivants, de par leur caractère particulier, ont également retenu notre attention.

2.2.1. La véloroute Nantes-Budapest

La véloroute Nantes-Budapest²⁶⁸ a longtemps eu les faveurs des élus locaux.

Le rapport 2003 du Conseil Général du Doubs présente cette opération comme « *le projet phare* » du programme ATSR²⁶⁹, une notion reprise par le SGAR Franche-Comté lors du comité de suivi du 12 décembre 2003. S'agissant de la négociation pour l'utilisation des crédits libérés par la mobilisation du FEDER en Franche Comté sur le canal, « *Monsieur NODIN [...] attire l'attention sur les efforts de l'Etat pour mobiliser ces crédits sur le projet structurant de la véloroute. Cette initiative constitue un argument supplémentaire pour montrer l'intérêt qu'il porte à ce projet phare du programme.* »²⁷⁰ Le rapport d'évaluation à mi parcours emprunte donc également cette terminologie : « *pour l'instant, des projets phares comme la Véloroute ne sont intégrés que dans ATSR en Franche-Comté.* »²⁷¹

Robert LACROIX, chargé de mission VNF me confiait le 17 septembre 2004 que la véloroute correspond, en Franche-Comté, à une demande sociale et locale forte, au delà des débouchés touristiques escomptés. Il en veut pour preuve les résultats de l'enquête publique menée par le Conseil général du Doubs sur le territoire des 66 communes directement ou indirectement concernées entre le 21 juin et le 23 juillet 2004. « *Il est frappant de constater, à la lecture du document du commissaire enquêteur, le nombre d'observations positives. Ce type de document, qui est plus généralement un recueil de contestations, ne présente pas du tout ce caractère. Les pêcheurs, par exemple, n'y font état d'aucune opposition mais demande simplement à ce que soient prévues des zones de parking.* » Et de conclure : « *Les élus du Conseil Général du Doubs et du Conseil Régional de Franche Comté sont prêts aujourd'hui à mettre en place des financements complémentaires sur cette action qu'ils trouvent désormais intéressante et s'approprient donc.* »

²⁶⁸ cf. annexe 20

²⁶⁹ cf. annexe 20, page 6

²⁷⁰ cf. Bibliographie, document 344, page 3

²⁷¹ cf. Bibliographie, document 340, rapport de phase 1, page 19

Sur le versant alsacien, c'est un projet d'envergure qui est salué par la presse : « Parmi les nombreux autres projets thématiques se trouve un projet d'envergure : installer le long du canal du Rhône au Rhin une véloroute européenne sur le chemin de halage. »²⁷²

Pour le Président de VNF, « le fait que la véloroute soit parfois présentée comme le projet phare répond à un effet de mode ... Tout le monde veut développer le tourisme vert, à l'instar de ce qui se passe sur les rives du Danube. Le problème, c'est que généralement les projets ne sont pas structurés réellement pour devenir ce support touristique et ne servent donc, par manque d'aménagements complémentaires, qu'aux promenades du dimanche, ce qui économiquement ne rapporte rien (sauf pour le bar du coin). » Comme François BORDRY me le précisait lors de notre entrevue du 6 juillet 2004, « le développement des véloroutes et autres voies vertes doit bien être complémentaire au développement de la politique fluviale. Si la voie d'eau supporte du trafic, c'est plaisant de la longer ; si elle est sans vie propre, c'est beaucoup moins attirant. »

Par ailleurs, le trafic de plaisance ne peut assumer à lui seul la vocation touristique et la découverte des alentours du canal renforce l'intérêt du tourisme fluvial. Robert LACROIX espère ainsi « que la véloroute jouera le rôle de transition, de trait d'union, pour intégrer vraiment le canal à la vallée. »

Le tracé définitif a été arrêté après une étude d'itinéraire dont la maîtrise d'ouvrage était assurée par VNF. Le parcours emprunte autant que possible les chemins de halage.

Malgré une augmentation sensible des coûts, intervenue depuis la définition de la maquette du programme ATSR, et les montages juridiques parfois complexes en raison du partage des responsabilités entre les collectivités et VNF²⁷³, la mise en œuvre du projet, sous maîtrise d'ouvrage des conseils généraux concernés est en cours.

Un financement européen, de 4 M€ pour la seule zone ATSR, a pu être obtenu par la région Centre au titre du volet transnational du programme INTERREG III B espace du Nord Ouest, sur la priorité 2, *Accessibilité interne et externe de la zone*. Néanmoins, ce dossier *Eurovéloroute des fleuves* n'avait été programmé lors du comité organisé les 27 et 28 novembre 2003 à Bruxelles qu'à la condition que le projet voit un commencement d'exécution dans les 6 mois suivants. Le pari ayant été tenu, la région Centre a reçue la subvention INTERREG en début d'année 2004.

En Bourgogne, en raison de la consommation de la majorité des crédits territoriaux d'ATSR par la plate-forme de Pagny, « les aménagements vont être réalisés en pointillés jusqu'en 2006 » comme me l'a indiqué Gérard CHARTENET, DRE adjoint et chargé de mission au SGAR, le 21 avril 2004.

En Franche-Comté, les économies de FNADT²⁷⁴ et de subventions des collectivités locales réalisées grâce à la mobilisation pendant deux années de crédits FEDER Objectif 2 sur le canal ont été attribuées pour partie aux travaux sur berge pour préparer le terrain à la véloroute et pour des opérations connexes à l'aménagement de cette dernière.

En Alsace, une partie du travail était déjà effectuée. Le projet de véloroute a été pris en compte dans le plan de déplacement urbain de Mulhouse et un dossier va être déposé cette année au titre du programme ATSR pour l'aménagement des berges du canal et de la véloroute (cf. § III.2.2.3.2. supra).

Si tout le monde s'accorde sur le territoire pour dire qu'il reste aux collectivités à poursuivre la mise en œuvre du projet et à en assurer la promotion touristique, l'association Saône et Doubs vivants va plus loin et regrette qu'il n'y ait « pas de volet social d'accompagnement, alors que cela aurait été possible dans le cadre de la valorisation des deux voies parallèles que sont le canal et la véloroute. »²⁷⁵

²⁷² Saône-Rhin : convention prête (L'Alsace, 18 décembre 1999)

²⁷³ cf. annexe 20, page 1

²⁷⁴ pour partie, puisque ces dernières ont également permis la réfection du bief de partage

²⁷⁵ Entretien du 1^{er} octobre 2004 avec Gilles SENE.

2.2.2. La plate-forme multimodale de Pagny²⁷⁶

La zone d'activité concertée (ZAC) *Technoport La porte d'or* a été créée par arrêté préfectoral du 2 juillet 1992 sur une superficie de 140 hectares. L'aménagement et l'équipement de la zone ont alors été confiés à la Compagnie Nationale du Rhône. Interrogé à ce sujet, François BORDRY m'a indiqué qu'il avait « *un avis défavorable au départ lorsque la CNR s'est lancée dans la mesure où l'on ne construit pas la gare fluviale sud d'un canal à grand gabarit avant que ce dernier ne soit réalisé !* » Et d'ajouter : « *70 à 90 millions de francs ont été investis au départ, sans aucune perspective de tonnage.* »

A l'abandon du projet, les travaux n'étaient pas achevés, comme le stipule le rapport de gestion 1997 de la compagnie : « *L'abandon de la construction de la liaison Saône-Rhin a amené la CNR à suspendre l'aménagement de cette plate-forme dans l'attente d'une nouvelle orientation pour ce site comme point d'éclatement de l'axe fluvial Rhône-Saône et comme base d'implantation d'activités. Sur le plan technique, le programme doit d'ailleurs être redéfini, compte-tenu de l'absence de matériaux de remblaiement due au report à une date indéterminée des travaux de rescindement des berges de la Saône.* »²⁷⁷

Conformément aux décisions prises lors du CIADT de décembre 1998, le site et les installations ont été transférés gracieusement par la CNR à l'Etat, qui les a ensuite cédés au franc symbolique à un syndicat mixte d'aménagement, créé pour la circonstance. Ce dernier a concédé à une société d'économie mixte la gestion de la zone.

