



HAL
open science

L'organisation des transports au sein de la métropole azuréeenne : entre emboîtement et juxtaposition de périmètres institutionnels

Julian Courteix, Pierre Zembri

► To cite this version:

Julian Courteix, Pierre Zembri. L'organisation des transports au sein de la métropole azuréeenne : entre emboîtement et juxtaposition de périmètres institutionnels. *Géotransports*, 2015, 5-6. hal-03708549

HAL Id: hal-03708549

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03708549>

Submitted on 28 Nov 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'organisation des transports au sein de la métropole azurée : entre emboîtement et juxtaposition de périmètres institutionnels

Policies and local management:
the French Riviera public transport system by institutional acting approach

Julian COURTEIX

*Maître de Conférences, Laboratoire d'Economie et de Management de Nantes-Atlantique (LEMNA),
Université de Nantes¹*

Pierre ZEMBRI

Professeur des Universités, LVMT, Université de Paris-Est²

Résumé

La présente recherche met en exergue le jeu d'acteurs actuel entre les institutions en charge des transports publics au sein de la métropole azurée et les difficultés de déplacements qui en découlent. En effet, l'inadaptation des réseaux aux mobilités actuelles engendre des problèmes aigus de gestion du transport public. Cette inadaptation repose sur l'inadéquation des structures institutionnelles qui ne sont pas à la bonne échelle. Les villes des Alpes-Maritimes doivent être reliées par des réseaux urbains interdépendants mais cette nécessité est de fait bloquée par l'existence de formes de gouvernement locales de plus en plus nombreuses et autonomes. Cet article repose à la fois sur l'état du contexte institutionnel actuel, particulièrement contraint, sur l'absence de considération de la réalité des flux de l'agglomération, et enfin sur les pistes raisonnables de réorganisation institutionnelle qui permettraient d'améliorer les interrelations entre les différents niveaux de décisions et de développer une gestion plus unifiée.

Mots-clés : Périmètres institutionnels, mobilité, réseaux, gouvernance, métropole azurée

Abstract

This research highlights the interactions between the institutions in charge of public transport in the French Riviera and travel difficulties resulting therefrom. The inadequacy of current mobility networks creates acute problems of management of public transport. This inadequacy is based on the mismatch of the institutional structures that are not at the right scale. The cities of the Alpes-Maritimes must be linked to interdependent urban networks but this need is actually blocked by the existence of more and more numerous and autonomous local government forms. This article is based both on the State of the current institutional context, particularly forced, on the lack of consideration of the actual flows, and proposes finally reasonable tracks of institutional reorganization which would improve the interrelations between the different levels of decisions and develop a more unified management.

Key words : Operating authorities, mobility, public transport, transport policies, French Riviera

¹ Laboratoire d'Economie et de Management de Nantes-Atlantique (LEMNA), Département Gestion, Logistique, Transport (GLT), IUT de Saint-Nazaire – 58, rue Michel Ange, BP 420 – 44606 Saint-Nazaire, julian.courteix@univ-nantes.fr

² LVMT-EPNC, Université de Paris-Est – 6-8 avenue Blaise Pascal Cité Descartes – Champs/Marne F-77455 Marne-la-Vallée Cedex2, pierre.zembri@enpc.fr

INTRODUCTION

La métropole azurée constitue un ensemble urbain linéaire de près d'un million d'habitants, qui se rapproche en taille des plus grandes agglomérations françaises hors Île-de-France. Or, il s'agit d'un cas de figure de fragmentation institutionnelle particulièrement aigu, qui illustre parfaitement la distinction qu'opérait en son temps G. Dupuy (1991) entre territorialité aréolaire (celle des territoires, caractérisés notamment par leurs frontières) et territorialité fonctionnelle (celle des flux). Nous faisons l'hypothèse que les structures institutionnelles ne sont pas à la bonne échelle en matière de gestion des transports collectifs : cette étude a donc pour objectif de le démontrer et d'avancer de nouvelles perspectives d'organisation territoriale. Nous commencerons par exposer le contexte que nous appelons « bunkérisation » de chaque grand élu local avec des périmètres de transports urbains juxtaposés et une autonomie d'action poussant à la fragmentation, notamment à travers l'absence de mise en cohérence des projets de site propre. Ensuite, nous exposerons en quoi le grand nombre d'Autorités Organisatrices de Transports Urbains (AOTU) freine la prise en compte des flux d'actifs de l'ensemble de l'agglomération, avec des mobilités qui, de fait, traversent les Périmètres de Transports Urbains (PTU), et nous proposerons une esquisse de nouveaux axes de Transports en Commun en Sites Propres (TCSP) et de Trains Express Régionaux (TER). Enfin, nous donnerons des pistes raisonnables de réorganisation institutionnelle par des propositions de gestion locale.

I - UN CONTEXTE DE « BUNKERISATION » DE CHAQUE GRAND ELU LOCAL

1- La géographie de l'agglomération azurée

La métropole azurée, au sens de l'aire urbaine, se situe dans le département des Alpes-Maritimes avec la grande ville de Nice, avec également Cannes ou Antibes. L'agglomération multipolaire concentre un chapelet de villes qui peut être le résultat d'implantation de fonctions de commandement, administratives, économiques, commerciales ou encore touristiques. F.Ascher parle de « métapolis »³. Pour l'auteur, une métropole est « l'ensemble des espaces dont tout ou partie des habitants, des activités économiques ou des territoires sont intégrés dans le fonctionnement quotidien (ordinaire) d'une métropole. Une métropole comprend au moins quelques centaines de milliers d'habitants. Les métropoles se forment à partir de métropoles préexistantes très diverses, et intégrant dans un ensemble hétéroclite des espaces nouveaux composites, sont elles-mêmes nécessairement très variées. Elles sont mono- ou poly-nucléaires, plus ou moins agglomérées ou éclatées, plus ou moins homogènes, polarisées ou segmentées, denses ou étalées ; elles suivent des dynamiques de croissance radio-concentriques, en doigts de gants, linéaires, en grappes, ou encore métastatiques »⁴. L'agglomération azurée pourrait bien être comparée à une métropole. De plus, les agglomérations sont aujourd'hui le « socle » d'un important réseau d'échanges économiques, sociaux et culturels. Cette libéralisation des relations entre les villes a permis au concept de métropole (au sens géographique du terme) de prendre du poids puisque les régions métropolitaines sont aujourd'hui reliées les unes aux autres (Nice-Marseille,...). Ce qui pose encore davantage le problème de l'adaptation des institutions.

Les multipolarités sont aussi l'expression d'une évolution urbaine qui se veut inséparable du contexte institutionnel local. En effet, le territoire est géré par des groupements de communes, voire des syndicats mixtes, chargés d'aménager et de gérer les infrastructures urbaines. Espace et institutions sont donc naturellement liés. Cependant, les institutions peuvent être débordées par les faits, ce qui est caractéristique du cas français avec des

³ Ascher F., *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob, 1995

⁴ ASCHER F., DYNAMIQUES METROPOLITAINES ET ENJEUX SOCIO-POLITIQUE, *MULTITUDES*, REVUE POLITIQUE, MISE EN LIGNE SEPTEMBRE 1995

périmètres sous-dimensionnés. Présentons la situation géographique de l'agglomération azurée. Cette dernière se situe au sein de la région Provence Alpes Côte-d'Azur et dans la majeure partie du département des Alpes-Maritimes. Les zones très denses se limitent à quelques lieux côtiers. Le positionnement géographique du département est le suivant : il est situé sur l'axe littoral entre la Provence et la Ligurie. Les transports publics présentent alors un intérêt certain, même si l'essentiel du travail est de montrer l'organisation des transports à l'intérieur de l'agglomération. On pourra en outre observer que l'agglomération se trouve au sein d'un espace économique ouvert sur d'autres régions motrices (Marseille, Gênes...) ; la carte satellitaire de l'espace azuréen montre des villes proches à forte urbanisation et dont on peut se poser la question d'une cohérence d'ensemble en matière de déplacements ; voyant cette croissance urbaine quasi-continue entre les pôles littoraux, les mobilités doivent être intégrées à un périmètre unique permettant le développement de transports publics transcendant les délimitations intercommunales et de transports, présentées ci-après.

