Laurent KAMMERER
Retraité d'établissements publics en région et de l'administration territoriale

Mulhouse et ses eaux Rhin-Rhône : projet « noyé » ou à venir …

Vue depuis la tour de l'Europe Mulhouse vers l'amont. Photo L. Kammerer 2017.

La Société d'histoire et de géographie de Mulhouse m'a sollicité pour parler, à propos des eaux à Mulhouse, de Rhin-Rhône en tant que projet de modernisation du canal napoléonien puis royal dont Bernard Jacqué vous a déjà raconté l'histoire (à lire dans le présent *Annuaire*).

Je ne suis pas historien, mais dans un travail universitaire sur les processus de décision publique (université Paris-Dauphine 1978), j'ai compulsé toute la documentation disponible dans les années 70 sur le projet dit de canal à grand gabarit, ou gabarit européen. Le titre de mon travail formulé par mon directeur de thèse Lucien Sfez, était provocateur « Un processus de répétition dans l'échec : la non-décision canal Rhin-Rhône ». Cela m'allait bien, c'était dans l'air du temps pour un soixante-huitard, observateur de la vie politique et administrative, passionné depuis l'enfance par les grands travaux mais aussi devenu quelque peu écologiste.

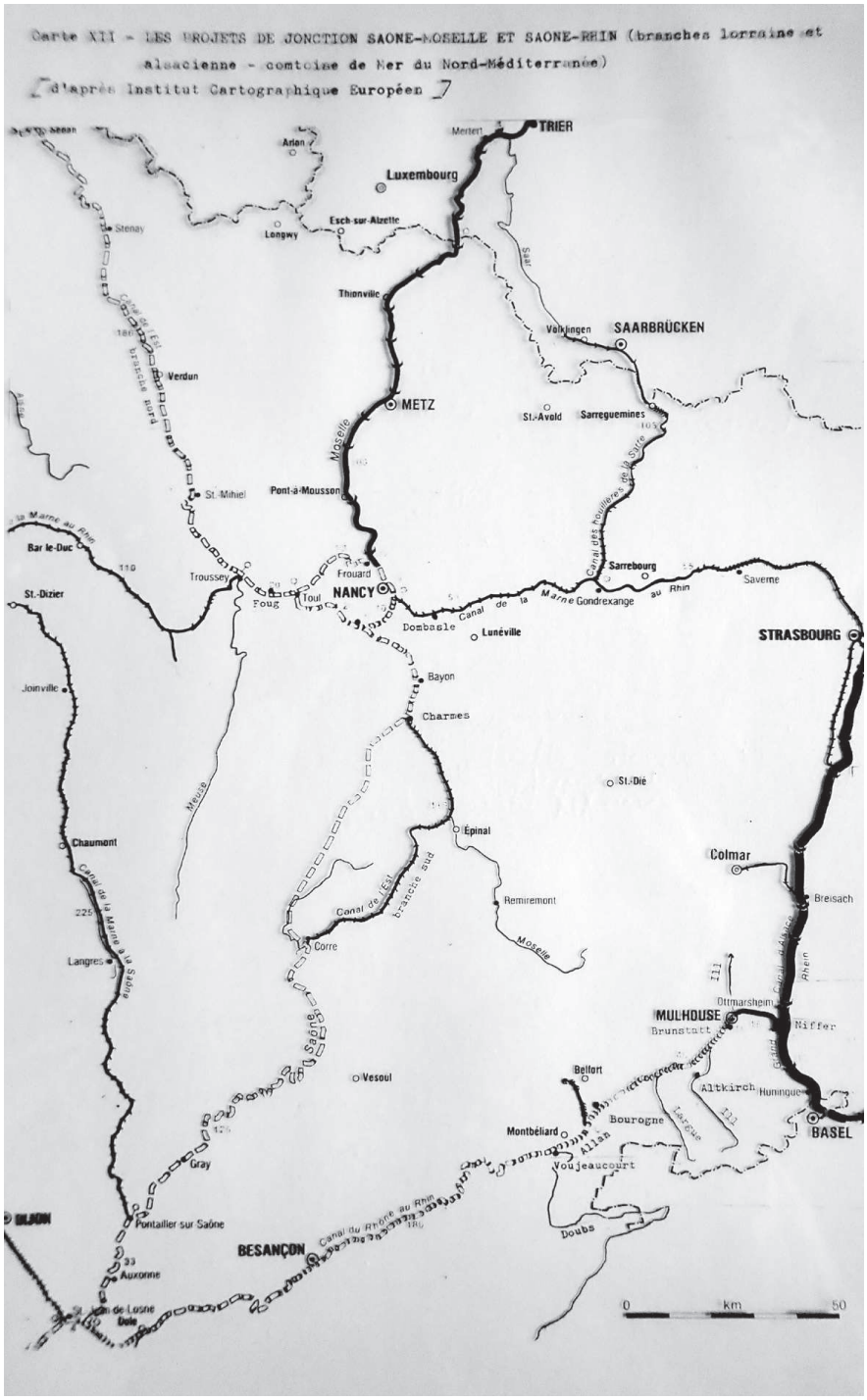
Je vous résumerai l'histoire de ce processus de lobbying de non-décision puis décision puis annulation de décision puis reprise d'un certain lobbying – auquel je participe aujourd'hui à titre personnel : je n'ai donc plus la mentalité affichée en 1978 !

Entre temps j'ai œuvré sur le plan administratif pour que la traversée de Mulhouse par un canal modernisé soit possible. Ce qui me positionne dans ce cycle de conférences d'historiens comme

praticien dont les propos relèvent plutôt du témoignage. J'essaierai aussi d'évaluer l'intérêt du projet pour notre ville et notre agglomération et les probabilités que celui-ci resurgisse.

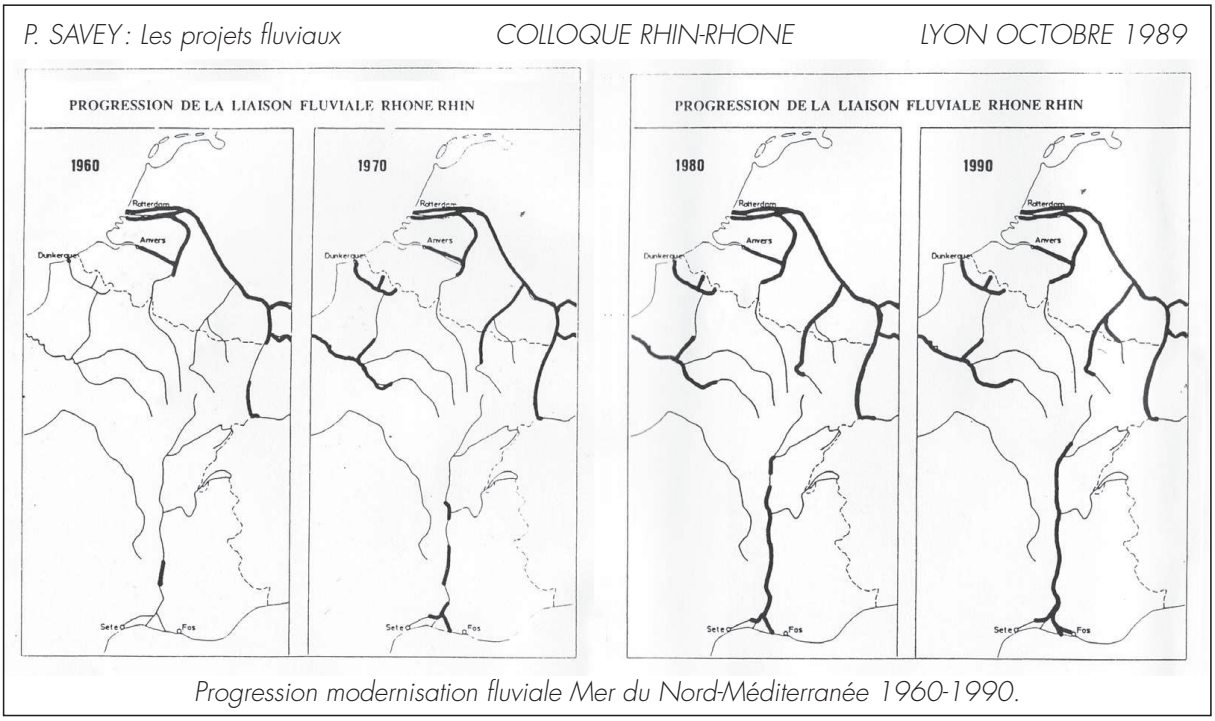
Situation et contexte de la modernisation du canal

Je ne sais pas si vous situez le positionnement géographique du projet de modernisation « à grand gabarit » abandonné en 1997.



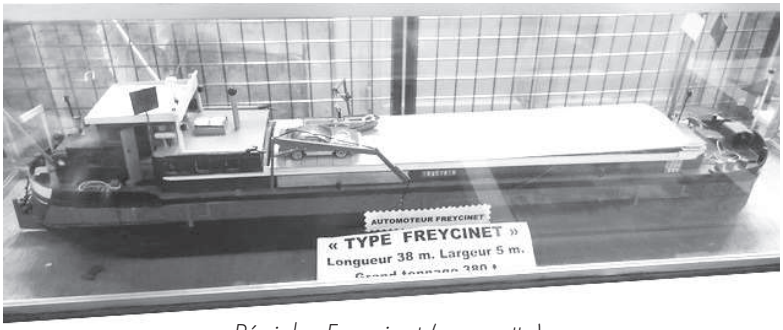
Saône-Rhin en bas à droite. Carte des liaisons fluviales européennes (extrait), Bruxelles 1976.

Il suivait en gros le canal Napoléon dont vous a parlé Bernard Jacqué, du canal de Huningue, branché sur le Rhin à Niffer jusqu'à Dole-Tavaux sur le Doubs, puis vers la Saône à Saint-Jean-de-Losne, reliant ainsi l'axe Rhin-Saône rendu navigable progressivement dans les années 60 à 80 et le Rhin franco-allemand canalisé entre 1930 et 1970 (Grand canal d'Alsace).



Progression modernisation fluviale Mer du Nord-Méditerranée 1960-1990.