Lorsque les collectivités locales, qui ont hérité du projet, ont souhaité y implanter une base frigorifique, VNF est monté au créneau auprès de la Région pour vendre le projet d'une zone logistique européenne, à haute valeur ajoutée. Un partenariat élargi entre le syndicat mixte d'aménagement de Pagny, VNF, RFF, la société des autoroutes Paris Rhin Rhône et le port autonome de Marseille a alors permis de positionner le projet comme une plate-forme tri-modale pour conteneurs, inscrite dans le réseau logistique qui se met en place en Europe.

Pour mettre en œuvre ce projet, il a été décidé de faire appel à un opérateur privé, le groupe GAZELEY pour réaliser une plate-forme logistique sur 150 hectares, le Magna Park Pagny (cf. annexe 21, pages 2 à 4).

Le premier bâtiment, de 20 000 m² a été livré en juillet 2004 à But²⁷⁸. Pagny est donc depuis cet été la troisième plate-forme logistique française de l'enseigne. Le groupe prévoit la livraison de certains de ses produits fabriqués dans le sud est asiatique par fluvio-maritimes puis une diffusion dans ses 230 magasins français par trains et camions.

Le technoport comprend également autour de la darse un terminal céréalier, appartenant à un groupement d'intérêts économiques piloté par Dijon-Céréales, et un terminal privé de manutention, appartenant à l'entreprise Nora-Saône, ainsi qu'un port public, dont l'aménagement, en deux phases est d'ores et déjà programmé.

Le premier silo de Dijon-Céréales (30 000 tonnes) est opérationnel depuis cet été. L'expédition des céréales est prévue par voie d'eau.

La PME Nora-Saône a installé un portique fluvial d'une capacité de 30 tonnes à 10 mètres du quai sur le terrain de 30 000 m² qu'elle a acheté en 1998 à la CNR. Cette entreprise assure des opérations portuaires (sel et charbon) à partir du quai public de 100 mètres. Dès que ce dernier aura été consolidé, elle pourra manutentionner des conteneurs grâce à une grue portuaire polyvalente sur pneus.

Le terminal portuaire est propriété de VNF. Les premiers travaux du port public vont permettre la réalisation d'un premier terminal à conteneur d'une superficie d'un hectare. A l'été dernier, un tour de table était encore nécessaire avec les différents partenaires pour finaliser l'ensemble des travaux (embranchement fer, parc à conteneur, éclairage, clôture ...).

²⁷⁶ cf. annexe 21

²⁷⁷ cf. Bibliographie, document 310, page 29

²⁷⁸ La société est locataire pour six ans.

Le développement en cours de cette zone, salué par les articles de presse²⁷⁹ a été rendu possible par les travaux de viabilisation effectués dans le cadre d'ATSR (ouverture de la darse et réalisation de l'embranchement ferroviaire). Les coûts à engager s'étant révélés plus élevés que l'estimation de la convention initiale, une bonne partie de l'enveloppe territoriale du territoire de la confluence Saône-Doubs a également été affectée à ce dossier en plus des lignes budgétaires prévues dans le volet C.3.²⁸⁰

Le trafic ne pourra commencer à être estimé qu'en fin du premier semestre 2005 mais force est de constater que ce que d'aucun considérait comme une aberration peut sans doute, sauf à ce que les performances tri-modales du site ne soient pas à la hauteur, devenir un outil de développement économique de la région.

Des réflexions sont d'ailleurs en cours au sujet du statut à venir du port²⁸¹ et de l'accompagnement social du développement du technoport.²⁸² Il faut enfin trouver un exploitant pour les voies ferrées à l'intérieur de la zone ...²⁸³

Enfin, la parution des textes français d'application de la loi n° 2003-591 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit en matière de partenariat public privé pourrait également avoir des impacts positifs sur le développement du site.²⁸⁴

2.3. L'intégration de la notion de développement durable

De l'avis unanime des acteurs, le changement de culture lié à l'introduction de la participation favorise, à des degrés divers en fonction des territoires, la structuration de ces derniers et la création de solidarité.

Néanmoins, les avancées concrètes en matière de développement durable restent mesurées. Si quelques projets sont effectivement exemplaires en la matière, la dimension sociale est la grande absente du programme et peu d'actions innovantes ont été mises en œuvre en matière de conciliation du développement économique et du respect de l'environnement. Néanmoins, la culture du développement durable semble prendre progressivement racine dans les territoires concernés.

2.3.1. Un processus participatif et consultatif, à l'origine de l'émergence de solidarités territoriales

Tous les acteurs interrogés dans le cadre de cette étude ont mis en avant le fait que le programme ATSR avait permis une approche nouvelle par rapport à ce qui se faisait ordinairement en matière de CPER. Le processus de consultation et les nombreuses réunions organisées pendant la phase de préfiguration ont permis d'associer à la conception du programme un éventail plus large de partenaires, et notamment les représentants du monde associatif.

Ensuite, les associations se sont vu offrir la possibilité de siéger aux divers comités. Les associations de protection de la nature participent donc, Bourgogne exceptée, à la vie du programme²⁸⁵.

²⁷⁹ cf. annexe 21, pages 7 à 9

²⁸⁰ cf. le détail en pages 4 à 7 de l'annexe 21

²⁸¹ pourquoi pas une S.A. à laquelle participerait tous les interlocuteurs concernés, ce qui permettrait réellement à chacun de faire entendre sa voix.

²⁸² Le Conseil régional est en train de développer une structure spécifique pour prendre en charge le suivi de Pagny. Il faut en effet gérer la thématique de l'emploi (donc qualification / formation ...).

²⁸³ « Du point de vue ferré, le syndicat mixte d'aménagement de Pagny a bien investi dans un faisceau d'échanges et de réseaux dans la zone. Reste le problème de la mise en exploitation. La SNCF n'a en effet pas vocation à exploiter cette plate-forme. Il convient donc de mettre en place un autre exploitant. Mais s'il est possible qu'un autre opérateur prenne le relais, les cheminots ne sont pas pour et ces derniers savent montrer leur désaccord le cas échéant ... Pour le moment, la SNCF dessert le bâtiment But mais cela ne saurait être que transitoire ... » Pierre PETIT, Gazeley France

²⁸⁴ L'article 6 de cette loi du 2 juillet 2003 permet au Gouvernement de modifier la loi n°85-704 du 12 juillet 1985, relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (dite loi MOP) et de créer de nouvelles formes de contrat de partenariat public privé.

²⁸⁵ cf. annexe 16, pages 7 et 8

Une opportunité dont se félicite l'association Saône et Doubs vivants – Sundgau vivant : « Présents à tous (ou presque) les différents comités (sauf en Bourgogne et en Alsace), y compris ceux concernant l'évaluation, nous nous positionnons donc comme ressource sur des aspects fondamentaux mais aussi un des pouvoirs de décision et en quelque sorte caution de la dimension environnementaliste sans aucune prétention. »²⁸⁶

Tous les acteurs semblent apprécier cette dimension participative du programme, malgré les craintes initiales face à cette petite révolution culturelle ... « On a souvent peur des processus de consultation (lenteur des procédures, entente impossible des partenaires ...), mais finalement, en restant humbles, cela permet des avancées. » « Au niveau de l'ensemble des partenaires, cohésion et vision d'ensemble assez unitaire permettent le consensus lors des comités régionaux de programmation. »

Le programme, en partie grâce à cette introduction de la participation, bienvenue notamment en Franche-Comté après l'épopée du canal où les habitants n'avaient été invités à se prononcer officiellement que tardivement²⁸⁷, a favorisé la structuration de certains territoires. « ATSR a constitué un appui dans le cadre de la mise en place des pays. L'approche territoriale au niveau des sept territoires a permis d'apprendre aux gens à travailler ensemble. »