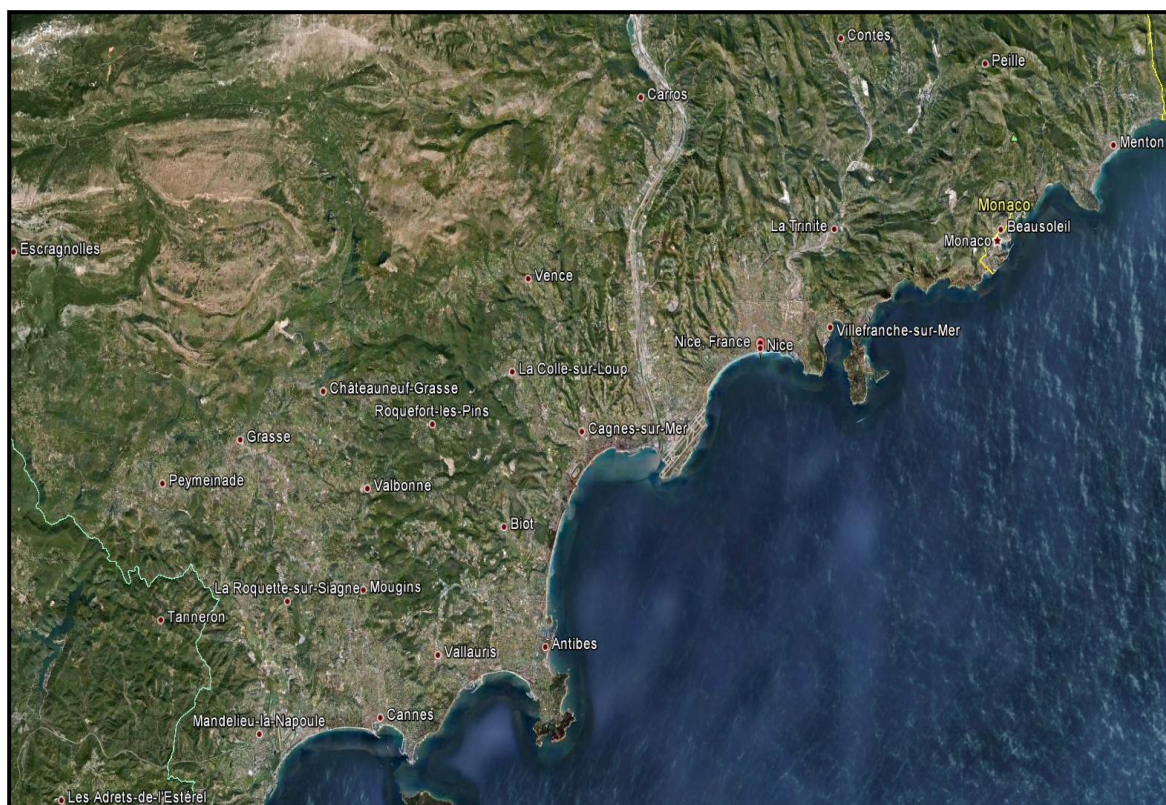


Fig.1 - Présentation de la Côte d'Azur (Source : Google Earth, 2015)

La périurbanisation au sein des Alpes-Maritimes se traduit par une redistribution spatiale forte des activités, des industries, des services, des hommes et des mobilités quotidiennes. Cette évolution « se moque des limites communales et n'est plus cohérente avec la structure éclatée des pouvoirs urbains en place »⁵. A. Dauphiné nomme cet effet la « Côte d'Azur des kystes »⁶ à l'intérieur de son ouvrage intitulé *Aménager la France et la Côte d'Azur*. L'auteur rappelle que la croissance métropolitaine, accompagnée d'une mauvaise connexité des axes de transports, peut engendrer une paralysie de certains secteurs azuréens. Un manque de régularité dans le réseau peut isoler certaines zones. L'aire métropolitaine azurée, du fait

⁵ Dauphiné A., 1994, *Aménager la France et la Côte d'Azur*, Serre Editeur, p.70

⁶ Un kyste est entendu par l'auteur comme étant une zone urbaine non intégrée à l'ensemble de l'aire par un réseau fiable et articulé, Dauphiné A., *op. cit.*, p.70

de son développement urbain, est pénalisée par un réseau de transport globalement insuffisant et cela pourrait renforcer une ségrégation spatiale avec des communes dites « exclues », faiblement articulées aux secteurs littoraux. A. Dauphiné parle de la « ville duale » créée par les multipolarités : « *L'aménagement de la Côte d'Azur doit être pensé (...) comme une seule entité urbaine. Cela implique de surveiller attentivement la mobilité des activités et des hommes, qui entraîne des risques de paralysie et l'émergence de ghettos. Un scénario, malheureusement probable pour l'avenir de la Côte d'Azur, risque d'opposer des kystes de niveau international, riches, directement reliés à l'aéroport (promenades, Sophia...), et des quartiers ou même des villes entières paupérisés* »⁷. A. Dauphiné met en garde contre l'évolution des activités et des mobilités. Il se pourrait que la forte croissance des activités urbaines, sans gestion efficace, ne parvienne plus à être maîtrisée. Il défend l'idée selon laquelle l'urbanisation multipolaire engendre l'existence de communes non reliées. Ainsi, sans un système d'axes de communication global, la Côte d'Azur se heurtera à des kystes en tout genre : des zones intégrées, riches et bien reliées à l'aéroport et, plus tristement, des lieux exclus géographiquement, mal reliés aux réseaux rapides et associés à des périmètres institutionnels peu cohérents.

Les villes du sous-ensemble intérieur ne sont pas toutes bien reliées aux centres littoraux. Si la ville de Grasse devient maintenant moins distante du littoral depuis la création de la pénétrante routière Cannes-Grasse et la réouverture de la ligne SNCF, ainsi que les Pays du Paillon depuis l'ouverture du tunnel de la Condamine, le réseau de transports en commun apparaît encore limité. Il faudrait interconnecter tous les centres d'activités azuréens. La mise en relation pourrait reposer sur une amélioration des liaisons internes qui aurait pour but d'unir toutes les communes de l'aire métropolitaine azurée : « *Le développement des communications internes terrestres sont les seules garanties contre la ségrégation sociale et spatiale. Un nouveau scénario prenant en compte ce jeu d'interactions multiples déboucherait non pas sur l'isolement d'espaces très différenciés, reliés au seul aéroport pour les plus nobles d'entre eux, mais sur l'intégration des différentes composantes de cette métropole. Il s'agit de construire une Côte d'Azur fondée sur des bassins de vie où les résidents vivent en harmonie. Ce concept de bassin de vie mériterait de ne pas être oublié dans les nouvelles dispositions législatives* »⁸. La loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain (SRU) n°2000-1208 du 13 décembre 2000 a rendu « *obligatoire la mise en conformité des PDU des agglomérations de plus de 100 000 habitants par rapport à ses nouvelles dispositions et avec le respect de renforcer la cohésion sociale et urbaine* »⁹. Cette loi intervient dans un souci d'ajustement entre les politiques d'urbanisme, de déplacements et de transports. Il s'agit de tendre vers une durabilité des mobilités. Les objectifs sont de lutter contre l'étalement urbain, l'urbanisation des espaces naturels et l'utilisation massive du véhicule personnel, en recherchant de nouvelles politiques de transports : comme l'utilisation des TCSP, la densification des centres... Mais ces politiques sont-elles suffisantes ? D'une manière plus fine, il s'agit de parvenir à des déplacements moins polluants, plus économiques et plus fluides. Le but de cette loi est de permettre aux acteurs institutionnels un nouveau cadre juridique pour gérer notamment les déplacements. Cependant, nous pouvons écrire que si les élus en place s'approprient cette loi de manière inefficace, l'organisation des transports publics ne sera pas satisfaisante ; or, dans les Alpes-Maritimes, la division institutionnelle est forte, ce qui pose le problème du bien-fondé de cette mesure pour une agglomération multipolaire. A quelle échelle faut-il établir le PDU ? Il y en a un pour chaque périmètre *stricto sensu*, qu'il soit isolé ou coalescent. Voyons à présent la formation des périmètres de transports urbains.