La distance à équiper est de 230 km de la Saône au Rhin (dont Niffer-Illzach réalisé en 1996 sur environ 15 km). L'objectif est de permettre le passage d'une flotte de transport de gabarit dit Freycinet (péniches de 38 x 5 mètres et d'une capacité d'environ 300 tonnes) à un gabarit européen (celui en usage en Europe du Nord et sur le Rhône : automoteurs ou barges poussées de 80 x 9,5 mètres, d'une capacité de 1350 à 1500 tonnes) tout en réduisant le nombre d'écluses par augmentation de leur dénivelée (de 118 à 23 biefs) et donc aussi la durée des trajets.



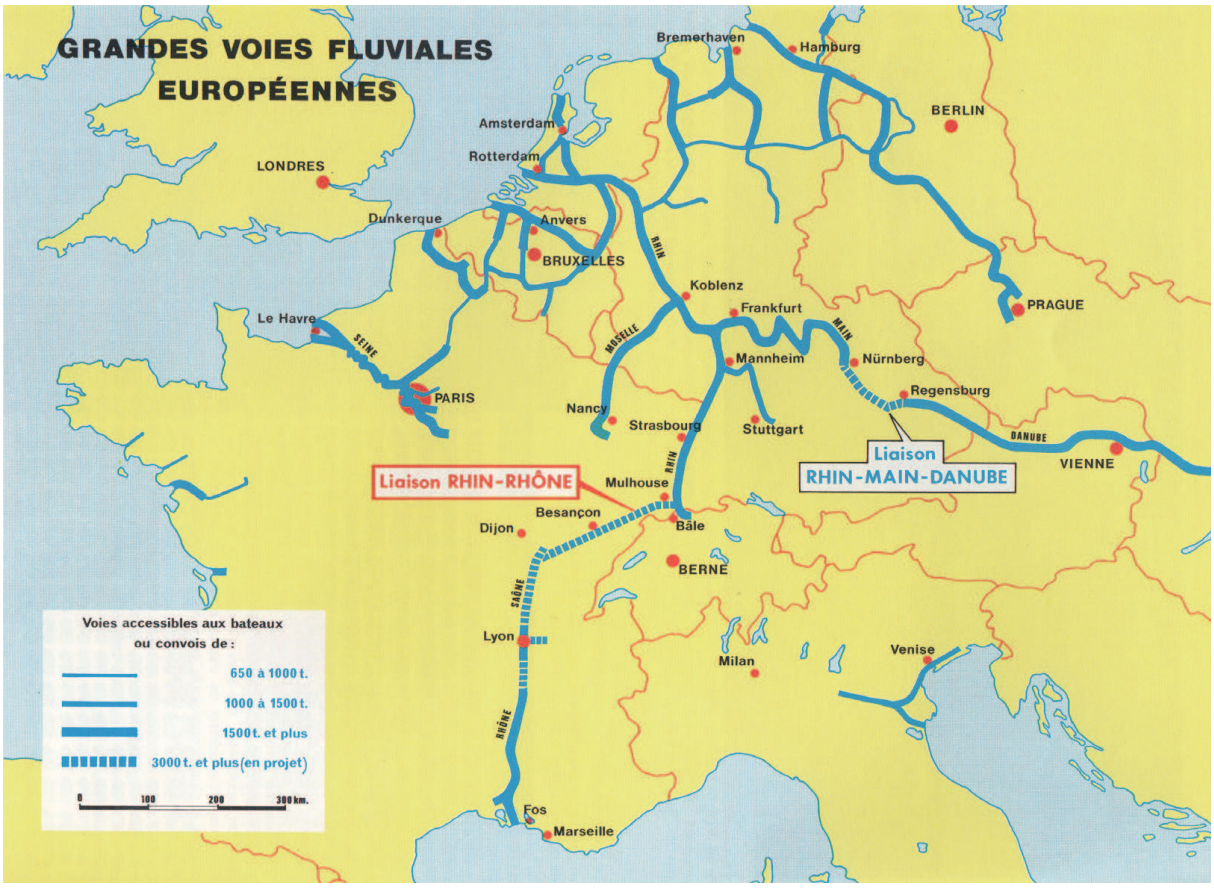
Péniche Freycinet (maquette).
Photo O. Kammerer, Pont-à-Mousson 2017.

Gabarit européen.
Photo L. Kammerer, Niffer 2017.

Le contexte

Pendant la période de gestation du projet (environ 1957-1997), on constate la mise en place de nombreuses infrastructures qui contribuent à faciliter les échanges de marchandises entre le nord et le sud dans un couloir mer du Nord-Méditerranée au sens large :

- les canalisations du Rhône français et du Rhin franco-allemand comme effets collatéraux – pas toujours bien acceptés par les énergéticiens – de l'équipement de ces fleuves en usines hydroélectriques, selon des projets d'avant-guerre réalisés plus tard au titre de la reconstruction du pays ; les écluses et la circulation des bateaux y sont donc gérés, encore aujourd'hui, par les électriciens : Compagnie nationale du Rhône (CNR, aujourd'hui dans le groupe Suez) et EDF ;
- la canalisation de la Moselle allemande et française décidée solennellement par De Gaulle et Adenauer pour consolider la sidérurgie dans le cadre de la Communauté économique européenne (1957) qui a pris la suite de la CECA (1949) : la partie allemande s'est faite très vite, la française a traîné jusqu'en 1978 avec pour terminus l'aciérie de Neuves-Maisons au sud de Nancy au moment où cette usine allait s'arrêter ;
- l'oléoduc sud-européen S.P.L.S.E. a été mis en service en 1962 irrigant depuis Fos-sur-Mer la région lyonnaise, la Suisse, la Franche-Comté et l'Alsace jusqu'en Allemagne et en Moselle, doublé en 1968 jusqu'à Lyon, puis en 1972 jusqu'à Karlsruhe ;
- les voies ferrées nord-sud ont été électrifiées en 1964 et 69 (de Nancy et Mulhouse à Dijon) ;
- les autoroutes nord-sud A31 et A36 ont été créées dans les années 70-80. Il est piquant de constater que la Lorraine, avec la crise de la sidérurgie, a renoncé au prolongement de la canalisation de la Moselle vers le sud et la Saône, et préféré, sous l'impulsion de son président Jean-Jacques Servan-Schreiber (1976-78), l'autoroute Metz-Dijon ; et que d'autre part l'Alsace a eu ses autoroutes A4 et A36 censées la relier à Paris, donc conçues comme est-ouest, avant la nord-sud A35 (par crainte, disait-on à l'époque d'André Bord, que la Région ne se sente pas assez rattachée à la France) ;
- la sidérurgie lorraine s'est délocalisée en bord de mer à Dunkerque et à Fos (décisions de 1962 et 1969), avec l'apparition massive de l'Italie puis de l'Inde et de la Chine sur le marché de l'acier : ces opportunités ont été contrariées par le premier choc pétrolier ;
- l'idée de créer des tunnels ferroviaires transalpins de base s'est forgée dans les mêmes décennies. On considérait qu'ils étaient aptes à capter des flux puissants de fret et de ferroutage autant que de voyageurs. La Suisse a mené parallèlement les chantiers du Lötschberg et du Gotthard reliant notamment l'Europe du Nord au port de Gênes ;
- enfin si le développement des lignes à grande vitesse (LGV) ferroviaires vise d'abord les voyageurs, il permet aussi de dégager les lignes classiques pour le fret. L'évolution n'est pas concluante en France. Par contre il est certain que la concurrence entre infrastructures ferroviaires et fluviales a été forte pour capter les crédits publics d'investissement ;
- pour être complet dans le panorama des liaisons nord-sud, ajoutons celles de fibre optique à peu près systématiquement développées le long des infrastructures linéaires (canaux, LGV, autoroutes), contribuant indirectement à l'échange des marchandises. Vous pouvez le voir sur la piste cyclable Eurovélo 6 le long du canal du Rhône au Rhin ;
- le panorama du contexte doit aussi mentionner un projet fluvial plus orienté ouest-est mais présentant beaucoup de similitudes avec Rhin-Rhône et Moselle-Saône, comportant des franchissements de seuils à des altitudes élevées, environ 400 m (340 m pour Saône-Rhin). Il s'agit de Rhin-Main-Danube visant à relier l'industrie ouest allemande à l'Europe du Sud-Est. La jonction achevée en 1992 sert toujours de référence en termes d'aménagement hydroélectrique et environnemental. La perspective de cet achèvement voulu surtout par le Land de Bavière, a servi d'aiguillon pendant trente ans aux promoteurs de Rhin-Rhône.



Rhin-Main-Danube, situation. Carte CNR 1975.

Un projet parmi des variantes

La liaison navigable moderne envisagée du Rhône au Rhin, et au-delà, de la Méditerranée à la mer du Nord, comporte plusieurs variantes.
Le programme principal a consisté durant quelques décennies a la mise au « gabarit européen » du canal creusé au siècle dernier du Rhône au Rhin par la vallée du Doubs (branche dite alsacienne). Dès lors que le Rhin était complètement aménagé pour la navigation de grandes unités jusqu'au port suisse de Bâle, que le Rhône devait l'être avec certitude « d'ici peu de temps » de Fos-sur-Mer jusqu'à Lyon et au-delà par la Saône jusqu'aux alentours de Dijon, il restait un hiatus de moins de 250 km à équiper.