Néanmoins, l'apport d'ATSR est variable en fonction des territoires. Comme la structuration était déjà en cours pour les entités urbaines, le programme a surtout été utile aux territoires ruraux, là encore à des degrés divers : « ATSR est positif en terme d'organisation territoriale, notamment pour les zones rurales. Dans le Doubs central, la notion de développement durable a ainsi été intégrée dans la démarche de Pays. Le Nord Jura n'est pas sorti de sa rivalité entre communautés de communes. Néanmoins, de bons projets de développement de village y ont été initiés par un agent de la DDE particulièrement sensibilisé à la thématique du développement durable. »²⁸⁸

S'agissant du Pays du Doubs central, cette impression n'est pas forcément partagée par la population. Ainsi, lors de notre entretien du 26 mai 2004, une déléguée agricole du Pays du Doubs central m'a fait part de sa déception : « Je suis déléguée agricole du Pays du Doubs central et je suis déçue ... 70 à 80 personnes assistent à chaque réunion. De belles théories nous y sont assénées, grâce aux diaporamas powerpoint - je hais Bille Gattes. Tout ceci est très encadré et laisse peu de place à l'expression et aux échanges réels. Le développement d'un territoire nécessite que les gens soient mis en mouvement, ce qui ne peut être le cas puisque les réunions n'incitent pas à l'activité ... » Et d'ajouter : « Alors que je n'étais pas pro-canal du tout, j'en viens à regretter son arrêt car il constituait sans doute une chance pour la vallée en terme de développement. [...] Ce qui manque, entre Besançon et Montbéliard, ce sont des élus dynamiques, capables de prendre en main la destinée des territoires. »

Lors de la phase 3 de l'évaluation à mi-parcours²⁸⁹, la cabinet Ernst & Young Entrepreneurs Conseil revient sur cette structuration des territoires²⁹⁰, sans toutefois pousser trop loin son analyse²⁹¹ : « L'impact d'ATSR sur l'organisation des territoires éligibles a été inégal. Il a dépendu essentiellement de la qualité des relations entre acteurs, de la mise en place de l'animation locale ATSR et de l'expérience antérieure en matière d'intercommunalité. »

2.3.2. Des avancées mesurées de la notion de développement durable

La grille de développement durable²⁹², rédigée par un groupe de travail courant 1999, se voulait sans doute à l'époque garante d'un fort respect de cette nouvelle notion.

²⁸⁶ cf. Bibliographie, document 339, page 2

²⁸⁷ 1996

²⁸⁸ Entrevue du 19 juillet 2004 avec Muriel JANEX

²⁸⁹ synthèse et recommandations

²⁹⁰ cf. Bibliographie, document 340, rapport de phase 3, pages 17 et 18

²⁹¹ cf. annexe 22 sur les limites de cet exercice d'évaluation

²⁹² cf. annexe 16, page 18

C'était sur le fond une bonne idée mais cela s'est vite avéré très compliqué dans la pratique. Son remplissage était assez subjectif, fonction du service qui la complétait. Heureusement, son caractère discriminatoire n'a pas été conservé longtemps. Néanmoins, elle permet – puisqu'elle doit toujours être renseignée, de sensibiliser les gens au développement durable, voire dans certains cas d'amender à la marge les projets.

Tous les projets soutenus par ATSR ne présente donc pas un caractère durable, ne serait-ce qu'en raison des difficultés à consommer la maquette ... Ainsi, si dans les premières années de mise en œuvre, des dossiers ne rentrant pas dans les critères du programme ont été refusés, face à l'absence de demandes, ils ont fini par être acceptés. D'où un sentiment de frustration de la part de certains gestionnaires : « *En raison des faibles taux de consommation actuels, il est difficile de recentrer l'action sur l'aspect développement durable qui devait être le cœur même du programme.* »

Une des actions sans doute les plus innovantes m'a été citée par Robert LACROIX, chargé de mission VNF à Besançon. La papeterie du Doubs, à Novillars, en amont de Besançon, recycle à 100 % les papiers et cartons usagés et produit des bobines de cartons. Elle procède à de l'assainissement par lagunage, pour respecter ses autorisations de rejet dans le Doubs. Elle a bénéficié pour améliorer les performances de son système de traitement d'un financement au titre du programme ATSR. Ce dernier a permis l'implantation d'une rhizosphère, qui, à terme, pourrait permettre de recycler l'eau usagée ainsi épurée dans le process de fabrication au lieu de la rejeter dans le Doubs.

D'autres projets, bien que moins innovants collent aux objectifs du développement durable²⁹³. C'est le cas des actions de sensibilisation au développement durable qui ont été mises en place sur plusieurs des territoires (sensibilisation aux problèmes d'entretien, de renaturation et de pollution de cours d'eau à destination du grand public et des scolaires ...). Cette sensibilisation constitue en effet un préalable à la diffusion de la notion auprès d'un public large et peut donc favoriser son intégration dans les autres projets qui seront amenés à émerger. Citons également la mise en place d'une plateforme de compostage de déchets verts (Sundgau) et l'opération pilote de collecte sélective des déchets des entreprises, suivie d'une étude préalable pour pérenniser cette initiative (Doubs central).

S'il faut aussi saluer les initiatives de restauration de cours d'eau, avec reboisement des berges et création de fascines, quand le courant notamment ne nécessite pas l'utilisation d'enrochement, l'appui à d'autres travaux écologiques (réouverture de milieux ; préservation de stations d'espèces végétales protégées ; conservation d'une héronnière ; suivi statistique de la régénération naturelle d'un milieu) peut paraître plus discutable dans la mesure où seule la dimension environnementale est ici prise en compte.

L'acquisition de bus fonctionnant au gaz naturel pour véhicules (GNV) pour les communautés d'agglomération du Pays de Montbéliard et de Besançon a parfois prêté à critique. Dans la mesure où cela permet de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et donc de respecter les engagements de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques²⁹⁴, cela ne me paraît pas choquant.

Par contre, dans beaucoup de dossiers, la plus value développement durable d'ATSR semble absente et l'effet d'aubaine lié à une dotation budgétaire complémentaire semble avoir pris le pas, surtout lorsqu'il s'agit de réaliser des mises à niveau par rapport à des normes, qu'elles soient de sécurité ou de respect de l'environnement ou de réaliser des actions qui auraient dû être mises en œuvre même en l'absence d'ATSR. Citons ainsi :

- les aménagements de sécurité en traversée d'agglomération ou sur des itinéraires routiers
- les travaux d'assainissement (mise aux normes)
- les stations d'épuration
- l'achat de terrains pour protéger des périmètres de protection de captage des eaux

²⁹³ Ces derniers ont été sélectionnés parmi les fiches projets qui étaient disponibles sur le site <http://www.saonerhin.org> avant que ce dernier cesse d'être entretenu puis soit piraté par un site commercial. En effet, le tableau de suivi du programme ne comporte qu'un intitulé de projet et ne permet donc pas d'évaluer systématiquement la teneur des actions supportées.

²⁹⁴ cf. annexe 17, page 1

- la réalisation du document d'objectifs d'un site Natura 2000

Il existe, malheureusement, une dernière catégorie de dossiers que l'on pourrait qualifier "d'anti-développement durable" ou « d'aberration ». Le plus bel exemple est sans doute la salle des fêtes de Dôle, qui, bien que construite en zone inondable, a bénéficié de crédits ATSR dans le cadre du projet global d'aménagement de la rive gauche du Doubs.

L'absence de volet emploi fort est également marquante. Comme cela est indiqué en page 1 de l'annexe 16 ce dernier a disparu entre la proposition du préfet coordonnateur de juillet 1998 et les annonces du CIADT de décembre 1998. Les volets locaux de quatre des conventions²⁹⁵ prévoyait néanmoins de prendre cette thématique en compte. Au 31 décembre 2004, l'analyse du tableau de suivi a permis d'identifier deux dossiers répondant bien à cette thématique (cf. annexe 16, page 16).