⁷ Dauphiné A., *op. cit.*, p.70

⁸ Dauphiné A., *op. cit.*, p.71

⁹ Schéma Multimodal des Transports et des Déplacements des Alpes-Maritimes, Diagnostic multimodal, ADAAM, juillet 2007, p.95

2- La composition des périmètres de transports urbains¹⁰

Le lieu a subi une logique intercommunale ayant fonctionné à plein, mais pas pour bâtir un cadre unique de gestion de l'agglomération multipolaire qui s'est progressivement constituée dans le temps. La carte de l'intercommunalité est aussi riche que celle des Périmètres de Transports Urbains avec une grande quantité de communautés de communes et d'agglomérations. Coexistent sur ce territoire contraint par la densité urbaine littorale cinq intercommunalités dotées de la compétence transports publics, qui représentent autant de « kystes » (Dauphiné, 1994), au sens de pôles urbains multiples, difficiles à relier entre eux. Quatre d'entre elles sont majoritairement littorales (la Communauté d'Agglomération Riviera Française à Menton, la Communauté d'agglomération Sophia-Antipolis à Antibes, le Syndicat Intercommunal des Transports Publics à Cannes, Nice Métropole à Nice), la cinquième (Sillages) s'établit sur un premier niveau de relief intérieur autour de Grasse. On a vu ainsi Nice et la Plaine du Var, coincées entre les communes de la Riviera française (CARF) qui refusent de les rejoindre, et celles du secteur d'Antibes – Sophia (CASA), tout aussi farouchement opposées à une fusion, croître essentiellement vers le Nord, passant de 19 communes (Communauté d'Agglomération Nice Côte d'Azur) à 22 communes (Communauté Urbaine Nice Côte d'Azur), avant d'absorber 22 autres communes essentiellement montagnardes allant jusqu'à la haute vallée de la Tinée et la frontière italienne en optant pour le nouveau statut de Métropole début 2012. Voyons à présent l'organisation des périmètres de transports.

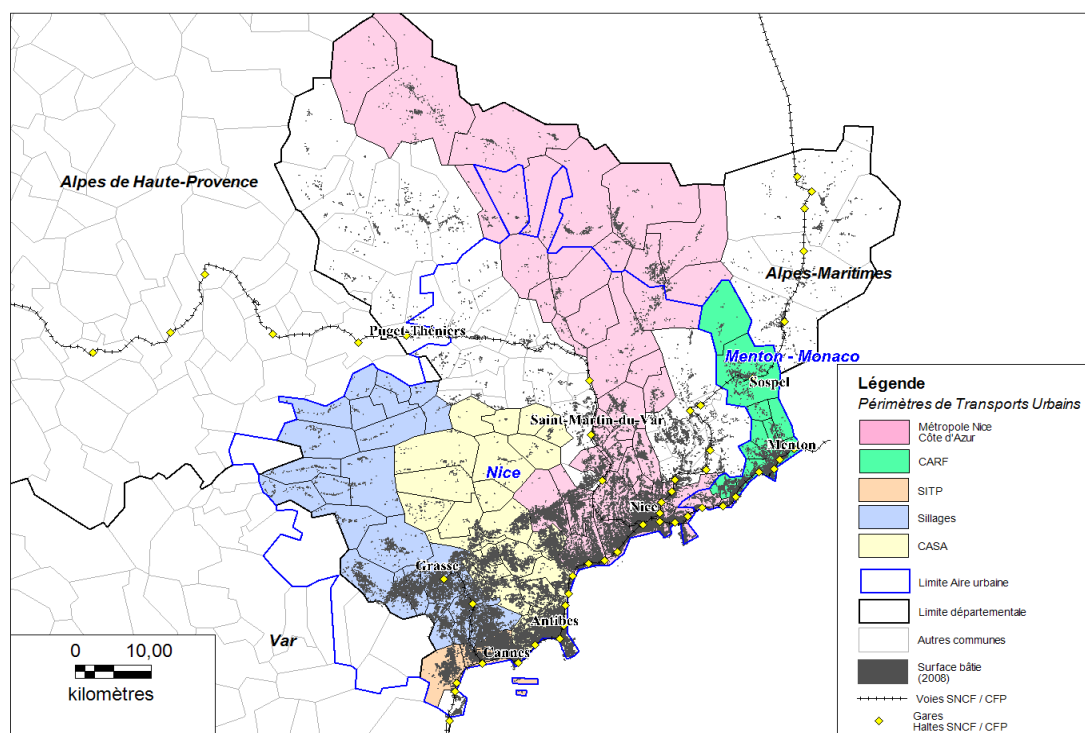


Fig.2 - Des périmètres institutionnels peu en phase avec l'urbanisation actuelle

Le Conseil général gère les cars interurbains et la Région le TER. Les périmètres de transports urbains ne sont pas à la bonne échelle car ils ne couvrent pas la zone urbanisée de manière adéquate et apparaissent de fait juxtaposés, fragmentant l'agglomération (Fig.2), comme cela se voit également en région Nord-Pas-de-Calais au regard des périmètres de transports coalescents. Les transports publics hypertrophient la bande littorale alors que

¹⁰ La situation décrite est celle précédant la réforme introduite par la Loi NOTRe du 7 août 2016, qui ne fait plus référence aux PTU et qui ôte la compétence transport aux départements.

quelques axes Nord-Sud (bus et train) pénètrent vers l'intérieur mais sans vraiment parvenir à articuler entre eux les bassins-versants récemment urbanisés. On a donc une forme en « râteau » dessinée par les axes de transports publics. L'ensemble du bâti de l'agglomération est observable sur le littoral, mais celui-ci progresse tout de même significativement vers l'intérieur. Seules les parties méridionales des PTU sont pleinement urbanisées. On peut d'ores et déjà mettre en avant l'absence d'un périmètre orienté Est-Ouest intégrant la totalité de la bande côtière, alors que persistent des périmètres distincts entre le Nord et le Sud qui n'ont pas lieu d'être. Pourquoi ce cas de figure ?

3- De grands élus locaux à large autonomie d'action : vers une multiplication de TCSP non connectés entre eux ?

