

Définition d'une politique de Voies navigables de France en matière de voies vertes sur les chemins de service dans une logique de grands itinéraires

La question de la circulation sur les chemins de halage constitue une question délicate qui trouve aujourd'hui une expression nouvelle avec la problématique des « voies vertes ».

L'article 62 du décret de 1932 indique en effet que « **nul ne peut, si ce n'est à pied, circuler sur les digues et chemins de halage** ». Voies navigables de France a, dans un premier temps, envisagé une modification de l'article 62 du décret de 1932 de façon à ce que le service concerné (représentant de Voies navigables de France) puisse décider de l'ouverture de certains tronçons de chemins de halage à la circulation des 2 roues sans moteur, ceci afin de supprimer un frein majeur au développement du tourisme et de la plaisance au niveau local. S'agissant des autres types de circulation (automobiles, motos, chevaux), il a également été envisagé que puissent être édictées de nouvelles règles de sorte que soit étendu le régime des autorisations individuelles, par exemple, pour les plaisanciers, les professionnels de la plaisance et du transport fluvial et certaines administrations publiques. Il semble par ailleurs nécessaire de permettre, de même, aux occupants de maisons enclavées d'emprunter en toute régularité le chemin de halage quand il constitue en fait, le seul accès à leur domicile.

La modification du décret de 1932 aurait donc eu pour objectif d'assouplir, lorsqu'il n'y a pas de possibilité de mise en place de superposition de gestion, les conditions d'accès aux chemins de service, notamment pour régler des situations exceptionnelles, afin de préciser les responsabilités. Cela concerne par exemple l'accès à des maisons louées en COT ou l'accessibilité de véhicules ayant un lien avec la voie d'eau (véhicules de loueurs, véhicules d'entreprises chargées de la maintenance des réseaux de fibres optiques par exemple).

Mais le décret de 1932, même modifié, ne semble pas a priori constituer le cadre adapté pour permettre le développement des voies vertes, notamment au regard des responsabilités juridiques du maître d'ouvrage de la voie. De surcroît, une modification du décret suppose une procédure longue et complexe peu compatible avec l'accélération actuelle de la mise en œuvre de ces itinéraires cyclables.

La superposition de gestion, qui engage la responsabilité de la collectivité territoriale, semble donc constituer l'outil idoine pour permettre le développement des voies vertes sur de longs itinéraires dans un cadre juridique satisfaisant à la fois, pour VNF, les services et les collectivités territoriales concernées.

La présente note s'attache à préciser l'action de Voies Navigables de France dans le cadre de cette démarche nationale, sans aborder la problématique des projets locaux dont les logiques, tout en s'apparentant aux mêmes principes, sont sensiblement différentes.

1. CADRE JURIDIQUE DE REFERENCE

Il existe sept circulaires successives sur la mise en superposition de gestion (6 avril 1915, 10 février 1958, 23 décembre 1970, 14 juin et 29 juillet 1972, 22 février 1980, 30 mars 1992).

Afin de répondre de manière précise aux projets spécifiques de création d'itinéraires cyclables, Voies navigables de France a proposé la rédaction d'un nouveau document type.

Cette nouvelle "convention de mise en superposition de gestion du domaine public fluvial aux fins de la mise en œuvre et de la gestion d'un itinéraire cyclable" est approuvée par la Direction des Transports Terrestres du METL depuis octobre 2000 (**ANNEXE 2**).

2. PRISE EN COMPTE DU RESEAU DES ITINERAIRES CYCLABLES D'INTERET NATIONAL ET DU PROJET DE RESEAU EUROPEEN EUROVELO

Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) du 15 décembre 1998 a validé le principe d'un réseau des itinéraires cyclables d'intérêt national. Le projet de schéma national propose un maillage du territoire dont il apparaît que certains itinéraires suivent le réseau navigable géré par Voies navigables de France. Il se décline en effet comme suit :

Au Nord et à l'Est, à proximité du canal de Saint-Quentin et du canal de Valenciennes, à proximité de la Meuse et d'une section du canal des Ardennes, à proximité de la Marne, d'une section du canal latéral à la Marne et du canal de la Marne au Rhin, à proximité de la Moselle, du canal de l'Est branche Sud et de la petite Saône, le long du Rhin, le long du canal du Rhône au Rhin.

En Ile-de-France, le long de l'Oise, de la Marne et de la Seine.