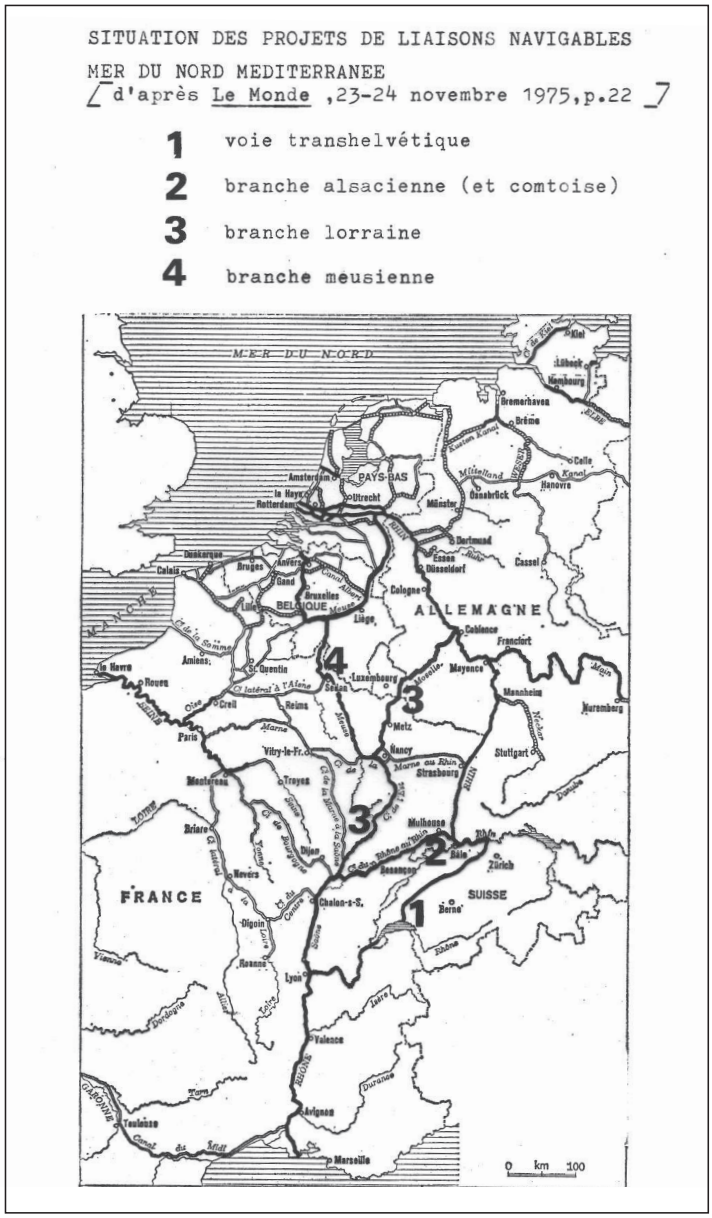
L'autre tracé, qui au départ avait le plus de chances d'aboutir, devait remplacer l'ancien canal de l'Est de la Saône à la Moselle, elle-même déjà canalisée au grand gabarit à une cadence exceptionnelle sur sa partie allemande et luxembourgeoise, à un rythme traînant de Thionville à la région de Nancy. Mais, des années 1975 à 2005, on n'en a plus parlé.
Un projet helvétique a eu le vent en poupe un moment sur l'Aar, les lacs au pied du Jura, le Léman et le Haut Rhône. Mais le port de Bâle a définitivement limité son hinterland à la chute du Rhin de Schaffhouse. L'Aar sert jusqu'ici surtout de refroidisseur aux trois centrales nucléaires suisses.
Un projet reliant la Belgique à la Saône par la Meuse a été dans les cartons un temps. Aujourd'hui la grande navigation venant de Belgique s'arrête à Givet. Entre les Ardennes françaises et le nord du bassin parisien, il n'y a qu'un programme de réhabilitation d'écluses, avec petite hydroélectricité.

La grande controverse actuelle porte donc sur une alternative en Y entre Saône-Moselle qui a ressurgi après l'abandon de 1997, et Saône-Rhin rattrapé de justesse dans le Grenelle de l'environnement de 2008-2009. J'y reviendrai.

Des acteurs dans un processus répétitif (décennies 1950 à 70)

La « demande » des promoteurs du projet Rhin-Rhône et la « réponse » des pouvoirs publics se combinent en un jeu qui se répète de séquence en séquence de l'histoire du projet. Aux pressions font écho des promesses ministérielles. Mais les nécessaires mises en œuvre de procédures, notamment dans le cadre de la préparation des Plans, sont l'occasion de rapports et de débats qui ne sont jamais décisifs. Les seules réalisations pratiques sont de caractère symbolique. Le défaut quasi-total de financement provoque la déception des promoteurs du projet qui relancent leur action.

Les séquences repérées dans le processus de l'affaire Rhin-Rhône s'articulent autour des Plans, les phases les plus intenses se situant au moment de la mise au point de chacun d'eux; la retombée est progressive pendant les premières années d'application, jusqu'au lancement de la préparation du Plan suivant.



Variantes de Mer du Nord-Méditerranée.

Les grandes séquences (I)	Les grandes séquences (II)	Les grandes séquences (III) depuis 1998
Av. 1957 : II° plan 1958-61 : III° plan (V° Rép. en 58) 1962-65 : IV° plan (présidentielle en 65) 1966-70 : V° plan (présidentielle en 70) 1971-75 : VI° plan (présidentielle en 74) 1976-81 : VII° plan (présidentielle en 81) *NB : les cycles réels sont un peu décalés par rapport aux échéances des plans, +/*	1982-88 : VIII° plan puis 1er CPER 1988 : *prolongation DUP* 1989-93 : CPER État-Régions + FEDER (présidentielles 1989) 1994-99 : CPER + FEDER (présidentielles 1995) 1997 : *annulation DUP*	2000-2006 : CPER + FEDER (présidentielles 2002 + 2007) 2008 : *Grenelle de l'environnement* 2007-2013 : CPER + FEDER (présidentielles 2012) 2013 : *rapport Duron* 2014-2020 : CPER + FEDER 2018 : *révision du SNIT*

Après une période préliminaire qui s'achève par les accords franco-allemands sur le Rhin et la Moselle (1956), se succèdent des séquences marquées par le troisième Plan (1958-1960) et la mission d'A. Thomas, le quatrième (1960-1963) et le rapport de la commission Boulloche (1961), le cinquième (1964-1969) et les rapports Laval et Gaspard ainsi que les promesses de G. Pompidou, le sixième (1970-1974) et les initiatives d'O. Guichard, le septième (à partir de 1975) et la reprise à zéro de la procédure d'utilité publique après les engagements de Giscard d'Estaing (« faire au lieu de dire » selon son expression).
D'un cycle à l'autre, des différences sensibles se manifestent. Mais elles ne traduisent pas d'avancée nette vers la réalisation de la liaison. Aucune décision irréversible n'a été prise au bout de 20 ans. Jusqu'à la déclaration d'utilité publique (DUP) de 1978, le projet Rhin-Rhône était un échec. Le huitième Plan s'annonçait avec la désignation de la CNR comme maître d'ouvrage et divers rapports traitant de la rentabilité économique du projet.

Deux séries d'acteurs

Rhin-Rhône est l'objet d'un conflit durable et non résolu entre deux séries d'acteurs.
Ceux qui s'expriment à toute occasion sont les partisans du projet. On les trouve essentiellement parmi les chambres de commerce et d'industrie (CCI), les ports autonomes (Strasbourg surtout, Marseille dans une moindre mesure), et toute une série de notables politiques régionaux dont les plus entraînants sont issus du mouvement démocrate-chrétien (Pflimlin, Sudreau, Duhamel…) ainsi que des fractions libérales de la gauche et de la droite (Mondon, Muller, Defferre…).
Les industriels sont en définitive des soutiens sans passion. Les professions de la navigation sont divisées. Les partis politiques évitent de prendre position.
Les arguments des organismes réunissant les acteurs favorables au projet (groupements interconsulaires, Association Mer du Nord-Méditerranée, conférence interrégionale…) s'articulent toujours autour d'un *credo* en cinq ou six points : la rentabilité du projet doit s'apprécier de la façon la plus large et non pas seulement en termes d'économie des transports ; le rééquilibrage du territoire français passe par son aménagement et la création d'emplois le long d'infrastructures puissantes ; la dimension du projet est européenne, confirmée par la stimulation du chantier allemand Rhin-Main-Danube.
Les adversaires du projet parlent peu. Ce sont les collectivités publiques responsables des autres types d'infrastructures : les autoroutes, au siècle de l'automobile, bénéficient de budgets sans commune mesure avec les voies navigables ; la SNCF, sur la défensive, cherche à regagner du terrain en misant sur la vitesse. Les grands corps d'administrateurs et d'ingénieurs de l'État ne sont sensibles ni à l'argument de la puissance de la voie d'eau ni à celui du réaménagement du territoire par un investissement massif de type Rhin-Rhône dans la moitié est de la France. Il reste aux autorités politiques (ministres, chefs de l'État) à « dire au lieu de faire », c'est-à-dire à expliquer au Parlement et à l'« opinion » des Régions concernées que les administrations vont enfin « faire ».
Au cours des séquences de 1970 à 1977, en gros les VI^e^ et VII^e^ Plans, se sont manifestées des contestations ouvertes, les premières, de l'utilité du canal à grand gabarit : agriculteurs, écologistes et certains syndicats de salariés rompent ainsi l'unanimité supposée jusqu'alors des populations. Les pouvoirs publics font mine de jouer le jeu de l'environnement et de la régionalisation, en s'abritant derrière les études d'impact comme derrière l'impuissance financière des Régions, pour différer les choix clairs.

Décision, mise en œuvre, abandon (décennies 80 et 90)

En 1978, les acteurs favorables au projet ont pensé que la partie était gagnée avec l'obtention de la déclaration d'utilité publique (DUP) pour la deuxième fois, sous le gouvernement

Barre et l'annonce de la révision du VII[e] Plan en ce sens (rapports Guillaumat, Costet). Des terrains sont achetés. Une loi en 1979-1980 et des décrets de 80-81 permettent à la CNR de devenir l'opérateur. Les commissions préparatoires au VIII[e] Plan s'opposent (aménagement du territoire : pour, transports : contre). En attendant, on privilégie l'entretien du réseau existant. Mais le dernier ministre des transports de la présidence Giscard, Daniel Hoeffel, affiche fermeté et volonté, malgré une baisse historique du budget des voies navigables. Les élus de la vallée du Rhône autour de Gaston Defferre se mobilisent plus que d'habitude.
Les présidentielles de 1981 reportent l'adoption du VIII[e] Plan. En 1980, on a achevé la Moselle, le Rhône et l'A36.
On commence les acquisitions pour le bief de Niffer (qui sera inauguré en 1996). Le fonds spécial de grands travaux du début de la présidence Mitterrand contribue au financement de Niffer-Mulhouse en compensation du synchrotron contracté avec l'Alsace et attribué à Grenoble, mais il y aura des reports d'échéances générant des déceptions. La concurrence fer / voie d'eau est plus féroce que jamais en France, malgré les efforts du ministre communiste Fitermann.
L'Union européenne met à jour en 1984 son plan de développement des grandes infrastructures de transport.
En même temps qu'on développe l'idée d'utiliser la rente du Rhône de la CNR pour financer le projet, apparaissent des comités anti-canal, soutenus par des élus (certains sont encore en place en 2017) car se prépare une prorogation de la déclaration d'utilité publique jusqu'en 1998 (deux fois 10 ans).
De 1987 à 1997 le débat s'intensifie dans le cadre de la nouvelle LOTI (loi d'orientation des transports intérieurs).
Huit Régions devenues des collectivités territoriales au sens plein, se regroupent en une alliance du « grand est » sous la bannière d'Edgar Faure de Champagne-Ardenne à Languedoc-Roussillon pour rappeler le gouvernement au respect de la loi de 1980.