Métropole Nice Côte d'Azur s'est dotée d'un réseau de tramway¹¹ mais celui-ci contribue pour l'instant à accentuer l'effet de coupure entre communautés ; ce TCSP n'en rejoignant pas d'autres dans les PTU voisins, alors que cela serait nécessaire pour relier les grandes villes littorales abritant les lieux d'emplois. Ce nouveau réseau, dont la seconde ligne est en cours de construction, constitue un début de prise en compte de la composante Sud-Nord des déplacements (l'Ariane, la plaine du Var). Si seulement quelques périphéries niçoises sont reliées au centre-ville par le tramway (Saint-Michel, Las Planas), ce mode de transport démontre, là où il a été implanté, son efficacité à ce premier stade de développement limité la ville de Nice. Pour le moment, on est encore loin d'un réseau métropolitain (au sens de la métropole et des pôles urbains proches interdépendants) qui pourrait être généré par le tramway, même si les élus niçois veulent laisser penser l'inverse avec les lignes à venir dont la ligne 3 de la plaine du Var vers le Nord et la ligne 2 entre le port de Nice et, à terme, Cagnes-sur-Mer¹². Avec la ligne 1, le tramway niçois a donc davantage une fonction urbanistique que de transport, contribuant de fait à l'aménagement urbain du centre. Ce qui est regrettable mais qui correspond à la vision de Nice Métropole limitée à sa composante littorale la plus dense.

Depuis plusieurs mois, la ville d'Antibes et la Communauté d'Agglomération de Sophia-Antipolis préparent l'arrivée d'un Bus à Haut Niveau de Service (BHNS), pour relier Antibes à Sophia-Antipolis à l'horizon 2016. Le plan de déplacements urbains prévoit que ce transport relie la gare SNCF d'Antibes à la technopole de Sophia-Antipolis où les entreprises, la recherche et les sites universitaires sont importants. Le but de ce projet est donc de créer une accessibilité majeure pour fluidifier les déplacements entre Antibes et Sophia-Antipolis. L'effet de frontière institutionnelle actuel entre Pôle Azur Provence, Sillages et la CASA rend pour l'heure impossible l'établissement de TCSP d'agglomération. Le SITP, regroupant Cannes, Le Cannet et Mandelieu-la-Napoule, implante à son tour un BHNS, dont les travaux ont débuté en 2012. Il s'agit d'un tracé organisé pour permettre le recul de l'automobile¹³. Ce transport aura pour objectif de tenter de limiter les flux de voyageurs quotidiens arrivant de l'Ouest et du Nord de Cannes en déchargeant deux axes fondamentaux : Le Cannet puis Mandelieu-la-Napoule et Cannes-la-Bocca. Pour l'instant, même au sein d'autres régions que la Côte d'Azur, il est impensable que l'on commence à équiper les traversées de limites intercommunautaires au détriment des zones centrales et des principaux attracteurs de trafic des agglomérations concernées. Seul un périmètre unique peut faciliter cette ambition.

4- Un Département affaibli par le pouvoir des AOTU

Le Département n'est plus seul pour gérer son ancien réseau de bus TAM (Transports des Alpes-Maritimes), développé pour une desserte interurbaine ; il dépend tellement du bon vouloir des AOTU qu'il doit céder certaines compétences à Nice Métropole Côte d'Azur.

¹¹ La ligne T1 du tramway traverse la ville par un tracé en "U" dont la Place Masséna constitue le point le plus au Sud.

¹² Plus précisément, l'extension de la ligne T1 partira de Nice Pont Michel vers La Trinité. La ligne T2a sera établie du Quartier du Port jusqu'à Saint Augustin à Nice. La ligne T2b reliera Nice Saint Augustin à Cagnes-sur-Mer.

¹³ Entretien avec Madame Martine Simon du 18 Novembre 2011 au SITP.

C'est le cas du réseau départemental « lignes d'Azur » dont la gestion est désormais partagée entre le Département et Nice Métropole Côte d'Azur. Les autorités locales se positionnent comme concurrentes les unes des autres. La politique tend à prendre le dessus sur la simple gestion commune du territoire, dans l'intérêt de chaque autorité gestionnaire. En raison de la concurrence accrue entre les villes-pôles, on retrouve des jeux politiques encore très indépendants gérés par des intercommunalités multiples, avec un minimum d'actions communes. En effet, notre enquête qualitative a montré que les acteurs du territoire azuréen développaient leur propre réseau au détriment d'un réseau global reliant l'ensemble des espaces habités.

Alain Rolland, ex-directeur des transports au Conseil général, estime que seul un changement d'ordre politique peut faire évoluer la donne actuelle, il songe à Nice Métropole, mais nous écrivons que cette nouvelle AOTU a surtout renforcé l'effet de frontière avec les autres. Aussi, est-il curieux que la Métropole corresponde à une extension-fusion vers le Nord, là où il n'y a pas grand monde à transporter, et non vers la CARF ou la CASA. C'est une occasion manquée qui s'explique par des inimitiés politiques. Il est, de plus, assez délicat de gérer des services qui « empruntent » les mêmes itinéraires, les périmètres urbains étant toujours en expansion. En effet, les entités institutionnelles s'agrandissent et l'action du Département se réduit donc sérieusement. Il existe une preuve assez flagrante, c'est la nomination d'un même responsable au double fauteuil de la gestion des transports au Conseil général et à Métropole Nice Côte d'Azur depuis 2009, comme si la place d'un dirigeant d'un Conseil général pouvait être de plus en plus confondue avec celle de l'intercommunalité principale. Il y a une règle politique, ou d'affinité, consistant à assembler des enjeux politiques plutôt que d'unir des intérêts azuréens globaux. Seule la tarification à 1€ (désormais à 1,50 €) mise en place préalablement par la CASA sous la direction de J. Leonetti, avant l'intégration de la mesure aux autres AOTU, est positive pour les navetteurs inter-PTU et montre en ce sens une action commune aux acteurs du territoire azuréen. Le Conseil général et le syndicat mixte SRU ont pu faire valoir l'instauration de cette équité tarifaire. Auparavant, le Département faisait office de chef de file fédérateur des AOTU, et il y avait, de l'autre côté, l'acteur régional¹⁴, mais les lignes départementales transfrontalières ne sont pas suffisantes. Bien qu'il se rende utile à tout le monde, le Conseil général perd une part de ses prérogatives, alors qu'il aurait pu jouer un rôle plus important dans le contexte actuel. Voyons maintenant l'incidence sur les flux domicile-travail de l'agglomération, lesquels traversent les PTU et mériteraient d'être mieux pris en considération, notamment par une articulation des TCSP et du TER.

II - L'ABSENCE DE PRISE EN COMPTE DE LA REALITE DES FLUX DE L'AGGLOMERATION

1- Des actifs qui traversent pourtant l'ensemble de l'agglomération

Le cœur du département comme l'arrière-pays niçois sont fortement concernés par les déplacements des actifs supérieurs à 15 km (62,4 à 100 %) car ces communes sont essentiellement résidentielles, n'offrant guère d'emplois et de services comparé à la frange littorale ; il est donc logique que les habitants fassent davantage de kilomètres que ceux concentrés dans les communes plus au Sud (Fig.2). Il faut donc organiser un réseau de TCSP plus vaste que celui qui se dessine déjà afin de permettre des déplacements plus fluides des habitants venant des communes au Nord et qui effectuent des kms pour aller travailler. L'idée est de parvenir à transformer la structure de « râteau » décrite auparavant en échelle (au sens propre). Cela suppose d'implanter un maillage TCSP de courte ou moyenne distance dans le sous-ensemble intérieur, du Sud au Nord mais aussi d'Est en Ouest. Aujourd'hui, le relief n'est plus un frein au bâti, et par conséquent, il ne doit pas davantage gêner les déplacements et l'implantation d'infrastructures. Les opérations d'urbanisation fleurissent dans le cœur du département : de Saint-Vallier-de-Thiery au Nord-

¹⁴ Mancebo F., *Inter-territorialités et nouvelles territorialités : quand l'enfer est pavé de bonnes intentions, Recompositions Territoriales et TIC*, Caisse des Dépôts et Consignations, Castres, 2003, pp.23-36