Néanmoins, la notion de développement durable est entrée dans les mœurs. Comme me le confiait Julie WINGTON, chef du bureau de l'aménagement du territoire et des affaires européennes à la préfecture du Haut Rhin²⁹⁶, « *la volonté de développement durable, en Alsace, a été entendue. Les dossiers prennent autant que faire se peut cette notion en compte et il existe une réelle sensibilité à cette thématique.* » Une analyse qu'il est possible de corroborer car même les élus sont conscients de cet apport. Ainsi, lors de notre entrevue du 21 janvier 2004, Daniel ECKENSPIELLER²⁹⁷, m'indiquait « *[qu']au delà de l'effet d'aubaine, liée à cette dotation budgétaire complémentaire, attribuée sur une appréciation parfois large ("habillage environnemental"), le programme ATSR a l'énorme avantage de faire émerger des projets portés dans une dynamique de développement durable et donc d'insuffler aux territoires concernés une dynamique qui lui perdurera.* » Le Programme d'Action Stratégique de l'Etat en Région (PASER) Alsace n'étant pas encore disponible sur le site de la préfecture de région, il ne m'a pas été possible de voir dans quelle mesure cette notion avait été intégrée.

En Bourgogne, le PASER évoque « *une gestion des déchets durable et créatrice de valeur* » et la promotion du « *développement durable dans l'action quotidienne de l'Etat.* »²⁹⁸

Le PASER Franche-Comté, dont « *la méthode d'élaboration a été largement participative [...] est fondé sur la volonté de replacer le citoyen au cœur de l'action publique.* »²⁹⁹ Un de ses quatre axes stratégiques, l'axe 2, vise « *la promotion du développement durable et intégré du territoire* ». Il se décline en six actions et doit s'articuler avec le programme d'aménagement du territoire *Développement durable de la vallée du Doubs* qui permettra de prolonger les effets du programme ATSR pour 3 ans (cf. annexe 23).

L'arrivée d'un chargé de mission Développement durable au sein de l'équipe "Politiques territoriales de l'Etat et développement durable" de la DATAR en novembre 2004 est sans doute également un signe positif.

3. Les limites du programme

Lors du premier comité de suivi du projet, le préfet de région Franche-Comté était très optimiste sur l'avenir d'ATSR puisqu'il affirmait que « *le projet se [développerait] sur plusieurs contrats de plan.* »³⁰⁰

Alors que j'ai longtemps estimé que les nombreuses faiblesses du projet dont la moindre n'est sans doute pas son manque de portage politique, y compris au niveau des successeurs de Monsieur GUEANT, laissait à présager que l'initiative ne serait pas poursuivie, me demandant comment seraient contractualisés les crédits 2007-2008 du fonds de concours EDF, l'annonce de la définition d'un

²⁹⁵ agglomération mulhousienne, Pays du Sundgau, Doubs central et Nord Jura

²⁹⁶ entretien du 28 janvier 2005

²⁹⁷ maire de Illzach et alors sénateur du Haut Rhin

²⁹⁸ cf. Bibliographie, document 284, page 17 et 21

²⁹⁹ cf. Bibliographie, document 284, pages 5 et 7

³⁰⁰ cf. Bibliographie, document 319, page 7

programme d'aménagement du territoire *Développement durable de la vallée du Doubs* en Franche Comté semble prouver le contraire³⁰¹.

Il est d'autant plus important d'essayer de lister les points faibles d'ATSR, pour que ces derniers soient évités dans l'avenir.

3.1. Une planification initiale incomplète

Au delà d'un calendrier sans doute trop serré pour parvenir à bâtir un projet structurant et pour disposer d'une réelle évaluation du coût des actions envisagées, le programme a souffert dès sa genèse d'une image assez négative auprès des collectivités.

Le manque de planification est plus marquant encore s'agissant des actions prévues au titre des volets territoriaux, ce qui empêche sur certains des territoires l'émergence de projets structurants et cohérents entre eux.

3.1.1. Un calendrier serré

Malgré l'organisation de réunions dès la décision d'abrogation de la DUP, les acteurs que j'ai eu l'occasion d'entendre font valoir que le projet aurait mérité d'être plus creusé avant d'être mis en œuvre.

Comme nous l'avons vu précédemment, les élus n'ont commencé à s'intéresser au projet que lors de l'annonce de financement au CIADT de décembre 1998. Restait alors moins d'une année pour bâtir un projet structurant sur trois régions et six départements et pour mettre en place les outils de suivi de ce dernier.

Si certaines des actions transverses aux trois régions s'imposaient (rénovation du canal, volet inondation, gabarit B1), la situation était bien différente au sein des sept espaces de projets.

C'est ainsi que certains acteurs dénoncent aujourd'hui le fait qu'ATSR apporte du financement sur un territoire très large mais sans réel projet de territoire.

Comme me l'a indiqué Dominique VOYNET le 25 janvier dernier, *« la phase préparatoire n'a pas été suffisamment approfondie pour que nous sensibilisions tant les élus que la population [à la notion de développement durable] et que nous parvenions à bâtir un programme ad hoc. [De plus], exceptée l'association Saône et Doubs vivants, les autres acteurs présents venaient défendre des intérêts catégoriels (e.g. notamment des chambres des métiers et des CCI). »*

C'est ainsi que sur l'agglomération mulhousienne, la mesure 5.1. relative au soutien du tissu artisanal et commercial, qui ne prévoyait qu'un éventuel appui du Conseil Régional³⁰² n'apparaît plus dans le tableau de suivi du programme. La chambre des métiers avait fait inscrire cette action visant à apporter un soutien aux entreprises et commerces locaux, par le biais de programmes d'information et de formation. En l'absence de soutien des autres acteurs du programme, les chambres des métiers boudent désormais les comités.

Le manque de définition des conventions initiales pose des problèmes tout au long de l'exécution. Comme nous l'avons vu précédemment, pour l'agglomération mulhousienne, le déplacement de l'écluse 41 était bien prévu mais les crédits n'avaient pas été portés dans la maquette. L'examen des comptes-rendus de réunions fait également apparaître des cas d'imputations budgétaires inappropriés pour l'Etat : *« M. CHARTENET³⁰³ explique qu'en examinant plus en détail les moyens de financement consacré en théorie à l'axe A par la convention interrégionale, il est apparu, au regard de la nomenclature budgétaire du ministère de l'Environnement et du règlement d'intervention du Conseil régional, que certaines des quatre sous-mesures de l'axe A1, bien que comportant des*

³⁰¹ cf. annexe 23

³⁰² une « intervention du Conseil Régional envisageable, examinée au cas par cas selon la qualité et l'intérêt des projets » (cf. Bibliographie, document 323, page 29)

³⁰³ chargé de mission Infrastructures au SGAR Bourgogne et DRE adjoint

montants identifiés, ne seraient pas nécessairement financées en pratique, compte tenu d'imputations budgétaires inappropriées pour l'Etat, et d'absence de financement pour le Conseil régional. »³⁰⁴

ATSR apparaît sous-dimensionné à certains acteurs au regard des besoins existant, comme en témoignent les propos d'un salarié du Conseil général du Haut Rhin. « *C'est un programme de portée limitée. Les infrastructures routières connexes au projet de canal seront faites tôt ou tard mais sur une durée supérieure (10 à 20 ans) et avec l'argent des collectivités en lieu et place des recettes EDF-GDF.* » Sans qu'il soit nécessaire de revenir sur le ressenti alsacien, évoqué plus avant, il importe tout de même de nuancer cette position, notamment s'agissant d'EDF, puisque l'entreprise, par le biais du fonds de concours permet de financer les actions de l'axe A du programme.

Enfin, les estimations initiales, qui ont conduit à la maquette annexée à la convention de 2000, se révèlent dans bien des cas trop faibles au regard des montants à engager. Sur le dossier du passage au gabarit B1 de la ligne ferroviaire Mulhouse-Dijon, l'estimation initiale a été revue, avec une hausse de près de 65 % (cf. annexe 5). La véloroute a connu le même sort et VNF doit chercher des financements hors programme pour poursuivre la réhabilitation du canal Freycinet.

3.1.2. Une participation frileuse des collectivités

Les conditions qui ont présidé à la genèse de ce programme, et notamment la notion de compensation ont constitué et constituent encore un frein réel à la mise en œuvre du programme, ce qui se traduit par une participation frileuse des collectivités.