(Publicité)

HUIT RÉGIONS RÉCLAMENT

GRAND-EST **UNE VRAIE** **MER DU NORD MÉDITERRANÉE**

POLITIQUE DES VOIES NAVIGABLES

Les présidents des conseils régionaux :

M. RUDLOFF	ALSACE
E. FAURE	FRANCHE-CONTÉ
M. LUCOTTE	BOURGOGNE
C. BÉRAUDIER	RHONE-ALPES
J.-C- GAUDIN	PROVENCE-ALPES COTE D'AZUR
J. BLANC	LANGUEDOC ROUSSILLON
B. STASI	CHAMPAGNE ARDENNE
J.-M. RAUSCH	LORRAINE

ont adopté à l'unanimité la MOTION suivante :

Les Présidents des Conseils Régionaux

– S'inquiètent de l'extrême faiblesse des budgets d'équipement fluviaux depuis une douzaine d'années qui mettent ainsi en péril un système de transport indispensable à l'activité économique nationale.

– Attirent l'attention sur l'anomalie que constitue la situation française en comparaison de la politique fluviale poursuivie tant aux États-Unis qu'en Europe du Nord. Ils constatent que la liaison Rhin-Main-Danube est maintenant proche de son ouverture (1992).

– Observent que la validité de la déclaration d'utilité publique de la liaison Saône-Rhin prend fin le 30 juin 1988. L'opération doit donc débuter avant cette date. A défaut, on pourrait en conclure que le gouvernement renonce au projet, ce qui serait en contradiction avec les déclarations renouvelées des présidents successifs de la V[e] République, avec l'inscription au schéma directeur des voies navigables, avec l'intérêt manifesté récemment par le premier ministre, enfin avec la volonté unanime des HUIT régions.

– Soulignent la nécessité de maintenir l'existence de la Compagnie nationale du Rhône, en la dotant de moyens financiers suffisants pour lui permettre de poursuivre ses missions d'aménagement du territoire.

– Demandent instamment au gouvernement de mettre fin d'urgence à la situation d'illégalité qui se poursuit et qui s'aggrave du fait que les dispositions de la loi du 4 janvier 1980, prescrivant la présence au conseil d'administration de la CNR des administrateurs représentant les régions, ne sont pas encore entrées en vigueur, alors que les régions ont versé le montant de leur participation au capital depuis cinq ans. A défaut d'une solution rapide, les présidents se verraient contraints d'engager une procédure devant la juridiction compétente, et notamment d'introduire un recours pour excès de pouvoir.

35, avenue de la Paix
BP 1006 IP
67170 STRASBOURG
Cedex
Tél. 88-25-68-67

30, avenue F.-D.-Roosevelt
75008 PARIS
Tél. : (1) 42-89-09-49

Appel des régions grand Est. Le Monde 04-1987.

Un CIAT (comité interministériel d'aménagement du territoire) mi-87 valide le financement de Niffer-Mulhouse. Mais les économistes du ministère des Transports jugent le projet complet non rentable globalement. En 1988, la bataille s'intensifie entre la DATAR (Carrez) qui préfère TGV et autoroutes et le premier ministre Chirac, puis entre le ministère des Finances (Bérégovoy) et le premier ministre Rocard. Un rapport tarde à refaire le point et propose un texte sur l'électricité pour financer les deux projets fluviaux en concurrence (Seine-Nord, Seine-Rhin), plus des antennes sur la Saône jusqu'à Mâcon et sur la Seine jusqu'à Nogent. L'association Trans Europe TGV apparaît et insiste sur la rentabilité du rail sur l'axe.
La CNR affine le projet sur le plan technique. Rhin-Main-Danube, qui sert d'exemple, termine ses travaux pour ouvrir en 1992. L'Union européenne rajoute cette année-là Saône-Moselle à son schéma fluvial européen alors que ce tracé ne figurait plus dans les schémas français.

Schéma directeur français des voies navigables

Schéma du réseau transeuropéen de transport fluvial (horizon 2010)

Schémas directeurs français et européen des voies navigables. SORELIF 1996.

Le gouvernement Juppé commande à Pasqua et Seguin un rapport sur la reconquête du territoire en reliant les Régions entre elles. Une loi Pasqua-Hoeffel sur l'aménagement du territoire crée la SORELIF (filiale commune de CNR et EDF) pour un achèvement en 2010 malgré l'opposition de la ministre de l'Environnement Corinne Lepage. Daniel Hoeffel s'en souvient encore avec émotion aujourd'hui. Les oppositions se multiplient de la part des Verts et autres associations, du conseil général du Doubs, du conseil général des Ponts et Chaussées, du conseil régional de Franche Comté. Raymond Barre, maire de Lyon, prend la tête du lobbying pro-liaison succédant au socialiste Louis Mermaz. En été 1996, on procède à une enquête publique le long du tracé. J. Chirac vient plaider dans le Doubs. Un grand colloque à Marseille va dans le même sens. La dissolution de l'Assemblée par Chirac – souvent jugée comme son erreur politique – a comme effet collatéral l'abandon immédiat et total du projet, résultat de l'accord politique Jospin / Voynet de la « gauche plurielle » pour gagner les élections législatives. Le chantier devait

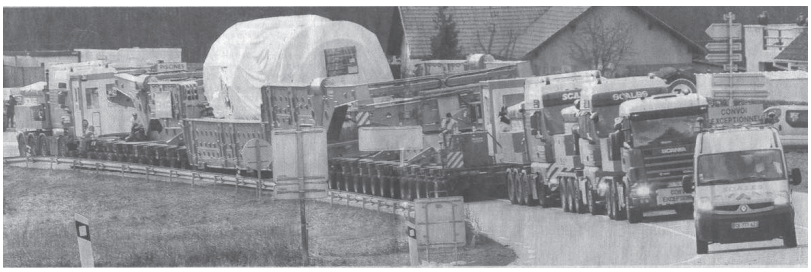
commencer en 1998 et était financé par la rente hydroélectrique que commençait à accumuler sur le Rhône la CNR, grâce à la fin de l'amortissement des ouvrages construits après-guerre.
Aussitôt la presse change de ton et souligne le caractère « pharaonique » du projet alors que quelques années avant, elle soulignait le rare consensus politico-économique à son égard. L'État fait revendre tous les terrains acquis et demande à l'Europe des crédits de compensation. Voies navigables de France (VNF) convertit l'ancien canal au tourisme fluvial. La revanche de l'administration sur les politiques est donc rapide. Dans ses souvenirs de ministre (*Voix off*, 2003, éd. Stock), Dominique Voynet n'évoque sa victoire sur le canal qu'en deux courts paragraphes alors que plusieurs chapitres sont consacrés à son argumentaire contre Superphénix et le nucléaire. Concernant Rhin-Rhône elle ne fait que résumer les critiques de la haute administration, qu'en tant qu'élue du Jura elle reprend facilement à son compte, négligeant le fait que sa ville de Dole est déjà reliée à la Saône.
Les partisans du projet sont tétanisés pendant plusieurs années. L'agglomération de Mulhouse refuse de payer le solde de sa part dans Niffer-Mulhouse, par représailles ! Et la Lorraine reprend l'initiative la première, pour son tracé, puisque les Francs-Comtois veulent sanctuariser le cours du Doubs. Le dossier Seine-Nord reprend du poil de la bête. Les alsaciens Zeller et Haenel réagissent.
La rente du Rhône est réaffectée à l'AFITF (agence pour le financement des infrastructures de transport de France) pour le TGV Est et des travaux routiers. Après son épuisement, l'écotaxe devait prendre le relais …
Les élus de l'axe Rhin-Rhône se replient sur la priorité au TGV. Mais les centristes Bussereau et Grignon organisent une mission sénatoriale pour le gouvernement Raffarin. Gilles de Robien, ministre, contredit son secrétaire d'État Dominique Bussereau en 2003. VNF soutient Seine-Nord avec l'appui de la DATAR auprès de l'Europe. La CNR tourne la page et EDF y cède ses parts à Suez en 2003. L'incendie du tunnel du Mont Blanc incite toutefois certains à préconiser le contournement des Alpes par la mer, donc potentiellement par le fleuve.
En 2004, divers acteurs relancent le fluvial mais à nouveau dans une ambiance de concurrence entre les axes. En 2006 le ministre de l'aménagement du territoire Christian Estrosi veut relancer le fluvial pour éviter l'asphyxie routière de la « façade est ». Dans une étude de trafics lancée par le conseil général du Haut-Rhin apparaît l'hypothèse d'un tracé presque est-ouest Port-sur-Saône / Montbéliard au pied des Vosges comtoises qui provoque en Franche-Comté des réactions hostiles tant de la part des pro-canal que des anti-canal. Quelques éléments nouveaux ou renouvelés sont donc apparus avant le grand débat du Grenelle de l'environnement.

Les évolutions économiques et logistiques des dernières décennies

On a cru en 1997 qu'on était entré dans le post industriel et qu'on pouvait espérer continuer la croissance interrompue par les chocs pétroliers et compenser la désindustrialisation au profit de la Chine par le tertiaire et les services. Pour autant les flux des transports ont toujours été croissants du fait du rattrapage économique des nouveaux pays européens et de l'éloignement des lieux de production par rapport aux lieux de consommation, du fait aussi des externalisations et des sous-traitances.
Dans les flux de trafic, entre d'une part, les produits lourds destinés naturellement à la voie d'eau et d'autre part, les produits frais abandonnés par le train et repris par les camions, est apparu un système universel et facilement transbordable des plus gros navires aux simples semi-remorques en passant par des trains complets ou des barges fluviales plus ou moins imposantes : le conteneur.
Dans mes interviews pour ma thèse, un haut fonctionnaire régional m'avait dit, il y a 40 ans, qu'on pouvait très bien transporter des ordinateurs sur des péniches. J'avais trouvé ce propos

ridicule, masquant une forme d'hostilité au projet. En fait, on y est. Les conteneurs ne sont pas forcément lourdement chargés, mais ils sont pleins (par ex. des milliers de jouets) et s'empilent les uns sur les autres comme des lego selon le volume proposé par les véhicules et modes de transport.
Pour autant il reste beaucoup de pondéreux à transporter à défaut de charbon, de minerais et de produits pétroliers : les produits agricoles, les matériaux de construction, des déblais de chantier, voire même des ordures et déchets. Et si l'industrialisation revient quand les salaires asiatiques auront grimpé, de bonnes infrastructures seront un atout.
Il y a aussi ce qu'on appelle les colis lourds. Le port d'Ottmarsheim est équipé pour en transborder de convois routiers ou ferroviaires vers un bateau. Mais dans la région, seul celui de Strasbourg sait manier des colis très lourds et encombrants : par exemple des fûts, des pales d'éoliennes ou des alternateurs de General Electric exportés chaque mois de Belfort à l'autre bout du monde. Ce qui explique que ces « colis » traversent la région sur plus de 100 km par convois routiers exceptionnels.