Ouest de Grasse en passant par les hauteurs de Puget-Théniers au centre-Ouest du département jusqu'au très Haut-Pays niçois à l'Est. Les communes du Nord de la CASA (comme Caussoles ou Cipières) sont assez concernées par les flux supérieurs à 15 km (35,8 à 62,4 %) (Fig.3), on comprend mieux les raisons de cette intégration récente dans ce même périmètre, contrairement à celle qu'a effectuée Nice Métropole, même si cette dernière a tout de même vu juste pour l'intégration des communes du cœur de son périmètre actuel (caractérisés par une quantité relativement importante d'actifs sortants), tout comme les élus de Sillages ont bien fait d'associer les communes au Nord de Saint-Vallier-de-Thiery. Posons-nous la question du rôle du syndicat mixte mis en place en application de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

2- Un syndicat mixte SRU faible cantonné à la gestion de la tarification

« Tous les réseaux de transports en commun du département se sont associés au Syndicat Mixte de Transports des Alpes-Maritimes (SYMITAM) pour s'adapter à vos déplacements et vous offrir un service au plus près de vos besoins, s'affranchissant des limites administratives »¹⁵. Quelle est la juste valeur de ces propos ? Le syndicat a pour objet la coordination multimodale des déplacements par transport public des Alpes-Maritimes mais la réalise-t-il vraiment ? Rappelons que le syndicat est né en application de la loi SRU et que son existence repose sur un effort de coordination de l'ensemble des AOTU. Les compétences¹⁶ sont de l'ordre de l'unification des services de transport par ses membres (Conseil général, Nice Métropole, CASA, CARF, Sillages, SITP), ce que ce syndicat peine à faire étant donné la forte représentation des AOTU du littoral en son sein. Une mise en place du système d'information multimodale existe (horaires et calcul des temps de parcours). Enfin, la gestion du système de tarification semble être la compétence la plus réussie. Aussi, le syndicat mixte pourra, en lieu et place des autorités organisatrices associées à lui selon leur choix, assurer d'une part l'organisation de services publics réguliers ou de services à la demande, et d'autre part, la réalisation et la gestion d'équipements et d'infrastructures de transport. Ces compétences optionnelles sont complètement absentes dans le cas du SYMITAM et on ne peut que déplorer les faits. Nous constatons donc la faiblesse du syndicat mixte azuréen incapable pour l'heure d'organiser des transports publics unifiés à l'échelle de la zone urbanisée.

Les travaux d'O.Coutard permettent de parler de bricolage institutionnel avec pour postulat que chaque problème politique se manifeste essentiellement à un niveau institutionnel déterminé et doit donc être traité à ce niveau. Ce principe d'organisation n'est pas très adapté pour pallier des problèmes de plus en plus fréquemment appréhendés comme multi-niveaux, comme c'est le cas au sein de l'agglomération azurée ; et cette organisation politico-institutionnelle n'est pas en phase avec « la montée générale des aspirations à l'autonomie dans l'action et à la seule concertation dans l'élaboration des décisions collectives »¹⁷. Cette description conforte tout à fait l'idée selon laquelle les AOTU azuréennes agissent seules dans leur projet et les réunions de concertation publique ne sont que le reflet d'une approbation de ce que fait l'AO voisine mais sans réel partenariat.

L'auteur explique qu'il faut alors faire appel à des formes nouvelles d'organisation, mais celles-ci ne remplissent pas bien leurs missions. Le terme de bricolage institutionnel, repris également par C.Richer, illustre un travail de coordination *a minima*. Les syndicats mixtes SRU sont en quelque sorte là pour éviter ce bricolage, mais le fond du problème n'est pas résolu. Il s'agirait en effet d'établir une structure proposant davantage de lignes intercommunales plutôt qu'un système informatique de calcul de déplacement. Il en est de même pour le système de billettique qui permet quelques réductions intéressantes mais sans parvenir à créer un réseau intermodal à tarification unique comme le fait le Syndicat

¹⁵ Page d'ouverture du site internet du SYMITAM (www.ceparou06.fr)

¹⁶ Filou Béatrice, directrice du SYMITAM, entretien réalisé le 16 décembre 2012

¹⁷ Coutard Olivier (dir.), *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris : Elsevier, 2001, p.1

des Transports d'Ile-de-France (STIF) à Paris. Une des failles importantes du syndicat est l'absence de prise en considération du sous-ensemble intérieur dans les déplacements. Or, on ne peut organiser une refonte d'un réseau métropolitain sans avoir comme membres dans sa structure des AOTU intérieures clairement représentées. Le représentant de Sillages, Monsieur R. Galy, n'est que le 8^e vice-président ; c'est à notre sens faire peu de cas de l'ensemble de la région grasse, touchée par une logique de flux vers le littoral. Les élus sont majoritairement en provenance du Conseil général et de Nice Métropole, et on a l'impression que le rôle du SYMITAM se limite à une gestion conjointe de ces deux AOT. Il n'est pas étonnant de voir que cette structure ne se focalise que sur des projets intéressant les élus qui la dirigent.

Le syndicat azuréen, qui ne perçoit pas directement de Versement Transport (VT), se trouve dans un état de dépendance complète de ses membres, ce qui freine l'amélioration de la situation. Il est soumis, de ce fait, aux choix politiques des élus refusant de reconnaître le rôle du sous-ensemble intérieur. Le poids des AO littorales est très important, et au même titre que Nice Métropole soustrait des fonctions au Département, l'autorité s'attache même à prendre les rênes du SYMITAM. Il ne peut y avoir de coordination plus poussée que celle qui est et sera la volonté de Nice Métropole.

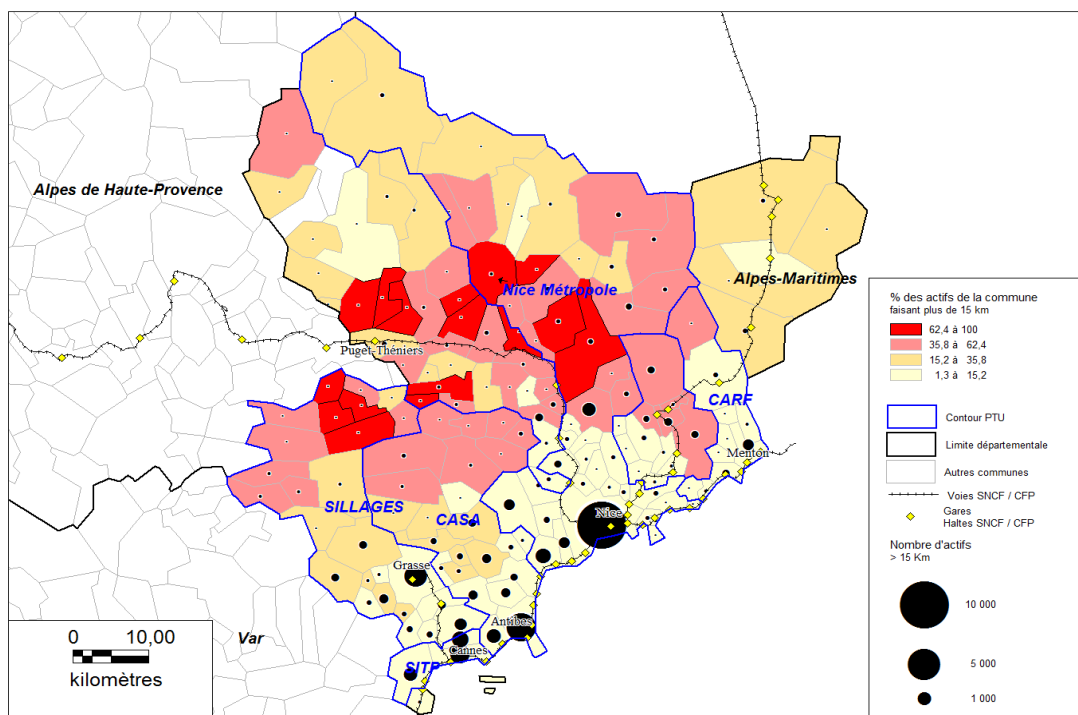


Fig.3 - Flux domicile-emplois (données MIRABELLE 2008)

3- Une approche des besoins en TCSP-TER-pôles d'échanges : vers un réseau en échelle ?