Si le programme ATSR a permis de mobiliser des crédits Etat et établissements publics supplémentaires, les collectivités locales ont souvent joué du double affichage. En matière de budget, la part qu'elles apportent ne vient pas en surplus des politiques qu'elles menaient déjà par ailleurs. Il s'agit donc d'habillage et de communication. Ainsi, un chargé de mission du SGAR Alsace³⁰⁵ m'a indiqué que « *le Conseil Régional d'Alsace et le Conseil Général du Haut Rhin n'apportent pas d'enveloppe supplémentaire pour le Sundgau.* »

Mais certains élus font valoir que l'Etat ne s'est engagé que sur 20 % du total, le reste passant à la charge des collectivités. De plus, sur ces projets, les collectivités paient la TVA. Donc l'Etat récupère la TVA, ce qui vient diminuer par là même son apport ... Ces remarques passent bien évidemment sous silence le fait que plus de la moitié du budget des Conseils Régionaux³⁰⁶, par exemple, provient du budget de l'Etat ...

Les collectivités locales, dont les élus avaient pourtant milité pour obtenir une compensation à l'arrêt du projet de canal Rhin Rhône à grand gabarit, ne sont pas intéressées par le programme ATSR dans la mesure où ce dernier n'est pas porteur en terme d'images. Comme me l'indiquait l'ancien animateur de l'agglomération bisontine, « *elles ne peuvent pas choisir leur taux d'intervention. Elles ne peuvent pas décider seules. Les conventions attributives ne font pas mention de la nécessité de communiquer sur la nature des financeurs ...* ». Rien n'empêche pourtant les collectivités de convoquer la presse lors de l'inauguration de l'un ou l'autre des projets pour y valoriser leur participation, comme c'est le cas sur certains projets soutenus au titre de l'Objectif 2 ou des CPER ...

Le programme ATRS ayant constitué un "choix contraint et forcé", le sentiment de frustration et de mécontentement persiste et la notion de compensation est encore trop présente. Divers acteurs signalent ainsi qu'ils se sentent abusés car ATSR devait être une compensation de l'arrêt du canal Rhin-Rhône mais que beaucoup d'opérations sont sans rapport avec l'économie (installation de bancs publics ...).

Quoi qu'il en soit, le programme ATSR n'a pas permis de combler les dissensions politiques franc-comtoises, ni d'apaiser les élus alsaciens. D'où le vibrant appel du collectif Saône et Doubs vivants à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours : « *Il serait donc temps qu'un tel programme recueille une réelle audience parmi ses partenaires : il ne s'agit du projet d'une ministre, ni [d']un*

³⁰⁴ cf. Bibliographie, document 332, page 2

³⁰⁵ entretien du 3 février 2004

³⁰⁶ Avec 186,2 M€, les concours financiers de l'Etat représentent 54 % du budget 2005 du Conseil Régional de Franche-Comté voté le 28 janvier 2005

programme de compensation mais d'un outil que chacun se doit de partager avec responsabilité et conscience, ne serait-ce que par respect des deniers publics, mais surtout dans une vision politique d'avenir. »³⁰⁷

3.2. Une mise en œuvre délicate

Celle-ci se traduit par un taux de programmation très faible. Au 31 décembre 2004, le montant total des crédits programmés depuis l'année 2000 s'élevait à 8,3 M€, soit 31,2 % de l'enveloppe globale. Par comparaison, le plus faible taux de programmation observé pour le programme européen Objectif 2 était de 67,8 % à la même date³⁰⁸, pour un taux moyen de 83,4 % pour les crédits Objectif 2 en France. Pour les trois régions concernés, ces taux de programmation Objectif 2³⁰⁹ sont supérieurs à 85 %³¹⁰, avec des taux de réalisation déjà supérieurs au taux de programmation ATSR (49 % en Alsace, 51 % en Bourgogne et 63,7 % en Franche-Comté).

A cela, plusieurs raisons. Au-delà de l'émergence difficile de projets sur certaines thématiques (mise au gabarit B1 de la ligne ferroviaire Mulhouse-Dijon³¹¹, volet Eau³¹² ...), les engagements maquettés ne sont pas forcément tenus et la complexité des circuits et des procédures ajoute un frein complémentaire au recours au programme.

3.2.1. Des engagements budgétaires difficilement respectés

Les engagements budgétaires, qu'il s'agisse de ceux de l'Etat ou de ceux des collectivités ne sont pas systématiquement respectés.

S'agissant de l'Etat, la globalisation des crédits, souhaitée au départ, n'a pu être mise en œuvre. Elle aurait évité au programme de subir les aléas budgétaires, gel notamment. Par ailleurs, comme me l'a confié une chargée de mission de l'équipe CPER de la DATAR³¹³, « *les crédits sont bien fléchés au niveau des différents ministères mais font l'objet d'une dotation globale CPER / ATSR sans que la part affectée au programme ATSR ne soit clairement inscrite. Ce qui permet au niveau local de ne pas perdre des crédits le cas échéant si ATSR ne venait pas à consommer toute l'enveloppe mais n'est pas sans poser de problème de gestion.* » Un point de vue confirmé par Muriel JANEX, alors chargée de mission en charge du programme ATSR : « *Les relations avec les différents ministères sont difficiles dans la mesure où il n'y a jamais de retour d'information. Les besoins de financement sont transmis par courrier du SGAR. Il n'y a jamais de retour, ni même de copie des autorisations de programme de chaque région et service.* »

Si les chargés de mission successifs avouent ne pas avoir rencontré de problème avec VNF, et le Ministère de l'Équipement jusqu'à fin 2004 s'agissant des actions relatives au canal et aux routes, la participation sur les projets ferroviaires est elle difficilement tenue, pour des raisons de disponibilité budgétaire (cf. annexe 5). S'agissant du FNADT, les premières difficultés ont été rencontrées à compter de 2003³¹⁴. Le budget 2005 devrait être affecté par la DATAR en avril 2005 et Alban SOUCCAROS, chef du bureau développement économique et du développement durable du SGAR Franche-Comté espérait le 24 janvier 2005 recevoir les crédits 2005 avant août (cas de l'année 2004), alors qu'un gel des crédits du titre IV était d'ores et déjà annoncé.

Par ailleurs, tous les ministères ne jouent pas le jeu lors des phases budgétaires, comme me l'a indiqué le premier chargé de mission ATSR, Sébastien FOREST³¹⁵ : « *Le programme ATSR ne faisant*

³⁰⁷ cf. Bibliographie, document 345, page 5

³⁰⁸ région Aquitaine (source : Etat financier au 1^{er} janvier 2005 réalisé par le CNASEA pour le compte de la DATAR)

³⁰⁹ calculés par rapport à la maquette en cours

³¹⁰ 87,4 % pour l'Alsace, 98,9 % pour la Franche-Comté et 105,5 % en Bourgogne

³¹¹ cf. annexe 5

³¹² cf. annexe 24

³¹³ entrevue du 2 avril 2004

³¹⁴ 3 millions d'euros reçus en Franche-Comté au lieu des 8 à 9 demandés pour l'année 2003 et pas de crédits s'agissant de 2004 en juillet 2004

³¹⁵ entretien du 22 avril 2004

pas partie des politiques traditionnelles des Ministères concernés est une des premières victimes des gels budgétaires ... Je reste convaincu qu'il aurait fallu imposer une délégation des crédits dès le début des programmes, à charge pour le Préfet coordonnateur de veiller à la bonne utilisation de ces crédits sur le terrain. »

Mais d'autres ministères traînent les pieds de manière beaucoup plus manifeste ... Ainsi, la Direction Régionale des Affaires Culturelles refuse, en Alsace, de porter quelque dossier que ce soit au titre du programme ATSR. En effet, le phénomène de double affichage évoqué pour les collectivités locales est présent sur quelques mesures (A.4., Archéologie et monuments historiques, B.2.2. et B.2.3. – agriculture et forêt, et B.4., Logements HQE) où les crédits contractualisés par l'Etat (Ministère de la Culture et Ministère de l'Agriculture) étaient compris dans les enveloppes habituelles des ministères concernés.