Conteneurs au port d'Ottmarsheim.
Photo L. Kammerer, 2010.


Colis lourd G.Electric vers le port de Strasbourg.
Photo DNA 2014.

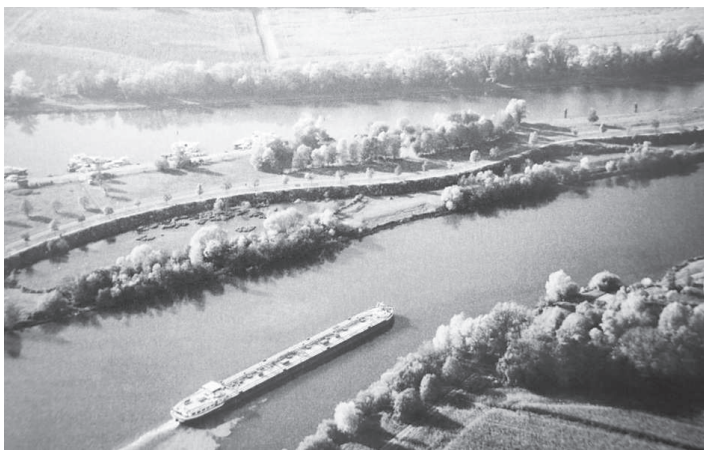
L'estimation des trafics potentiels est toujours un exercice difficile. Il est pourtant nécessaire pour évaluer la rentabilité d'un investissement, soit directe soit globale (socio-économique).
Il est visible que les autres modes de transport sont en voie de saturation et pour une part, très polluants (air, bruit). Ce qui n'était pas encore le cas quoique prévisible il y a 20 ans. C'est un élément important de modification du contexte. Des axes nord-sud ont été équipés depuis un demi-siècle – alors que Rhin-Rhône stagnait – : les tunnels ferroviaires alpins de base (c'est-à-dire pratiquement sans dénivelée) sont ouverts au fret comme aux voyageurs.
Ainsi le Gotthard prolonge l'axe rhénan fluvial par du ferroviaire jusqu'à Gênes (qui rappelons-le est aussi le point maritime le plus proche de Mulhouse).
De nouvelles routes entre l'Asie et l'Europe pourraient éviter Suez et la Méditerranée à l'avenir : la voie maritime arctique, la nouvelle route de la soie financée par la Chine, de Pékin à l'Allemagne et Lyon par voie terrestre. Ce sont des éléments à prendre en compte. Mais dès lors que les réseaux de transport sont maillés entre eux, chacun peut tirer profit des autres.
Enfin les techniques de financement des grands équipements évoluent et on revient, comme au XIX^{e} siècle, à l'appel aux capitaux privés, sous l'appellation globale de partenariat public privé qui peut d'ailleurs prendre une grande variété de formes. Si le canal à grand gabarit Seine-Nord est lancé, ce sera sur ce mode. Des expériences ont déjà eu lieu pour le tunnel sous la Manche, relancé par Mitterrand et Thatcher trois ans après son abandon par les Anglais et cent ans après

les premières esquisses. Les LGV décidées sous la présidence Sarkozy vers la façade atlantique sont de la même veine. De même probablement que le tunnel Lyon-Turin. Il y a eu des échecs comme le tunnel LGV sous les Pyrénées ou pour l'hôpital d'Évry. Mais globalement, on allège l'engagement public dès lors qu'on peut construire une certaine rentabilité financière. Le cas le plus éclatant est celui des autoroutes.

Enjeux pour Mulhouse aujourd'hui

L'enjeu pour Mulhouse est de s'affranchir de sa position actuelle de quasi impasse fluviale ou de cul-de-sac alors qu'elle est redevenue le carrefour routier qu'elle était dès le Moyen Âge et quelle conforte aujourd'hui sa place de nœud ferroviaire.
Une voie d'eau moderne, surtout quand elle est construite artificiellement (jonction entre deux fleuves) a forcément un impact structurant à grande échelle sur les flux de transport, sur l'hydrographie et sur l'aménagement du territoire. Elle n'a de véritable intérêt que si elle offre un maillage et non pas seulement des artères en impasses. Le réseau Freycinet était maillé à l'échelle nationale, fruit d'investissements qui se sont poursuivis sur trois siècles. C'est le cas aussi des réseaux modernes européens : Belgique, Pays-Bas, Allemagne et Europe de l'Est jusqu'à la Russie… Or l'adaptation du réseau français à la navigation moderne ne s'est pas encore faite en réseau mais seulement en antennes isolées les unes des autres : Rhône + Saône, Rhin, Moselle, Seine, à l'exception du nord de la France ouvert sur la Belgique. On ne peut donc pas vraiment mesurer l'efficacité des investissements consentis puisque les équipements restent forcément sous-utilisés ; c'est aussi le cas de la première tranche de la LGV Rhin-Rhône non suivie de la deuxième.
Rappelons l'impact à l'échelle d'un bassin de vie, c'est-à-dire à une relativement petite dimension, celle vécue par les habitants dans leur vie quotidienne. Je vois deux types d'impacts d'une voie d'eau moderne :
- l'impact des sites portuaires ou de transferts intermodaux sur le développement d'entreprises et donc sur l'activité et l'emploi locaux ;
- l'impact paysager à tout endroit du tracé : c'est celui qui n'a pas été accepté par les opposants au grand canal. Mais la modification d'un paysage est une question très subjective, comme à propos des éoliennes, on est pour ou contre sans rationalité apparente.

Je prends l'exemple du canal Niffer-Mulhouse, élargi pour la deuxième fois il y a juste 20 ans (1961 puis 1976), comme amorce de la grande liaison Saône-Rhin. Apparemment c'est plutôt une réussite en termes d'aménagement et d'insertion dans un milieu naturel reconstitué.



Canal Niffer-Mulhouse.
Magazine m2A 03-2017.

Canal Niffer-Mulhouse.
Magazine m2A 03-2017.

Mais en termes de trafic, on ne sait pas faire vraiment de bilan car entre temps une partie du port de Mulhouse a déménagé à Ottmarsheim. Je n'ai pas trouvé d'évaluation ex-post d'un impact économique de cet investissement.
Disons simplement que 800 bateaux environ desservent Mulhouse / Ile-Napoléon (en fait à Illzach) chaque année : cela n'est pas négligeable mais fait une moyenne journalière modeste. On peut se demander ce qui se serait passé si cette antenne n'avait pas été réalisée : les riverains immédiats (stockage pétrolier, ferrailleur, entrepôts, PSA) et à moyenne distance (usine chimique à Thann, utilisateurs divers de conteneurs) se seraient-ils délocalisés ?
À vrai dire, c'est le port d'Ottmarsheim sur le Rhin avec son trafic de conteneurs qui est le plus efficace. Le conteneur facilement transbordable sur tout type de transport redonne à la voie d'eau une utilité que la perte de trafic de pondéreux par la chute de l'industrialisation européenne semblait devoir lui enlever. Le conteneur est d'ailleurs devenu le symbole de la mondialisation et rend même un peu invisible l'avantage de la voie d'eau du fait que le trafic des derniers kilomètres se fait par la route : paradoxalement la voie d'eau alimente le trafic routier local dont les riverains pensent qu'il est de grand transit.
Donc l'arrivée du grand gabarit aux portes de Mulhouse n'aurait eu d'intérêt substantiel qu'en cas de traversée de l'agglomération et de franchissement du seuil de Bourgogne / Belfort jusqu'à la Saône et son bassin aval. Le canal Niffer-Mulhouse semble présenter un avantage marginal en l'absence de maillage inter-bassins. Mais des technologies innovantes de transport de produits lourds et encombrants par le vieux canal Freycinet (par exemple système Aster X présenté récemment par des chercheurs lyonnais pour transporter des colis lourds) vont peut être changer la donne ?
Les cas d'antennes fluviales modernes en cul-de-sac sont nombreux en France et leur rôle économique ne semble pas avoir été analysé autrement que par la publication des statistiques des modestes terminaux portuaires : par exemple Neuves-Maisons sur la Moselle ou Port-sur-Saône. Parlons de Neuves-Maisons que je connais un peu. La canalisation de la Moselle n'a pas sauvé la sidérurgie lorraine qui avait dû mettre la main à la poche (risque que Peugeot n'a pas voulu prendre et du coup n'a jamais affiché d'intérêt marqué pour le grand canal Saône-Rhin susceptible de relier ses deux centres de production de Sochaux et Mulhouse). Et, ironie de l'histoire, l'achèvement de la canalisation jusqu'à Neuves-Maisons eut lieu l'année même de la décision de fermeture de la grande aciérie censée être desservie. Était-ce pour autant un grand chantier « inutile et coûteux » comme diraient les « zadistes » d'aujourd'hui ? Une petite aciérie électrique a été installée sur le site pour contribuer au démontage et recyclage de l'ensemble industriel fermé. Existerait-elle encore aujourd'hui s'il n'y avait pas de canal ? D'autres activités plus ou moins logistiques se sont installées à Neuves-Maisons mais sans accès direct au canal ; le port de l'ancienne aciérie semble aussi servir à exploiter en matériaux routiers les crassiers séculaires de l'ancienne aciérie qui disparaissent peu à peu du paysage. Bref, on est là plutôt dans une gestion de friches que dans le véritable développement d'un bassin d'emploi. Je pense que personne ne s'est hasardé à calculer après coup la rentabilité de cette extrémité de la Moselle à grand gabarit et son apport au trafic global de la Moselle franco-allemande qui semble, lui, suffisamment substantiel pour que l'État fédéral envisage de doubler les écluses.
Le port de Bâle est lui aussi une extrémité de voie fluviale. Pourtant sa vitalité depuis des siècles et surtout depuis la canalisation du Rhin grâce aux aménagements hydroélectriques de la rive française, montre que même un cul-de-sac navigable peut accompagner le développement d'un bassin de vie. En fait c'est toute une partie de l'activité urbaine et péri-urbaine qui s'est structurée depuis des lustres autour de son port, porte d'entrée de toute la Suisse.
Il semble en être de même pour Strasbourg, deuxième port fluvial français mais pas aussi bien placé, et de loin, dans les statistiques rhénanes. Pourtant une grande part de l'urbanisme strasbourgeois depuis 1870 s'est tissée autour des voies fluviales anciennes et modernes qui