Aujourd'hui, les axes du TER vers l'intérieur sont rares et ne font que renforcer la structure de réseau exposée précédemment. On recense trois axes lourds pénétrant dans l'arrière-pays, à savoir les lignes Tende-littoral (côté français de l'axe), Nice-Digne (les chemins de fer de Provence, CFP) et plus récemment Cannes-Grasse. Ce sont les seules infrastructures créant la possibilité d'un réseau métropolitain ferroviaire¹⁸. Ce qui est très limité. Une desserte intérieure de Grasse à Nice, avec un arrêt à Sophia-Antipolis, pôle

¹⁸ Muller M., directeur de la multimodalité et du transport ferroviaire à Métropole Nice Côte d'Azur, entretien réalisé le 10 juin 2011

d'emplois, carrefour important d'échanges de flux, serait nécessaire pour relier deux des trois axes. Aussi, la création d'un réseau métropolitain entre l'Ouest et l'Est permettra en outre une hausse de la fréquentation sur le tracé existant des CFP de Saint-Martin-du-Var à Carros, puisque les voyageurs pourront se rendre également vers Grasse. Ensuite, l'implantation d'une ligne de TER de Carros à Monaco par l'intérieur serait intéressante afin de soulager les flux littoraux vers la Principauté, très élevés. Nice Nord (tramway) et La Trinité seront les deux principales gares du tronçon desservi. Enfin, un tracé de TER de Grasse à Peymeinade (vers l'Ouest), que les lignes de bus commencent à peine à desservir, serait pertinent afin de lier l'Ouest du département au littoral cannois et même jusqu'au site multimodal projeté de Saint-Augustin rejoignant le réseau existant (Fig.4). A terme, nous proposons que la ligne continue en direction du département du Var, à l'Ouest, jusqu'à relier la plaine de Fayence en forte expansion urbaine (22,9 % des actifs de Fayence et de ses environs migrent vers Grasse chaque jour¹⁹).

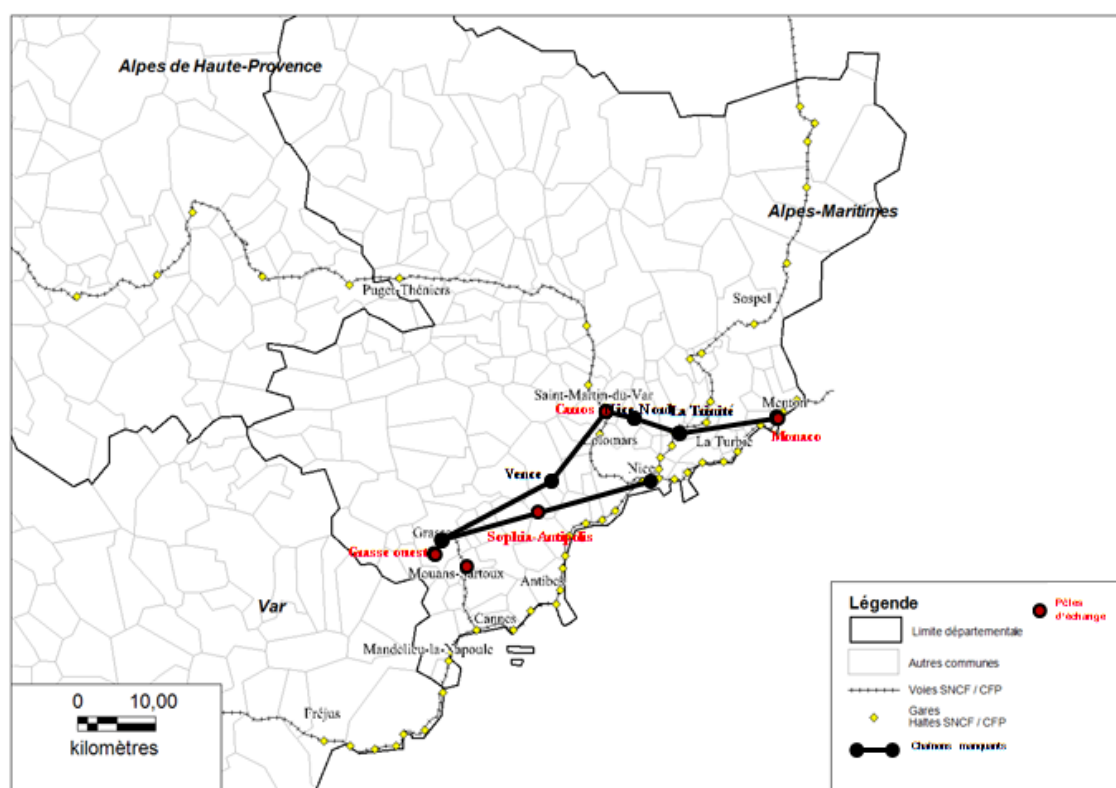


Fig.4 - Axes de TER et pôles d'échanges supplémentaires suggérés

Un nouveau réseau de BHNS serait intéressant de la zone grasseoise vers Cannes (rejoignant l'existant) et Antibes. Aussi, un tel transport secondant le tramway prévu sur le littoral du Cannet jusqu'à la gare SNCF de Nice-Thiers serait utile pour améliorer ainsi les connexions intérieures de la conurbation. A Antibes Nord, on peut faire bifurquer le réseau vers Vence par une autre ligne de BHNS, qui sera alors liée à Lingostière (plaine du Var) pour créer un réseau intérieur efficace. De même qu'un transport en site propre de Vence à Cagnes (puis Nice) s'avère là encore utile. Et le tramway pourrait, par une ligne supplémentaire d'orientation Est-Ouest en retrait du littoral, traverser Nice sans avoir à transiter par la Place Massena et rejoindre un court BHNS jusqu'à Villefranche-sur-Mer pour soulager le ferroviaire lourd du littoral et les déplacements liés à la voiture. Puis, il paraît nécessaire d'allonger les dessertes de la plaine du Var (prolongeant le tramway à venir) jusqu'à Carros Nord pour desservir au mieux les bassins-versants des alentours et les

¹⁹ Données de la base informatique MIRABELLE 2008

emplois. Il faut aussi permettre des déplacements mieux organisés au Nord-Est de Nice et pas seulement depuis l'Ariane mais bien au-delà, notamment jusqu'à La Trinité où les flux quotidiens sont significatifs (entre 36 et 62,5 % d'actifs sortants effectuant des parcours supérieurs à 15 km dans cette commune²⁰). Enfin, paradoxalement, une optimisation de la desserte du littoral paraît encore nécessaire à l'Est de Nice : créer un TCSP joignant Menton à Monaco sera cohérent compte-tenu des quelques milliers de navetteurs empruntant le train et le bus (ou la voiture) chaque matin vers la principauté.