Suite à l'évaluation à mi-parcours, la suppression, dans un souci de lisibilité, de ces mesures a été envisagée, lors du comité de suivi du 12 décembre 2004. Face aux risques «*[de perdre] des enveloppes contractualisées par les collectivités, qui pour certaines ne se retrouvent pas dans les politiques traditionnelles [et à celui], en période de restriction budgétaire, d'entraîner une diminution des enveloppes régionales pour les crédits des ministères concernés* »³¹⁶, la décision a été renvoyée à une consultation écrite, qui n'a finalement jamais été organisée.³¹⁷

Cela ne favorise pas l'image du programme aux yeux des élus³¹⁸, qui peuvent être tentés de réagir en diminuant également leurs crédits propres. Les réactions des collectivités sont en la matière variables, la palme de la moins coopérative devant néanmoins être décernée, selon les gestionnaires du programme, au Conseil général du Doubs qui «*finance selon ses objectifs propres et n'a pas financé du tout l'animation, sous prétexte que des agents avaient participé à l'élaboration du programme.* »

Par ailleurs, la non fongibilité des lignes de l'Etat, crédits FNADT exceptés, ajoute une contrainte supplémentaire aux dires mêmes des gestionnaires du programme, qui regrette cette absence de souplesse³¹⁹.

Quoi qu'il en soit, l'entrée en vigueur de la LOLF induit des contraintes supplémentaires comme me l'a indiqué Alban SOUCARROS³²⁰. En effet, tous les crédits doivent être soldés à fin 2005 (plus de report possible). Par ailleurs, les services du préfet coordonnateur restaient en attente, fin janvier 2005, de plus de précision s'agissant du Budget Opérationnel de Programme interrégional. Sera-t-il prêt à ATSR ? Mêlera-t-il d'autres politiques (Massif Jura) ?

3.2.2. Des circuits et des procédures complexes

De nombreux interlocuteurs ont mis en avant le fait que les procédures utilisées pour la gestion de ce programme étaient très lourdes et que les petits porteurs rencontraient des difficultés assez conséquentes pour présenter un dossier.

3.2.2.1. La complexité des circuits et des procédures

Le rapport de la seconde phase de l'évaluation à mi-parcours avait déjà mis en avant ce point, évoquant «*des circuits d'instruction des dossiers qui semblent donner satisfaction ... mais un programme considéré comme complexe et lourd.* »³²¹

³¹⁶ document de séance du comité, page 8

³¹⁷ «*La suppression des lignes PMPLEE, CAD, Ministère de la Culture et HQE a effectivement été évoquée pour l'Alsace. Mais la consultation écrite qui devait avoir lieu en début d'année n'a pas été effectuée. En effet, ce retrait des crédits d'Etat, induirait également une diminution des apports des collectivités. Cela n'est donc pas intéressant pour le territoire.* » (Muriel JANEX, 19 juillet 2004)

³¹⁸ Le compte-rendu du comité interrégional de suivi du 12 décembre 2003 relate ainsi que M. DUVERGNET, vice-président du Conseil régional de Franche-Comté «*indique qu'ATSR a fait naître un certain scepticisme lié au décalages entre les prévisions financières et la réalité.* »

³¹⁹ souplesse dont les programmes bénéficieront dans le cadre de l'application de la LOLF

³²⁰ entretien du 24 janvier 2005

³²¹ cf. Bibliographie, document 340, rapport de phase 2, page 23

Le guide des procédures du programme ATSR est largement inspiré des méthodes de travail en vigueur pour le suivi et la gestion du programme Objectif 2 (cf. § IV.1.2.2. supra et annexe 16, page 16).

Les critiques formulées à l'égard d'ATSR sont donc quasiment identiques à celles entendues en matière de fonds structurels (montage du dossier complexe pour les petites structures – cf. paragraphe suivant ; procédures longues et peu transparentes pour les porteurs). Il est à cet égard dommage que le cabinet en charge de l'évaluation n'ait pas fait le pendant entre ces deux types de programmation, soumises aux mêmes contraintes en terme de communication et de gestion (cf. annexe 22).

Néanmoins, beaucoup de témoignages ont insisté sur une spécificité ATSR. La maîtrise même du dispositif par ses propres acteurs semble parfois perfectible : « *La complexité de la mise en œuvre administrative ne rend pas ce programme accessible à tous. C'est sans doute une contre-partie de la concertation : chacun voulant apporter sa pierre à l'édifice, on aboutit à une usine à gaz.* »

Le collectif Saône et Doubs vivants – Sundgau vivant, dans sa note interne de juillet 2003, fait ainsi état de la difficulté qu'ont rencontré les animateurs à devenir opérationnels en évoquant « *l'insuffisance initiale d'un réseau d'animateurs capable de démontrer tout l'intérêt de cette grille (mais la situation s'améliore !)* »³²² Ce qu'indique également de manière sibylline l'évaluation à mi-parcours, « *au début, les animateurs rencontraient des difficultés puisqu'ils étaient jeunes et inexpérimentés et devaient "bien passer auprès des élus".* »³²³

Cette remarque qui peut sembler laconique³²⁴ a toute son importance car cette première expérience professionnelle peut enrichir considérablement les animateurs, une fois passée la phase de distanciation avec leur ancien poste. Si la majorité sont aujourd'hui cadres au sein des agences d'urbanisme qui portaient leur poste, Xavier DEGOIS a rejoint le cabinet du Président du Conseil Général du Doubs. Lors de notre entretien, il m'a paru encore très marqué par son expérience et heureux de pouvoir enfin effectuer des missions valorisantes car donnant lieu à décision et/ou effet immédiat.

A leur prise de poste, les animateurs ont en effet dû apprendre à se débrouiller dans le labyrinthe d'un programme où « *le partenariat entre collectivités locales n'a pas été pensé et où les circuits sont compliqués* » : nécessité d'entrer dans la logique du projet et de savoir quel partenaire peut attribuer des aides, selon quelle intensité sur quel type d'action ... mais aussi contraintes politiques. Le dispositif une fois intégré, il a alors fallu que les animateurs fasse preuve de pédagogie pour faire passer la notion de développement durable, de patience pour aider les porteurs à mûrir leur projet et d'une capacité certaine à accepter des décisions qui pouvaient leur sembler aller à l'encontre du programme même.

A cet égard, la constitution d'un réseau entre les animateurs territoriaux, le collectif Saône et Doubs vivants – Sundgau vivant (et notamment l'animateur développement durable) et les services du SGAR a permis à chacun de mieux vivre cette première expérience professionnelle grâce aux transferts de compétence rendus possibles par la mutualisation des expériences.

3.2.2.2. Les difficultés des petits porteurs

Les contacts au niveau de petites communes font valoir la difficulté à monter des projets dans des structures parfois dépourvues de secrétaire :

« *Le programme ATSR est utilisé bien en deçà de ses possibilités car peu de projets émergent, ce qui traduit aussi un manque de volonté ... La technocratie est telle qu'actuellement les petites communes ne peuvent pas déposer des dossiers au titre du programme ATSR. Ces derniers sont en effet trop lourds à monter pour des structures où parfois il n'y a même pas de secrétaire ...* »

« *Pour nous, ATSR n'existe plus ; il n'y a plus d'animateur. Lorsque l'on contacte la préfecture, ils nous disent de voir avec ATSR (mais qui ?) !!! [...] ATSR est plus un bureau qu'une source de*

³²² cf. Bibliographie, document 339, page 3

³²³ cf. Bibliographie, document 340, rapport de phase 2, page 28

³²⁴ Une analyse de la problématique un peu plus large était là encore possible (cf. annexe 22, page 3).

financement pour nous. Un affichage. On ne sent pas de volonté de la part des gestionnaires.[...] ATSR n'a pas changé grand chose pour la vallée du Doubs. »

« Dans le cadre d'ATSR, nous avons bénéficié de crédits uniquement pour la rénovation d'une fontaine. Le dossier, que Xavier DEGOIS nous a aidé à monter, est passé trois fois en commission !!! »

Et ce malgré l'appui des animateurs, eux mêmes un peu perdu dans les dédales du programme : *« Il est très difficile d'utiliser les crédits ATSR lorsque l'on est un petit porteur. Même les animateurs territoriaux s'y perdaient et l'on peut considérer que les deux premières années ont consisté en l'apprentissage des règles. Pour des porteurs plus aguerris, comme VNF, le montage de dossier était un peu plus complexe que dans le cadre des CPER classiques, mais pas insurmontable. »*

Le contact avec les "technocrates" apporte un éclairage différent : *« La plupart des élus des communes éligibles à ATSR ne se sont jamais frottés aux fonds européens. Comme ils étaient et sont encore parfois dans la logique de compensation, monter un dossier pour demander des crédits leur apparaît superflu. D'où le fait qu'ils dénoncent la complexité des procédures. Force est de constater néanmoins que lorsque des réunions sont organisées pour faire avancer les dossiers, on constate que le problème réside plus dans l'incapacité de préciser le contour exact du projet (qui, quoi, quand, comment, avec quels moyens ...). »*

3.3. Un dispositif de suivi et d'animation perfectible

Le manque de lisibilité, les problèmes de communication et l'animation partielle, couplés à un certain manque de moyens jouent parfois également en la défaveur du programme.