l'irriguent. C'est une affaire de longue haleine. Il en sera peut-être de même un jour pour une agglomération comme celle de Mulhouse, qui n'est certes ni Bâle ni Strasbourg mais pas non plus Neuves-Maisons !
Notre ville était prête à se laisser restructurer en partie autour du grand canal, qui se serait intégré à sa vitalité. La politique en a décidé autrement. Les emprises restent disponibles. Mais plus en amont, au sud, l'horizon se bouche : nouveau pont ferroviaire au ras du canal, nouveau pont-canal au gabarit ancien, lotissements, classement de zones naturelles pourtant façonnées par l'homme. L'expérience économique mulhousienne a convaincu les acteurs de ce bassin de la complémentarité des modes de transport. Nul doute que si l'opportunité de relancer le projet de jonction vers le sud réapparaît, le territoire s'y adaptera et en tirera grand profit. Comme la gare TGV au centre-ville, le port au cœur de l'agglomération aurait sans doute été le bon choix.

Panorama des acteurs de Saône-Rhin, décennie 2007-2017

La dernière partie de mon exposé tentera de dresser le panorama des acteurs de Saône-Rhin dans la décennie 2007-2017. Je les classerai en quatre catégories : les pro-actifs, les favorables, les hostiles et les neutres.

Les pro-actifs

Le consortium pour le développement international des voies navigables, relancé en 2004 par Robert Arnaud, un temps présidé par Philippe Richert, président de la Région Alsace, réunit les CCI alsaciennes et franc-comtoises, des organisations de la batellerie et de transporteurs, des collectivités (de moins en moins nombreuses depuis que les départements n'ont plus de compétence économique). Il est partagé sur l'attitude à tenir vis-à-vis des Lorrains qui l'ont quitté.
Saône-Rhin-Europe créé au début des années 2000, basé à Besançon, s'efforce de modifier l'hostilité des Francs-Comtois du sud à un passage par la vallée du Doubs, hostilité qui oblige à étudier un tracé au pied des Vosges saônoises, de la Saône vers Belfort.
Les acteurs du transport fluvial dans la vallée du Rhône et de la basse Saône (ports, CCI, agglomérations) sont évidemment favorables à une prolongation de leur hinterland vers le nord, de préférence du côté où il y aurait le plus de trafic. Mais ils s'activent surtout à moderniser la navigation sur l'axe rhodanien existant et à consolider les relations avec les ports de Marseille et Fos, eux-mêmes en position fragile dans la concurrence internationale. Le port de Sète compte aussi.
L'ex-Région Alsace était favorable. La nouvelle Région Grand Est doit tenir compte de la position plus influente dans les réseaux de pouvoir du président de la communauté urbaine de Nancy, André Rossinot. On pourra en dire autant du CESER Grand Est (comité économique, social et environnemental régional) qui hérite dans ses dossiers d'un rapport très argumenté, celui de Champagne-Ardenne en 2011 en faveur de Saône-Moselle.
L'ex-conseil général du Haut Rhin (sous la présidence de Charles Buttner) avait relancé le dossier en 2006 par une étude de trafic, ce qui avait impulsé une certaine dynamique avant le Grenelle de l'environnement. Mais les nouveaux conseils départementaux n'ont plus de compétence sur ce sujet et ils se retirent des instances de lobbying, telle le Consortium.
Les CCI d'Alsace, de Belfort, du Doubs sont traditionnellement parmi les soutiens les plus actifs mais leur poids a baissé avec la réforme récente de leurs finances par l'État. Notons que celles de Mulhouse et Colmar gèrent les ports haut-rhinois. Toutefois récemment la nouvelle CCI d'Alsace a demandé que le lobbying ne soit plus exclusivement pour le fluvial mais aussi en faveur de l'intermodalité avec le ferroviaire.
Enfin il y a évidemment quelques parlementaires ou anciens parlementaires qui ont ou ont eu une position constante, par exemple P. Weisenhorn (décédé), D. Hoeffel, JJ. Weber, F. Grignon,

L. Souvet, Mme F. Branget, H. Haenel (déc.), A. Zeller (déc.), R. Ries, C. Trautmann, F. Sauvadet ou une position plus récente tels que J.P. Chevènement, C. Estrosi.

Les favorables

Parmi les acteurs favorables mais pas forcément actifs on peut citer les ports fluviaux et maritimes. Strasbourg, Bâle, Marseille, s'expriment quand on leur demande leur avis ou à l'occasion de manifestations professionnelles. Logiquement les collectivités supports (Eurométropole, canton de Bâle-ville ou agglomération de Marseille) sont dans le même camp. Notons que Bâle profite à fond des nouveaux tunnels de base du Gotthard et du Lötschberg vers Milan et Gênes, mais souhaite aussi la modernisation de l'axe Rhin-Rhône par le Doubs vers Marseille / Fos combinant le fluvial et le ferroviaire.
Des agglomérations riveraines de l'axe sont dans la même position : Lyon probablement (Raymond Barre avait joué un rôle important jusqu'à la DUP de 1978, Gérard Collomb n'a pas renié cet engagement) ; Mulhouse aussi qui a toujours préservé la possibilité dans ses documents d'urbanisme que le canal passe un jour, ainsi que l'agglomération m2A qui demande, par le SCOT (schéma de cohérence territoriale) en cours de révision, aux trois communes traversables, de préserver l'emprise du canal.
Les professions de la batellerie sont officiellement favorables à la relance d'un projet Saône-Rhin. Elles sont structurées en plusieurs organisations patronales ou artisanales. Mais leur principal souci est la préparation de leurs entreprises face à une concurrence d'armateurs outillés pour le grand gabarit, allemands, néerlandais et même français (la CFNR). En cas de réalisation du projet, elles risquent de freiner au dernier moment comme on le voit actuellement sur le projet Seine-Nord.
Parlons justement de Seine-Nord qui en est au point où était Saône-Rhin en 1997. Tous les soutiens d'une relance de Saône-Rhin se réjouissent d'une prochaine mise en chantier de Seine-Nord car elle prouverait l'intérêt du fluvial en France. Et ils admettent la priorité qui est donnée à cette liaison plus courte et plus facile à réaliser en terrain de plaine. On peut penser que les promoteurs de Seine-Nord soutiendront le moment venu Saône-Rhin (ou Saône-Moselle…). En attendant ils sont contents d'avoir échappé au couperet du rapport Duron mais ne sont pas au bout des oppositions de dernière minute (bateliers artisanaux, port du Havre).

Seine-Nord, situation. Carte Consortium 2016.

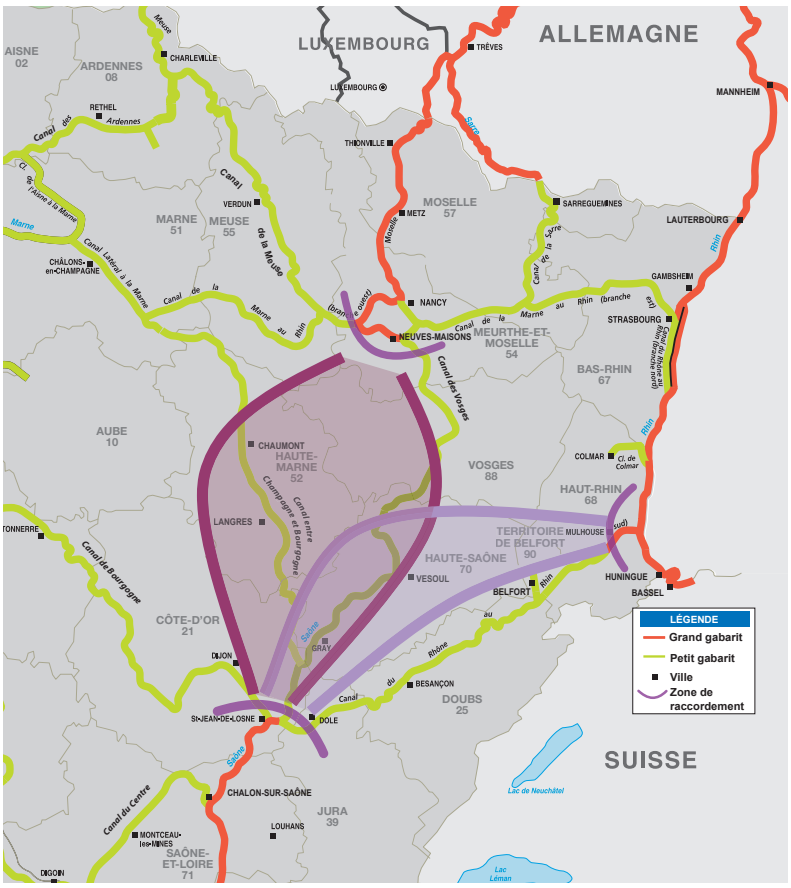
Le principal acteur favorable à Saône-Rhin est de façon constante l'Union Européenne. Dès 1953, un document de la Conférence européenne des ministres des transports (CEMT) jugeait une liaison moderne souhaitable. Le projet quasiment abouti en 1997 aurait profité de subventions. Le programme de compensation inscrit aux contrats de projet État-région (CPER) Alsace et Franche-Comté suivant a servi à réhabiliter l'ancien canal et soutenir des projets riverains (par exemple La Fonderie à Mulhouse et même le tramway de Mulhouse pour sa première extension grâce à de moindres réductions de crédits au CPER). La relance d'études après le Grenelle de l'environnement aurait pu en bénéficier aussi mais le rapport Duron (2012) a fait que l'État n'a rien demandé, pas plus d'ailleurs que pour la deuxième phase de la LGV Rhin-Rhône. Ces deux projets répondaient parfaitement aux critères de renforcement des relations transfrontalières pour la continuité de grands axes européens (il y en a une quinzaine). Si l'État continue à repousser aux calendes grecques l'équipement fluvial de l'axe Rhin-Rhône, élément d'un grand axe prioritaire européen, la Commission européenne finira par le rayer de sa liste au profit d'autres tracés.
Le plan Junker de relance en 2015, de plus de 300 milliards, pourrait très bien profiter à ce projet. La France a préféré jusqu'ici l'immatériel et donc l'invisible, de toute façon bien loin de sa quote-part.