En Bourgogne : le long du canal de Bourgogne, du canal du Centre et de la Saône. En outre, Voies navigables de France pourrait le cas échéant infléchir le réseau d'itinéraires cyclables défini par le CIADT de 1998 concernant l'itinéraire Paris – Orléans, qui suivrait le Loing, puis le canal d'Orléans à partir de Montargis, et Bourges - Troyes en suivant une partie du canal du Nivernais.

En Rhône-Alpes et PACA le long du Rhône, du Léman à la mer.

En Languedoc-Roussillon et Midi Pyrénées le long du canal du Rhône à Sète, du canal du Midi et du canal latéral à la Garonne.

En Pays de Loire, l'itinéraire pressenti n'emprunte le chemin de halage que sur de très courtes sections. Le choix des parcours s'est plutôt porté vers les levées syndicales de protection supportant des routes.

3. DEFINITION D'UNE STRATEGIE NATIONALE DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE EN MATIERE DE VOIES VERTES

Voies navigables de France gère 6 700 km de canaux et rivières navigables qui, traversant des espaces riches et diversifiés, constituent un incontestable vecteur d'aménagement du territoire.

La voie d'eau est à la fois une infrastructure de transport pour les marchandises, et un itinéraire de découverte des territoires qu'elle traverse. A ce titre elle représente un incomparable atout pour le développement local.

La redécouverte de l'eau depuis une quinzaine d'années correspond à une aspiration sociale forte pour compenser les effets d'un environnement technique et économique de plus en plus contraignant pour l'homme.

Cette aspiration est progressivement prise en compte par les élus locaux.

Voies navigables de France, pour ce qui le concerne, a choisi d'accompagner la politique de développement des voies vertes, officialisée par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 15 décembre 1998, en mettant à la disposition de tous, dans un cadre de partenariat, les chemins de halage.

Les projets à y développer doivent cependant prendre en compte l'ensemble des demandes ou des nécessités qui s'expriment.

Celles du service de la voie d'eau, en tout premier lieu – la circulation des agents d'exploitation ; en second lieu, celles liées à des utilisations parfois concurrentes de l'espace ainsi ouvert : pratique du vélo ou du "roller", simple promenade familiale ou activités de pêche – avec, dans tous les cas, le souci de faciliter l'accès des lieux aux personnes à mobilité réduite.

L'adhésion de VNF à la politique des voies vertes constitue donc pour l'établissement un projet valorisant mais difficile, qui suppose la maîtrise des différentes questions soulevées.

3-1. Contraintes techniques

La mise en place de ces voies vertes sur les chemins de service doit s'effectuer en cohérence et en synergie avec la restauration du réseau et, plus particulièrement, avec les programmes régionalisés d'entretien des berges.

En outre la réalisation de la voie verte ne doit pas provoquer de gêne ou de contrainte telle que cela aurait des incidences négatives sur l'exploitation du réseau et sur son entretien au quotidien.

Les services territorialement en charge de la voie d'eau ont, de ce point de vue, un rôle particulier à jouer dans l'élaboration des projets auprès des préfets et des collectivités locales du fait de leur compétence au sens technique et juridique, des missions et des charges qui sont les leurs.

3-2. Cohérence des projets

S'agissant de projets s'inscrivant dans un maillage national du territoire, l'intérêt économique et social du projet est, en principe, avéré et VNF n'a pas vocation à le remettre en cause. Il convient en revanche de prévoir les impacts économiques et sociaux sur le plan départemental et local.

L'intérêt économique et financier de l'opération pour Voies navigables de France doit être étudié en détail (réduction des coûts d'entretien, évaluation des retombées économiques directes) ; c'est sur ces bases que l'implication de l'établissement pourra être proposée.

L'aménagement doit s'effectuer dans le cadre d'un projet de « développement durable » c'est-à-dire respectueux des écosystèmes traversés. La mise en perspective par rapport aux autres actions de l'établissement en faveur de l'environnement doit être faite et les projets réorientés au besoin.

L'aménagement doit s'effectuer dans le cadre d'un projet territorial de développement partagé avec la collectivité. Si l'itinéraire national répond à des objectifs globaux, il y a un grand intérêt à en assurer la déclinaison précise au niveau local. C'est par la définition en amont avec les collectivités concernées d'objectifs communs à un horizon déterminé que seront minimisés les conflits d'usage et que seront optimisées les retombées. L'échelle de développement territorial est, à cet égard idéalement régionale ou départementale et, au minimum, celle d'un « pays » (en milieu rural) ou d'une agglomération (en milieu urbain). La réalisation du maillage des véloroutes et voies vertes (VVV) ne saurait se faire sans l'initiative des collectivités locales et sans un partenariat dans lequel chacun des partenaires trouve son intérêt : les collectivités en termes de retombées économiques, d'animation, de projet territorial ; Voies navigables de France en matière de restauration, d'entretien, de valorisation de l'infrastructure et du patrimoine.