Etablir un pôle d'échanges à Sophia-Antipolis permettrait de rendre la technopôle davantage intégrée au sous-ensemble intérieur, d'avoir une place multimodale au sein d'une zone majeure d'emplois et d'accueillir le BHNS en travaux et ceux que nous proposons de réaliser, le TER ainsi que le transport automobile autour d'un pôle d'échanges de grande ampleur et réellement multimodal, contrairement aux actuelles gares routières. La principauté doit se doter d'un tel pôle en raison des importants flux quotidiens qui y convergent (jusqu'à 6 170 actifs proviennent chaque matin de Nice et de Menton²¹). Les nombreuses entreprises présentes sur le site appellent à l'établir. Un pôle multimodal à Carros serait implanté au milieu de la zone industrielle dans le but d'améliorer son accessibilité côté Sud et côté Nord. L'aménagement général de la zone est en train d'être repensé, aidé par la création d'une Opération d'Intérêt National, et les enjeux des transports durables sont au premier plan pour l'élu Christian Estrosi. Aussi, Mouans-Sartoux doit permettre de réunir en un point central les tracés de BHNS implantés d'Est en Ouest à l'axe de TER existant puis indirectement à ceux qu'on projette d'implanter. Il s'agit du cœur d'une zone densément mitée et dont la desserte doit être évidente. Un dernier pôle d'échanges à Grasse ouest doit seconder le site multimodal de Grasse, actuellement fini, et intégrer en son sein les flux des villages de l'Ouest et ceux vers Cannes et Sophia-Antipolis sans forcément passer par Grasse-centre.

III - DES PISTES RAISONNABLES DE REORGANISATION INSTITUTIONNELLE

1- Le statut de pôle métropolitain et de commune nouvelle

Aujourd'hui, la création des Métropoles vise à leur faire reprendre des compétences jusque-là détenues par des collectivités de rang supérieur, comme le Département. Le cas de l'intercommunalité niçoise est intéressant car les élus sont les premiers à avoir voté l'adoption de ce statut. Cette situation est inédite en France. Rappelons que l'on a deux cas de figure en parallèle : des AOTU jointives qui tolèrent l'action du département pour tisser des liens entre elles, et l'une d'entre elles qui tente de prendre l'ascendant sur le département, mais qui ne peut gérer des services départementaux en dehors de son territoire. En contrepartie, les élus des autres AOTU craignent que, derrière le département se cache la Métropole de Nice. C'est l'explication de leur souci de « bétonner » leurs périmètres. En l'état, ces situations freinent la possibilité d'intégrer durablement les mobilités du sous-ensemble intérieur au littoral et seul le statut de pôle métropolitain peut pallier cette frontière institutionnelle. G. Protière le définit comme « *un établissement constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en vue d'action d'intérêt métropolitain en matière (...) d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle, et de développement des infrastructures et des services de transport au sens des articles L. 1231-10 à L.1231-13 du Code des transports* »²². Vu que les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) azuréens coïncident pratiquement au dessin des intercommunalités et des PTU correspondants et compte-tenu de ce qui a été écrit plus haut sur les mobilités, nous proposons alors, selon notre dernière carte exposée, que le pôle métropolitain unisse les EPCI existants.

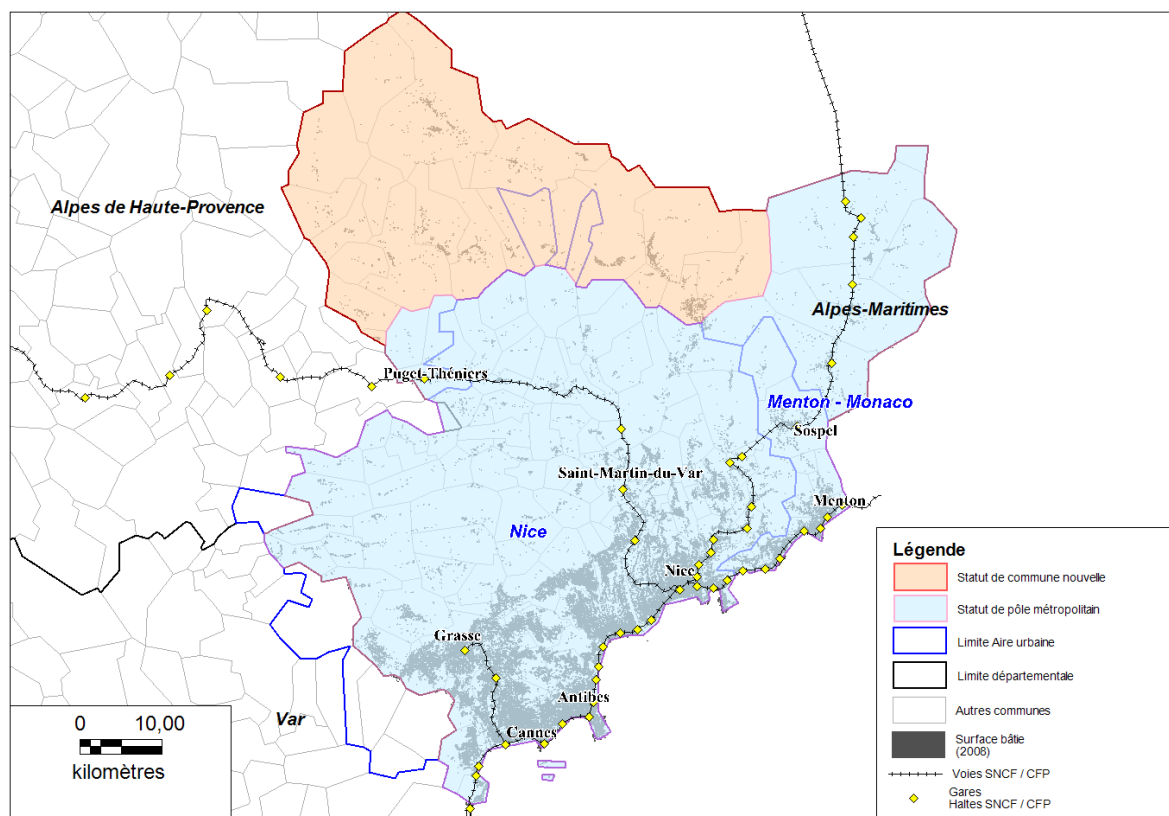
²⁰ Données de la base informatique MIRABELLE 2008

²¹ Données de la base informatique MIRABELLE 2008

²² Protière G., *La réforme territoriale, une politique en faux-semblant ?*, L'harmattan, Paris, 2011, p.107

Cette réunion des EPCI en un seul, aux limites que nous avons créées (Fig.5), serait bénéfique pour les flux actuels. Le pôle métropolitain, comme nouvelle structure institutionnelle (en vigueur depuis 2010 mais peu mise en œuvre à ce jour) s'appliquerait alors à l'ensemble de ces EPCI reconfigurés et le nouvel EPCI unificateur aurait le rôle de faire disparaître peu à peu les autorités intermédiaires. Il serait dans notre idéal AO de transports, et se fera déléguer par la Région les services ferroviaires internes au pôle (selon la loi), ce qui permettra de mieux les coordonner avec les autres, et d'y appliquer la tarification unique à 1,50 €. On pourrait envisager un VT additionnel pour le financer. Les lignes départementales internes peuvent être reprises par le pôle métropolitain, à l'image de ce qui se produit dans le département du Rhône. Enfin, l'explication de la délimitation « cartographique » du pôle reposerait sur deux évolutions : d'abord, il faut que le périmètre prenne en compte les déplacements Est-Ouest et donc que sa démarcation suive ce principe en coupant le département juste après les communes du cœur de celui-ci qui émettent le plus vers les pôles ; ensuite, comme il importe d'inclure le TER à une multimodalité tarifaire avec les transports interurbains ou urbains, nous avons intégré le Nord-Est du département dans le pôle métropolitain où passe le TER.