3.3.1. Des problèmes de communication et de lisibilité

Au delà du manque de lisibilité, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du dispositif d'animation initialement prévu pénalisent le programme, en le rendant peu accessible aux petits porteurs de projets.

3.3.1.1. Un programme qui souffre d'un manque de lisibilité

Trois raisons peuvent a minima expliquer cet état de fait : les concurrences ATSR/CPER, la possibilité de révision des conventions territoriales et leur libre interprétation et la communication qui s'avère insuffisante.

La concurrence entre CPER classiques et ATSR sur certaines mesures est préjudiciable à la mise en œuvre du programme car la valeur ajoutée d'ATSR est alors résiduelle. C'est le cas s'agissant des contrats d'agriculture durable (CAD), qui prennent le relais des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) dans le domaine agricole, des actions culturelles et du volet haut qualité environnementale (HQE) en Alsace. Plusieurs acteurs m'ont également précisé que le programme ATSR pouvait être moins intéressant que les autres dispositifs d'aides publiques. Ainsi, dans le Jura, les actions soutenues par l'ADEME et la Région bénéficient d'une participation plus forte hors cadre ATSR.

Comme me l'a indiqué Sébastien FOREST, premier chargé de mission ATSR auprès du préfet coordonnateur, cette absence de séparation était dès l'origine motivée par des considérations financières : *« Nous (moi y compris) aurions dû faire, sans doute, plus d'efforts en terme de séparation des CPER et du programme ATSR mais nous sommes partis du principe qu'un trop grand cloisonnement était une source de risque de perte de financements. En effet, si une mesure bien ciblée n'était pas consommée, les crédits auraient été perdus. »*³²⁵ Ce même souci de préserver des marges de manœuvre financière a conduit à ne pas mettre en œuvre la recommandation du rapport d'évaluation à mi-parcours proposant la suppression d'ATSR de ces niveaux redondants (cf. supra, § IV.3.2.1.).

La possibilité de révision des conventions territoriales pour permettre de prendre en considération certains projets³²⁶ renforce, aux dires de beaucoup des personnes interrogées, l'opportunité : *« Les fiches actions sont mouvantes pour permettre de supprimer des critères afin de*

³²⁵ entretien du 22 avril 2004

³²⁶ cf. annexe 16, page 18

sélectionner des projets ou d'en ajouter de nouveau aux mêmes fins. L'effet d'opportunité est vraiment dominant. »

Les comités rencontrent en effet des difficultés pour mettre en relation les dossiers tels que présentés par les porteurs et les conventions, d'où de nécessaires grands écarts interprétatifs lors de la programmation et des révisions fréquentes des dites conventions.

Néanmoins, force est de constater que des décisions importantes, visant notamment, s'agissant de la Franche-Comté à ne plus soutenir que les projets structurants, qui « *doivent intégrer de manière plus significative la véloroute, le canal et les réalités économiques tout en apportant une réelle plus-value au territoire en terme de cohérence d'aménagement* »³²⁷ devrait permettre de répondre, pour partie, aux critiques relatives à l'absence de vision d'ensemble présidant à la sélection des dossiers.

Enfin, dernier point fréquemment mis en avant, y compris dans l'évaluation à mi-parcours : le programme n'est connu que par les initiés et la communication a été insuffisante.³²⁸

Alors que le rapport d'évaluation à mi-parcours préconisait « *[d']animer le site internet en présentant régulièrement une opération-phare (innovante, partenariale ou créatrice de développement) et en valorisant le témoignage du porteur et du public (le cas échéant), [tout en en simplifiant] le contenu [...] en concentrant les pages d'accueil sur des messages pédagogiques (définition concrète et brève du développement durable au regard du programme, la liste des interlocuteurs et des animateurs en particulier, les objectifs opérationnels du programme) et en ciblant l'information sur les mesures qui présentent encore des disponibilités budgétaires* »³²⁹, il est ainsi regrettable que le site propre au programme n'ait pas été maintenu³³⁰.

3.3.1.2. Une animation partielle du programme

L'évaluation à mi-parcours suggérait « *[d']asseoir définitivement le rôle des animateurs comme interlocuteurs-facilitateurs de référence des porteurs de projets, [...] de compléter la capacité d'animation pour assurer la cohérence des actions structurantes le long du canal (véloroute, réhabilitation, opérations locales) et d'arbitrer sur la création d'une capacité d'animation dans le Sundgau.* »³³¹

Si le Pays du Sundgau dispose enfin d'un poste d'animateur, assuré jusqu'en 2005³³², les animateurs précédemment en poste sur l'aire urbaine, le pays du Doubs central et l'agglomération bisontine n'ont pas vu leur poste renouvelé fin 2003 et l'animateur démissionnaire au niveau du territoire de la confluence Saône-Doubs n'a pas été remplacé (cf. annexe 16, page 19).

Lors de notre entrevue du 25 janvier 2005, Dominique VOYNET m'a indiqué que « *les pires difficultés avaient été rencontrées pour recruter des animateurs au départ.* » Il n'existait en effet pas de fonctionnaires disposant de formation ad hoc et maîtrisant les domaines de compétences nécessaires. « *Le premier poste créé l'a été par embauche de Stéphane LOUKIANOF au niveau de l'association Saône-et-Doubs vivants, Sundgau vivant. Ce dernier était un peu l'interlocuteur clé du programme et les services du SGAR pouvait s'appuyer sur lui. Face à l'absence de recrutement, il a fallu que je me batte pour que les crédits restent disponibles. C'est ce qui a permis de faire porter les postes par des structures intercommunales ou des agences de développement [sur les territoires de l'aire urbaine de Belfort-Montbéliard, du Doubs central, de l'agglomération bisontine et de la confluence Saône-Doubs].* »

Les postes d'animation 'Eau et milieu naturel' et 'Tourisme fluvial' n'ont eux, par contre, jamais été ouverts en tant que tels, pour des raisons notamment de portage. Néanmoins, le syndicat

³²⁷ cf. Bibliographie, document 348, page 4

³²⁸ Il convient parfois de nuancer ces informations (cf. annexe 22).

³²⁹ cf. Bibliographie, document 340, rapport de phase 3, page 28

³³⁰ cf. annexe 16, pages 21 et suivantes

³³¹ cf. Bibliographie, document 340, rapport de phase 3, page 27

³³² Pour 2006, cela sera fonction des disponibilités budgétaires.

mixte Saône Doubs³³³ a reçu fin 2004 22 000 € pour la création d'une mission d'animation inondabilité sur les territoires des vallées du Doubs central, de l'Allan et de la Savoureuse³³⁴.

Mais alors que les animateurs, territoriaux notamment, commençaient à donner la pleine mesure de leurs moyens, « *l'absence de financement par les collectivités locales de ce volet animation, alors que l'Etat a épuisé son enveloppe* »³³⁵ a conduit dès le printemps 2003 à des non renouvellement de contrats.