Les acteurs hostiles à Saône-Rhin

Je cite d'abord ceux qui sont expressément hostiles, les autres l'étant plutôt par leur silence. Généralement les agriculteurs et leurs représentants (syndicats professionnels agricoles, chambres d'agriculture) sont opposés à tout chantier qui rogne sur les terres cultivables. Ils se mêlent volontiers aux oppositions écologistes. Mais une fois qu'on leur a racheté à l'amiable et à bon prix leurs terres, leur opposition se calme très majoritairement et on a rarement besoin d'exproprier.
Les opposants au principe même de la voie d'eau ou au moins d'une modernisation par des investissements importants sur le vieux réseau navigable français, sont des écologistes qui ajoutent aux arguments de protection de la nature des années 90 celui de la décroissance et de l'arrêt de projets dits inutiles. La saturation des autoroutes n'est pas un argument pour eux, car ce qu'il faut, c'est limiter l'activité économique et freiner les échanges internationaux et interrégionaux.
La ville de Besançon et la Région Franche-Comté sont restées sur l'accord Voynet-Jospin de 1997 et ne veulent pas d'un retour du projet via le Doubs qui doit être sanctuarisé comme patrimoine naturel. Elles ne souhaitent pas non plus le développement du fret ferroviaire sur la voie classique pourtant rendue plus disponible par la mise en service du TGV. La mise aux normes de cette ligne pour le transport des conteneurs avait pourtant été inscrite aux mesures compensatoires avec soutien européen : RFF / SNCF ont abandonné le programme.
Peut-être la fusion de la Franche-Comté et de la Bourgogne va-t-elle modifier les positions parmi les élus car la Bourgogne est irriguée par la Saône. Mais elle a essuyé un échec en reprenant la gestion de ses canaux classiques à VNF (Voies navigables de France) et souhaite renoncer à cette compétence. Le nord de la Franche-Comté, satisfait d'être desservi par le TGV, revient à des positions plus favorables à la liaison navigable comme nouvelle étape de développement, renouant ainsi avec les positions d'André Boulloche dans son rapport de 1961, futur maire et député socialiste de Montbéliard. En privé, Jean-Pierre Chevènement se dit favorable, même si le canal doit passer au piémont sud des Vosges. Il vaudrait tout de même mieux qu'il fasse le crochet par Montbéliard où l'Allan est déjà au bon gabarit depuis 1987. Mais PSA se gardera de s'exprimer.
Par contre, General Electric à Belfort qui a repris en 2014 la moitié de l'activité d'Alstom, fait savoir que s'il ne dispose pas d'un port proche pour ses colis lourds (actuellement acheminés au

Rhin par la route jusqu'à Strasbourg moyennant une semaine de trajet chaque mois) il pourrait se délocaliser.
L'association Seine-Moselle-Rhône est par nature très favorable au fluvial à grand gabarit. Mais sa grande crainte est que la relance d'un projet ne favorise la branche Saône-Rhin de l'Y inscrit *in extremis* au Grenelle de l'environnement.

Schéma de principe du projet Saône-Moselle.Saône-Rhin



L'«Y» Saône-Moselle-Saône-Rhin au Grenelle et au SNIT.

De ce fait, l'étude de VNF interrompue en 2014 n'est toujours pas rendue, même pour ses parties réalisées avant son interruption. Une réunion en petit comité des acteurs des deux axes a eu lieu le 8 mars 2017 pour en savoir plus : les présents ont été plutôt dépités par les informations reçues mais A. Rossinot a aussitôt communiqué sur les retards de la politique française des voies navigables.
Les ports de la vallée de la Seine (HAROPA : Le Havre, Rouen, Paris) voient déjà d'un mauvais œil l'ouverture par Seine-Nord d'une liaison du bassin parisien vers les ports de la mer du Nord et préféreraient à Saône-Rhin la perspective de Seine-Moselle / Saône.
Parmi les administrations ministérielles, la plupart peuvent être rangées dans les spontanément hostiles sauf si une volonté politique expresse leur enjoint de mettre leurs compétences en ordre de marche, comme ce fut le cas quelquefois sous Giscard et R. Barre ou sous le gouvernement Balladur… Le Grenelle de l'environnement lancé par Sarkozy, Juppé et animé par J.-L. Borloo et Nathalie Kosciusko-Morizet, avec une large concertation territoriale, a réhabilité la voie d'eau parmi les facteurs d'un développement durable.
Mais dans la période Hollande, le rapport Duron a réellement bloqué la dynamique du Grenelle de l'environnement aussi bien pour les LGV que pour le fluvial. Les TGV Est (phase 2) et Tours-Bordeaux ont échappé au couperet parce que les marchés ou procédures de PPP (partenariat public privé) étaient lancés. Curieusement le tunnel Lyon-Turin et Seine-Nord n'ont pas été inclus dans l'expertise et les recommandations. Dans la commission Duron figuraient les représentants de chacun des quatre grands partis politiques de l'époque assistés d'autant de hauts fonctionnaires et universitaires. Il semble bien qu'on retrouve dans les conclusions du rapport Duron remettant lourdement en cause par souci de rigueur budgétaire le SNIT (schéma national des infrastructures de transport) mis au point en 2011, les ministères qui traditionnellement freinent le fluvial : Bercy et l'Équipement.

Mais le coup de frein donné au SNIT est révisable en 2018. Nul doute qu'un certain nombre de parlementaires remonteront au créneau et qu'on repartira pour un cycle de pressions / contrepressions sur ce dossier que des mauvaises langues qualifient de « serpent de mer » (c'est moins élégant que le titre de ma thèse). Mais il y a des cas d'aboutissement de serpents de mer : le tunnel trans-Manche par exemple, ou le barrage de Kruth-Wildenstein, 1861-1966 !

D'autres « serpents de mer » décisionnels
- Voie ferrée Mulhouse-Kruth, 1837-1905
- Barrage de Kruth-Wildenstein, 1861-1966
- Tunnel sous la Manche, 1874-1986
- Tunnel ferroviaire de Bussang, 1920-jamais
- Canal des houillères de Lorraine, 1860 – jamais (fermeture des HBL 1989)
- Aéroport N.D. des Landes, 1963-…
- Tunnel ferroviaire Lyon-Turin, 1991-…
- Liaison Centre Europe Atlantique-2x2 voies N79 (Saône et Loire/Allier)
- GCO (grand contournement ouest) de Strasbourg, années 1980-…

Notons que le regroupement sous Sarkozy puis Hollande des administrations de l'équipement et de l'environnement dans un même ministère (le MEDDAD puis le MEDDE) qui peut paraître cohérent, contribue paradoxalement à mettre sous cloche beaucoup de projets complexes qui auraient besoin d'un moteur politique transcendant les neutralisations naturelles des directions des administrations centrales. Les appellations Équipement et Transports ont été remplacées par Environnement et Énergie.
Dans ce contexte les secrétaires d'État en charge des transports n'ont plus guère de marge d'action. On en a même vu un démissionner après l'affaire de l'écotaxe, Frédéric Cuvillier.
Bien entendu dans tous les cas de figure, le ministère des Finances freine les projets auxquels l'État devait contribuer directement ou par les établissements publics qu'il contrôle, surtout quand ces projets engagent les finances publiques au-delà de l'annualité budgétaire. Les hauts fonctionnaires passés par l'inspection des finances ou les chambres des comptes sont ultra prudents quand, ce qui est souvent le cas, ils se retrouvent dans des mandats électifs (cas de Pierre Moscovici qui ne s'est jamais vraiment exprimé sur le projet quand il était député de Montbéliard).
Des corps d'inspection et de contrôle (Conseil général des ponts et chaussées par exemple) se donnent un rôle d'expertise. Ils interviennent dans des colloques (ou en organisent : par exemple 200e anniversaire du CGPC en 2004), aux côtés d'universitaires qui décortiquent les avantages / inconvénients des grands projets, se glorifient de ceux qui ont « marché » (nucléaire, TGV jusqu'à une certaine limite) et étrillent les taux de rentabilité globale (« socio-économique ») insuffisants de beaucoup d'autres imposés par le pouvoir politique (TGV Est) ; a fortiori de ceux qui sont dans les cartons mais font l'actualité médiatique de temps à autre (le Lyon-Turin par exemple qui restera sans doute le seul projet « laissant une trace » dans l'histoire de la présidence Hollande, malgré ses censeurs). Les projets « périphériques » sont toujours regardés plus à la loupe que ceux concernant la région parisienne. Ainsi le double anneau de métros du Grand Paris a trouvé des financements considérables sans grande critique et en un temps assez rapide.

Les neutres

De nombreux acteurs concernés par le projet Saône-Rhin restent en général neutres.
VNF (voies navigables de France, regroupement d'une ancienne direction du ministère et de l'office national de la navigation) est l'une des rares pépinières d'ingénieurs passionnés par le

fluvial et le navigable, mais ne dispose à peu près d'aucune marge de manœuvre budgétaire. Son autonomie est davantage gestionnaire. Le problème des voies navigables est qu'elles génèrent assez peu de ressources propres, à la différence des péages autoroutiers, aéroportuaires ou même ferroviaires qui taxent les usagers pour autofinancer leur fonctionnement et une part de leurs investissements. VNF se sent aussi tenu davantage au devoir de réserve que ses concurrents (SNCF par exemple) et c'est sans doute à contre cœur que l'établissement fait du *stop and go* sur ses études et chantiers en fonction des aléas des finances publiques et de la politique.

La CNR et EDF gèrent les fleuves navigables que doit relier Rhin-Rhône. L'État avait réussi à les marier dans la SORELIF (société de réalisation de la liaison fluviale, présidée par le strasbourgeois J.Cl. Burckel) dans les années 90 pour mener le projet Saône-Rhin et le financer sur la rente des installations hydroélectriques de la CNR sur le Rhône. Depuis l'abandon du projet et la revente de la plupart des terrains acquis sur le tracé grâce à la DUP de 1978, on ne les entend plus guère : EDF gère le problème de la fin de vie de son parc nucléaire, CNR a été reprise par Suez qui a pu se hisser au rang de concurrent d'EDF sur les marchés national et international de l'énergie en s'alliant à Gaz de France.