De manière générale, les positions de la direction régionale ou de la représentation locale de VNF concernée doivent reposer sur une approche technique très fine des problèmes posés. Il est en effet souvent difficile d'émettre des réserves, voire de récuser le principe de mise en place d'une voie verte sur un chemin de service lorsque celle-ci s'inscrit logiquement le long de la voie d'eau et qu'elle se réfère à un itinéraire plus important qui serait ainsi remis en cause. En revanche, des réserves peuvent s'appuyer sur un motif d'exploitation (la gêne pour l'exploitation du canal) ou sur un motif financier (absence de programme de restauration des berges). Avant d'aborder le sujet sur le plan de la prise en charge des coûts des aménagements, une recherche objective de la meilleure alternative doit être conduite par l'établissement avec ses partenaires identifiés. Faute d'une telle alternative, la collectivité doit prendre à sa charge l'essentiel de la charge financière de réfection des berges au-delà de la mise en œuvre de la seule voie verte sur le chemin de service.

La stratégie nationale consiste à accompagner a priori le schéma directeur des voies vertes dès lors que les particularités de son réseau auront été prises en compte. Par croisement avec les autres politiques de l'établissement concernant la gestion technique des itinéraires notamment, elle peut conduire à identifier des itinéraires prioritaires d'intérêt national pour Voies navigables de France comme, par exemple le Canal du Rhône au Rhin ou le Canal du Midi.

4. EVALUATION A PRIORI DES IMPACTS SOCIAUX-ECONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Avant tout engagement auprès de la collectivité, il convient que les services de Voies navigables de France puissent évaluer, en amont et pour leur propre compte, les impacts de l'éventuelle transformation d'un chemin de halage en voie verte. C'est à ce prix que pourra être justifiée tant en interne qu'en externe toute position de principe ultérieure.

L'analyse a priori de l'impact social, permet d'évaluer les effets d'une nouvelle fréquentation (cyclistes, promeneurs, randonneurs...) sur les occupants actuels (éclusiers, pêcheurs...) et la manière, plus généralement dont les besoins des différentes catégories d'usager sont pris en compte.

L'analyse a priori de l'impact économique permet d'identifier en amont les sites à enjeux sur lesquels peuvent s'exercer des activités économiques nouvelles génératrices de recettes pour Voies navigables de France. Ces sites et terrains spécifiques devront faire partie d'une négociation avec les collectivités de manière à ce que les retombées du projet « voie verte » ne s'exercent pas seulement à l'extérieur du domaine public fluvial. Dans la perspective d'un impact direct le long des voies navigables, une attention particulière doit être portée aux sites « carrefours » (sites urbains « mouillés » ; ports de plaisance) et à leur insertion dans le projet.

L'analyse a priori de l'impact environnemental permet d'identifier les sites sensibles, ceux pour lesquels des études fines d'impact devront être réalisées.

5. UNE LOGIQUE DE PROJET A L'ECHELLE DES ITINERAIRES

Chaque itinéraire d'intérêt national, dans lequel Voies navigables de France s'est engagé au niveau central et au niveau régional en fonction de ce qui précède, doit bénéficier d'une logique de projet. L'échelle pertinente de celle-ci peut varier en fonction des sites.

S'inscrivant dans la dynamique d'ensemble, il s'agit de trouver une dynamique propre à l'établissement pour un itinéraire « Voie verte » sur un chemin de service.

Dans ce sens, VNF préconise :

a - la nomination d'un chef du projet au sein de la direction régionale ou de la représentation locale de Voies navigables de France ;

b - la définition par le chef de projet d'objectifs clairs pour VNF : à court terme (1-2 ans), à moyen terme (5-7 ans), à long terme (au-delà de 10 ans). Ces objectifs constituent la base du partenariat à engager avec les porteurs de projet. Ce "porté à la connaissance" doit être établi par VNF très en amont du projet afin d'apporter aux maîtres d'ouvrages des véloroutes et voies vertes le meilleur éclairage possible sur les particularités de la gestion, de l'exploitation et de la valorisation du DPF.

c - une participation active de VNF dans un partenariat respectueux des intérêts de chacun au travers de la conclusion d'un protocole de partenariat.

d - une mise en cohérence, autant que faire se peut, des programmes d'investissement régionaux de VNF avec les projets de véloroutes.