Le poste d'animation 'Développement durable' a été le premier à être supprimé, pour raison budgétaire, en mars 2003. Or comme le mentionne le collectif Saône et Doubs vivants – Sundgau vivant un document interne de l'été 2003, « *un programme de développement durable doit être conçu avant tout comme un programme de sensibilisation, et où les financements en terme de formation, c'est-à-dire relevant du fonctionnement, ne doivent pas faire défaut au regard de ceux d'investissements en terme d'infrastructures et d'équipements.* »³³⁶

Les contrats des quatre animateurs territoriaux arrivant à échéance dans le cours de cette même année 2003 n'ont pas été renouvelés. Le comité de suivi du 12 décembre 2003 a ainsi acté « *la proposition qui est faite d'appliquer le principe de subsidiarité [pour l'animation]* »³³⁷, puisque « *les partenaires ne souhaitent plus financièrement soutenir un tel dispositif.* »³³⁸

L'examen du tableau de suivi financier révèle effectivement que, pour la France Comté, l'Etat a engagé plus de crédits que ce qui était initialement prévu à la maquette³³⁹.

3.3.2. Un manque de moyens

Ce point, qui n'a me semble-t-il pas été mis en exergue par l'évaluation à mi parcours est assez marquant dès lors qu'ATSR est comparé à d'autres programmes et aux dispositifs de gestion associés à ces derniers.

3.3.2.1. Une petite équipe au regard du territoire concerné, soumise à ces changements trop fréquents de chargés de mission

Le rapport d'évaluation à mi-parcours laisse parfois à penser que seule la Franche-Comté est concernée. Ce qui reflète un peu les possibilités de la petite équipe affectée au suivi du programme au sein du SGAR Franche-Comté.

Comme me le précisait Alban SOUCCAROS, « *la coordination du programme inter-régional par le préfet de Franche Comté est difficile. Nous sommes principalement au fait de ce qui se passe dans la région et de manière beaucoup plus parcellaire et lointaine de ce qui se passe en Bourgogne et Alsace.* »³⁴⁰ Faute de temps, les services du préfet coordonnateur ne parviennent plus à assumer le suivi de la rétrocession des emprises.

Par ailleurs, le suivi financier du programme est assuré sur un tableur Excel, ce qui rend toute valorisation de données impossible, comme me l'a confirmé Alban SOUCCAROS le 20 avril 2004 : « *J'ai travaillé à la mise en place d'indicateurs de suivi mais comment valoriser ce travail dans un tableau de suivi Excel ?* » Au delà de cette difficulté, le simple recueil des informations est complexe : « *il est très difficile d'obtenir des informations financières fiables auprès des partenaires, y compris des services déconcentrés de l'Etat. L'absence d'outil de suivi réel pénalise également le programme. Il est dommage qu'à l'origine la décision n'ait pas été prise de créer un logiciel dédié (de type base Access), et ce d'autant qu'un stagiaire avait commencé à défricher le terrain. En tout état de cause, il est trop tard à ce jour pour envisager de reprendre tous les dossiers dans un outil quel qu'il soit ...* »

³³³ établissement public territorial de bassin qui assure le suivi des contrats de rivière, de vallée inondable ...

³³⁴ Cf. annexe 16, pages 19 à 21

³³⁵ entretien du 19 juillet 2004 avec Muriel JANEX, seconde chargée de mission ATSR

³³⁶ cf. Bibliographie, document 339, page 2

³³⁷ cf. Bibliographie, document 344, page 7

³³⁸ cf. Bibliographie, document 343, page 20

³³⁹ cf. annexe 16, page 21

³⁴⁰ entretien du 14 septembre 2004

Les possibilités de contrôle d'un tel tableau sont plus que limitées et il arrive ainsi de trouver des montants saisis en francs alors que le suivi est effectué en euros³⁴¹. Par ailleurs, cet outil ne peut être partagé en temps réel par tous les acteurs du programme.

Le logiciel PRESAGE, utilisé aujourd'hui en France grâce à l'appui du Premier Ministre pour la gestion des fonds structurels européens constitue à cet égard un cadre homogène et unique de gestion des crédits. Des réflexions sont actuellement en cours au sein de la DATAR pour envisager la possibilité de disposer d'un tel outil pour les CPER de la prochaine période de contractualisation.

Dernier point, et non des moindres, les changements de chargés de mission ATSR sont trop fréquents pour ne pas occasionner une perte de mémoire. Muriel JANEX, en poste au SGAR Franche Comté de 2002 à l'été 2004 m'a ainsi conseillé à plusieurs reprises de prendre l'attache de son prédécesseur, Sébastien FOREST. Qu'en sera-t-il demain en l'absence de chargé de mission dédié ?³⁴²

Si ce point est lié à la gestion des carrières des hauts fonctionnaires de l'Etat, il n'en nuit pas moins au suivi des programmes, et ce d'autant plus si ces derniers présentent un caractère novateur. Il faut espérer en la matière que la mise en application de la LOLF, qui va permettre de créer de vrais managers publics soumis à des objectifs de performance s'accompagnera d'une modification de ces habitudes. D'autant que les rares expériences où les chargés de mission suivent un programme de A à Z³⁴³ tendent à montrer la pertinence de cette approche.

3.3.2.2. Une absence de soutien du niveau central et une implication décroissante du préfet coordonnateur

Si dans un premier temps la participation de la DATAR à la mise en place du programme n'a pas été souhaitée, car le chargé de mission en charge de ce dossier était favorable au projet de canal à grand gabarit et pesait donc de tout son poids pour freiner ATSR, comme me l'a indiqué Dominique VOYNET, Muriel JANEX a souffert de son relatif isolement. La DATAR a participé au seul comité de suivi de décembre 2003. Il n'existe pas d'instance, à l'image de celle des chargés de missions Europe et CPER, permettant d'informer les gestionnaires des CPER particuliers³⁴⁴.

L'appui du préfet coordonnateur et de ses services au programme a par ailleurs été variable en fonction des rapports politiques en jeu. *«Le premier préfet, Claude GUEANT et son SGAR, Anne MEIGNIEN, ont effectué un bon travail en la matière. Ils ont fait leur possible pour comprendre cette notion de développement durable et pour œuvrer pour le programme. Le premier chargé de mission, Sébastien FOREST, également. Au changement de préfet, c'est un proche de Monsieur CHEVENEMENT qui a été nommé. Il ne pouvait donc pas s'engager outre mesure en faveur du programme (en mettant par exemple en place une équipe de 10 personnes, ce qui aurait alors été possible au regard des moyens disponibles sur le titre IV) mais le travail était là et le respect de l'esprit aussi. La grille de développement durable était utilisée. Aujourd'hui, le programme n'est plus qu'une poire pour la soif, permettant de satisfaire les élus locaux.»*³⁴⁵

L'observation pendant environ deux ans de ce programme et l'écoute de ses acteurs laisse effectivement à penser que l'implication du préfet coordonnateur est moindre qu'elle n'a été. Ce que traduisait en ces termes Julie WINGTON, lors de notre entretien du 28 janvier 2005 : *«Il me semble que la distance est de plus en plus grande.»*

Bien que cela ne pose pas de problème en terme de gestion, parce que les différentes instances de programmation sont désormais suffisamment au fait des subtilités du programme³⁴⁶, cela pose question à quelques interlocuteurs qui craignent que la perte de la vision globale du programme soit un frein à sa défense et à l'avenir d'ATSR.

³⁴¹ cf. annexe 21, pages 5 à 7

³⁴² Jacques BOURGUET, chargé de mission 'Politique territoriale (pays, agglomérations), crédits FNADT, enseignement supérieur et éducation, justice, massif vosgien' prend le relais depuis cet été sur ATSR.

³⁴³ et notamment celle du Programme National Informatique

³⁴⁴ Contrat RN19, Plan Loire ...

³⁴⁵ entretien du 25 janvier 2005 avec Dominique VOYNET

³⁴⁶ et que les services du SGAR Franche Comté restent disponibles en cas de besoin

Au terme de cette analyse, il semble probable que l'avenir sera régional, comme en témoigne la préparation actuel du programme d'aménagement du territoire 'Développement durable de la vallée du Doubs' par la préfecture de région Franche Comté.