Fig.5 - Périmètres satisfaisant aux mobilités



Présentons maintenant l'AO « commune nouvelle » comme proposition de regroupement des communes restantes. Ce statut, issu de la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 - art. 21, est une solution institutionnelle pour les espaces qui émettent très peu d'actifs sortants et dont les opérations d'urbanisation sont minimales. Il s'agit d'un territoire montagnard peu propice à l'inclusion, même à très long terme, dans un pôle métropolitain. Cependant, unir ces communes par l'intermédiaire d'un périmètre unifié peut permettre des déplacements mieux agencés sur la zone, où l'on sait qu'il s'agit majoritairement de stables ou de personnes effectuant moins de 15 km pour aller travailler. Intéressons-nous à présent au SYMITAM, dans une version considérablement renforcée.

2- Un SYMITAM percevant le Versement Transport et reprenant le TER sur son périmètre

Une autonomisation qui passe par un VT perçu en propre

Le SYMITAM est une petite structure avec des moyens financiers très réduits²³. Théoriquement, les missions des syndicats mixtes SRU sont financées par deux types de ressources : les contributions des AOT membres et le versement transport additionnel (VTA). Si le SMTCH de l'Hérault et le SMITAM du Mans ont prévu dans leurs statuts à la fois de prélever un VTA et de faire participer financièrement leurs membres²⁴, en revanche, d'autres s'appuient uniquement sur les contributions de ces derniers sans prélever de VTA. Le SYMITAM ne projette pas d'en instaurer un. La structure considère que la réalisation de ses missions actuelles ne nécessite pas d'apport financier complémentaire et les représentants de ses membres soulignent qu'il est utile de travailler avec lui mais sans voter l'instauration du VTA. Nous proposons donc que le SYMITAM perçoive du VT pour accroître les possibilités de fluidité du réseau, et surtout pour financer un renforcement des services transfrontaliers, ainsi que les études des TCSP intercommunautaires. C'est une incohérence majeure, surtout dans la situation de contrainte budgétaire qui est celle du syndicat mixte ; en effet, des contributions devraient être déclenchées. Enfin, nous avançons vers un idéal, l'idée de subventions accordées par la Région afin de garantir l'intermodalité avec le bus car ce schéma de coopération n'est réalisé que dans un seul PTU à l'heure actuelle (la CASA), mais il faut pour cela que le Conseil régional soit un partenaire actif du SYMITAM, donc qu'il puisse y adhérer.

Une nécessaire délégation par la Région d'une partie du réseau TER au SYMITAM

Il existe « une forme d'attentisme des conseils régionaux face à la création des syndicats mixtes SRU et au partage d'une compétence transport »²⁵. Aussi, le rôle de la Région diffère selon les cas ; cependant, pour notre terrain, il est pertinent de proposer une délégation de la partie de réseau TER incluse dans le territoire couvert par le syndicat. Outre la possibilité de développer davantage l'offre selon des priorités propres au SYMITAM, ce serait le meilleur moyen de réaliser l'intégration tarifaire que la Région refuse d'assumer seule financièrement, et de développer l'intermodalité partout où elle paraîtra nécessaire. Le but est que la structure fédérative arrive à défaire l'emboîtement de compétences actuel en desservant davantage les espaces denses tout en offrant des alternatives au passage obligé par le littoral. Le renforcement des compétences relatives à l'intermodalité du SYMITAM dépend et dépendra fortement des ressources financières de celui-ci et donc de l'attitude de ses membres. Il paraît nécessaire que la Région PACA en fasse partie, ce qui lui permettra d'accompagner les efforts des autres partenaires et de participer aux processus de décision. Mais il faudra aussi que ces derniers acceptent de concéder au SYMITAM le droit de percevoir du VT.

Un SYMITAM d'autant plus efficace qu'il couvrira l'ensemble de la zone urbanisée

Le SYMITAM doit organiser une coordination du réseau en fonction de plusieurs pôles urbains importants, eux-mêmes gérés par des communautés importantes, à l'échelle de la zone urbanisée, surtout en fonction des nouvelles zones de TCSP et de TER que l'on propose. Il faut que la compétence du syndicat se limite au territoire proposé par ailleurs pour le pôle métropolitain. On peut aussi imaginer, en application de la loi, qu'il détermine un PTU *ad hoc* remplaçant les périmètres existants. La loi permet que l'exercice des compétences du syndicat s'effectue à une échelle plus urbaine, pour l'ensemble des PTU

²³ Rolland A., ancien directeur des transports au Conseil général, entretien réalisé le 20 mai 2011

²⁴ Rcher C., Hasiak S. & Jouve N., *Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ?*, Les syndicats mixtes de transport SRU, Flux n°83, janvier-mars 2011, p.62

²⁵ Gallez C., *Les politiques de transports publics face à l'impératif de cohérence territoriale*, in Maksim H., Vincent S., Gallez C., Kaufmann V. (dir), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan, février 2010, p.150

contigus comme au Mans ou à Nancy. Le SYMITAM, dont le rôle sera de rassembler toutes les AOT du département, devra aussi multiplier les échanges en percevant le VTA.

CONCLUSION

Un pôle métropolitain fédérant les EPCI sans les remettre en cause, mais se substituant à eux pour gérer les réseaux de transport public, est le plus à même de faire disparaître l'effet de frontière existant entre les PTU actuels. Dans la mesure où les élus ne souhaitent pas mettre en commun le réseau propre à chacun de leurs territoires, il est important d'établir un nouveau format territorial puisque les actifs se déplacent entre les PTU, puis, surtout du sous-ensemble intérieur au littoral et au sein même du sous-ensemble intérieur. Deuxième possibilité, un SYMITAM « renforcé », devenant AO à part entière sur un territoire sur mesure, pourra développer des TCSP « transfrontaliers » et des axes de TER nouveaux permettant de délester les lignes existantes, avec une tarification intermodale à 2 €. Trop peu considéré par ses membres, le syndicat doit percevoir un niveau de VT convenable. Dans cette configuration, le contexte institutionnel sera davantage adapté pour servir au mieux le réseau interurbain, qui, en l'état, connaît des blocages majeurs liés à un tracé global des lignes incarnant trop la figure du « râteau ».

Bibliographie

- Ascher F., Dynamiques métropolitaines et enjeux socio-politiques, *Multitudes*, revue politique, Mise en ligne septembre 1995.
- Ascher F., 1995, *Métapolis, ou l'avenir des villes*, Paris, Éditions Odile Jacob.
- Coutard O. (dir.), 2001, *Le bricolage organisationnel, Crise des cadres hiérarchiques et innovation dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Elsevier, 150 p.
- Dauphiné A., 1994, *Aménager la France et la Côte d'Azur*, Nice, Serre Editeur, 80 p.
- Dupuy G., 1991, *L'urbanisme des réseaux : théories et méthodes*, Paris, A. Colin, 198 p.
- Gallez C., 2010, *Les politiques de transports publics face à l'impératif de cohérence territoriale*, in Maksim H., Vincent S., Gallez C. & Kaufmann V. (dir), *L'action publique face à la mobilité*, Paris, L'Harmattan, 258 p.
- Mancebo F., 2003, *Inter-territorialités et nouvelles territorialités : quand l'enfer est pavé de bonnes intentions*, *Recompositions Territoriales et TIC*, Caisse des Dépôts et Consignations, Castres, pp.23-36.
- Protière G., 2011, *La réforme territoriale, une politique en faux-semblant ?* L'Harmattan, Paris, 158 p.
- Richer C., Hasiak S. & Jouve N., 2011, *Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ?*, Les syndicats mixtes de transport SRU, Flux n°83, pp. 51-67.

Sitographie

- Site internet du SYMITAM (www.ceparou06.fr)
- Schéma Multimodal des Transports et des Déplacements des Alpes-Maritimes, Diagnostic multimodal, ADAAM, juillet 2007
- Base de données MIRABELLE 2008