La rente du Rhône imposée par R. Barre comme source principale de financement de Saône-Rhin a été affectée à l'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport de France) et utilisée en grande partie pour financer la part de l'État dans le TGV Est. Depuis, les ressources de l'AFITF s'assèchent et la suspension de l'écotaxe lui a définitivement coupé les ailes. Elle n'intervient pas dans les débats, même si elle est présidée par des élus d'un certain poids (par exemple longtemps Gérard Longuet, ancien ministre, sénateur de la Meuse).

La SNCF dont l'activité fret est de plus en plus reprise par la route (filiales de la SNCF) ou des concurrents ferroviaires privés ou étrangers (le réseau est déjà ouvert à la concurrence) aurait intérêt au développement d'activités portuaires qui génèrent toujours de la pluri-modalité, comme le soulignent les dirigeants du port de Bâle. Néanmoins elle reste extrêmement sourcilleuse, toujours prête à envoyer ses experts en haut lieu quand un petit bout de projet fluvial semble prendre forme sur un axe qu'elle espère toujours desservir. Comme elle le fait mal et cher, c'est finalement l'autoroute qui l'emporte. Les syndicats de cheminots relaient cette position implicite, hésitant entre neutralité et hostilité vis-à-vis du fluvial et influencent largement quand il le faut leurs centrales syndicales respectives. L'attitude frileuse de la SNCF se retrouve aussi vis-à-vis de son concurrent aérien, ce qui explique la quasi absence de liaisons ferroviaires voyageurs desservant les aéroports en France. Les mentalités ouvertes à la complémentarité des modes de transport se développent lentement chez nous.

Et que pense le monde de l'entreprise ? Globalement les chargeurs, c'est-à-dire les entreprises qui ont de la marchandise à expédier ou à recevoir sont favorables à une diversité des infrastructures de transport à leur disposition pour faire jouer la concurrence entre les opérateurs de transport et remettre périodiquement leurs prestataires en compétition. Les critères principaux sont les prix et la ponctualité. Par contre la vitesse n'est pas forcément prioritaire car les marchandises en transfert sont autant de stocks en moins sur le lieu de l'entreprise. Pourtant les chefs d'entreprise s'expriment peu sur leurs besoins, de peur qu'on leur demande de contribuer au financement comme ce fut le cas pour la sidérurgie et la canalisation de la Moselle dans les années 70. Par exemple PSA, présent massivement à Montbéliard et Mulhouse, utiliserait certainement un canal moderne entre ses deux usines ou pour ses expéditions comme le fait Renault sur la Seine mais ne le dira jamais pour ne pas se sentir obligé d'utiliser en permanence le même mode de transport. Pour l'instant, l'expédition ferroviaire est préférée pour joindre le site de stockage de Marckolsheim au bord du Rhin. De nombreuses entreprises dans un rayon de 30 km autour d'Ottmarsheim utilisent la voie d'eau avec acheminement terminal par la route, rarement par le fer, même quand elles ont un embranchement (usines chimiques de Thann). Par contre les organisations patronales s'expriment volontiers sur l'utilité des canaux modernes, tout comme

les CCI. Elles le font quand l'occasion se présente mais pas sous forme de lobbying permanent. Évidemment les entreprises du BTP (bâtiment et travaux publics) sont toujours favorables aux chantiers de grands travaux mais n'ont pas de préférence pour le fluvial puisque des chantiers ferroviaires ou autoroutiers ou aéroportuaires sont tout aussi intéressants pour elles. En tout cas, elles ne sont évidemment jamais hostiles au fluvial. Les syndicats de salariés des entreprises privées s'expriment peu, laissant le soin à leurs confédérations de le faire dans les instances où elles siègent occasionnellement (CESE national et régionaux). Elles sont toujours plus favorables aux projets générant de l'emploi qu'hostiles à ceux posant des problèmes environnementaux.

Que dire des partis politiques ?

Depuis que l'aménagement du territoire n'est plus une préoccupation stratégique nationale, on ne voit guère apparaître le thème des grandes infrastructures dans les programmes nationaux des partis. Le problème est plutôt transféré aux instances régionales qui, au fil des contrats de Plan successifs, se sont mobilisées pour des infrastructures desservant leur territoire, généralement en consensus des partis représentés sauf les écologistes.
La commission Duron composée des principaux partis a été unanime pour freiner les programmes pourtant engagés sur la base du Grenelle de l'environnement approuvé par tous les partis. On s'aperçoit que les organisations politiques ne raisonnent plus en termes d'infrastructures, alors que les hommes politiques le font dans leur circonscription.
Les parlementaires ou maires des grandes villes ou agglomérations peuvent avoir une expression sur le sujet et l'on constate que des élus favorables ou défavorables se trouvent dans tous les partis. Il fut un temps où les plus nombreux à être favorables étaient des centristes mais les partis centristes se sont plutôt éclipsés dans le cadre de la bipolarisation de la vie politique au fil des décennies. Beaucoup de parlementaires sont devenus aussi très prudents par crainte des oppositions écologistes.

Conclusion et perspectives

Au total, y a-t-il dans la dernière période plus d'acteurs neutres qu'il y a 20 ou 30 ans ?
Beaucoup d'acteurs favorables ont disparu ou sont affaiblis : les offices de transport, les comités d'expansion, les départements, des associations spécialisées comme la société d'études Mer du Nord-Méditerranée. D'autres qui parfois ont eu un rôle d'expertise dans un sens ou un autre, sont aussi dans ce cas : commissariat général au plan ou DATAR (délégation ministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale). Depuis 20 ans, sauf erreur, les responsables au plus haut niveau de l'État ne se sont plus exprimés (ni les présidents, ni les premiers ministres).

Des acteurs potentiellement défavorables risquent d'apparaître en cas de relance :
- l'opinion publique des territoires traversés, de plus en plus sensible au syndrome NIMBY (*not in my backyard*) alors même qu'un investissement irait dans le sens du développement durable (on le voit pour les éoliennes) et disposant de plus de moyens de s'exprimer dans les procédures de consultation et d'enquête publiques ;
- la presse qui généralement joue le rôle d'amplificateur des opinions qui s'expriment le plus. Dans les années 60 elle s'enthousiasmait pour le projet inscrit dans une vision européenne d'aménagement du territoire ; puis depuis 1995 environ, elle a donné de plus en plus d'écho aux résistances, comme on continue de le voir actuellement sur les rares grands projets qui subsistent dans le pays.

La remise en route d'un processus de lobbying et logiquement aussi de réactions hostiles, pourrait bien se produire dans la perspective de la révision du SNIT en 2018 et d'un retour en arrière sur le coup de frein du rapport Duron.

Quelles sont alors les conditions de succès d'une relance du projet ? Elles sont largement d'ordre symbolique.

Pour bousculer les réticences des administrations et de l'État, il faudrait faire bouger des « actants » nouveaux par rapport à ceux qui se font face depuis 60 ans. La saturation progressive des modes de transport longtemps présentés comme moins coûteux à développer que le fluvial, et ayant donc contribué à retarder les échéances (oléoduc puis autoroutes) et les nuisances qui accompagnent la saturation autoroutière (qui ne feraient qu'augmenter si on mettait l'A36 à 2 x 3 voies ou l'A7 dans la vallée du Rhône à 2 x 4 voies) peuvent jouer un rôle de déclic en faveur du fluvial. L'adaptation du ferroviaire au fret peut être une solution intermédiaire mais les voies ferrées ont tendance à être saturées par les TER, alternative à la route pour le transport des personnes.

Naguère symboles de lenteur et d'archaïsme, les péniches de différentes tailles peuvent trouver avec les conteneurs standardisés le moyen de s'intégrer dans des chaînes logistiques multimodales à condition de flux programmables et ponctuels comme le montre la plateforme de Dourges dans le Nord. Les aléas climatiques (basses eaux ou englacement) ne devraient pas être plus perturbants que neige ou verglas sur les routes et même sur les LGV. La valeur « fécondante » de la voie d'eau dans l'aménagement du territoire, invoquée il y a 50 ans, ne semble plus trop mobilisatrice à l'heure de la désindustrialisation et de l'hostilité des populations (et de la réglementation) à de nouvelles zones d'industrie lourde. Mais des plateformes logistiques peuvent se développer avec cependant toujours la gêne des derniers kilomètres effectués par camions.

La vogue du tourisme fluvial peut-être mise en avant pour améliorer la rentabilité d'infrastructures modernes pour la navigation mais ne servira probablement pas d'élément déclencheur. Il faut observer la vertu apaisante de la voie d'eau : l'évolution tranquille d'une péniche, le mouvement des écluses, le calme des plans d'eau amont et aval, leur insertion dans les paysages attirent le public et les promeneurs, ce qui n'est pas le cas des autoroutes et peu des LGV...

J'avais noté en 1978 qu'une cause d'échec du projet était le manque de perception par l'opinion d'une aire « géopolitique » ou « géopsychologique » suffisante et d'une vision trop « hexagonale ». Entre temps l'esprit pro-européen, malgré la relance sous la présidence Delors et les aboutissements du marché unique et de l'Euro, a plutôt régressé et les frontières ont tendance à revenir. Mais la politique européenne des transports est une de celles qui a marché et que la France n'a pas utilisée autant qu'elle aurait pu. Dans un souci de reprise économique il y aurait là un levier pour relancer des projet tels que Saône-Rhin.

Un autre angle d'attaque serait le développement durable, avec la COP 21 qui a amplifié les prémices du Grenelle de l'environnement mais sans beaucoup de traductions concrètes. La tonne-kilomètre parcourue par péniche a un faible bilan carbone, y compris si l'on compte le bilan carbone des travaux. La démonstration a été faite pour le TGV Rhin-Rhône. Elle reste à affiner pour le fluvial inter-bassin le jour où les études seront débloquées.

Quels que soient les arguments à la fois rationnels et symboliques, la volonté d'aboutir ne peut que contourner les grandes institutions et administrations nationales et être relayée au sommet de l'État. C'est une condition nécessaire mais, l'expérience l'a prouvé, jamais suffisante. On en reparlera peut être une nouvelle fois d'ici ou après 2018 !

Port Ile Napoléon. Photo C. Kohler, voeux m2A 2017.