



POLYTECH[®]
TOURS

Département
Aménagement et Environnement



Ecole d'ingénieurs
polytechnique
de l'université de Tours

CITERES
UMR 6173
Cités, Territoires,
Environnement et Sociétés

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement, Paysage,
Environnement

Projet de Fin d'Etudes

POLITIKES D'AMENAGEMENT DES GRANDES LIAISONS ROUTIERES

Etude des réponses régionales et nationales



DEPONT Benoît

2014-2015

Directeur de recherche
THOMAS Éric

POLITIQUES D'AMENAGEMENT DES GRANDES LIAISONS ROUTIERES

**Etude des réponses régionales et
nationales**

**Directeur de recherche
THOMAS Éric
2014-2015**

DEPONT Benoît

AVERTISSEMENT

Cette recherche a fait appel à des lectures, enquêtes et interviews. Tout emprunt à des contenus d'interviews, des écrits autres que strictement personnel, toute reproduction et citation, font systématiquement l'objet d'un référencement.

L'auteur de cette recherche a signé une attestation sur l'honneur de non plagiat.

Formation par la recherche et projet de fin d'études EN GENIE DE L'AMENAGEMENT

La formation au génie de l'aménagement, assurée par le département aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours, associe dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement, l'acquisition de connaissances fondamentales, l'acquisition de techniques et de savoir-faire, la formation à la pratique professionnelle et la formation par la recherche. Cette dernière ne vise pas à former les seuls futurs élèves désireux de prolonger leur formation par les études doctorales, mais tout en ouvrant à cette voie, elle vise tout d'abord à favoriser la capacité des futurs ingénieurs à :

- Accroître leurs compétences en matière de pratique professionnelle par la mobilisation de connaissances et de techniques, dont les fondements et contenus ont été explorés le plus finement possible afin d'en assurer une bonne maîtrise intellectuelle et pratique,
- Accroître la capacité des ingénieurs en génie de l'aménagement à innover tant en matière de méthodes que d'outils, mobilisables pour affronter et résoudre les problèmes complexes posés par l'organisation et la gestion des espaces.

La formation par la recherche inclut un exercice individuel de recherche, le projet de fin d'études (P.F.E.), situé en dernière année de formation des élèves ingénieurs. Cet exercice correspond à un stage d'une durée minimum de trois mois, en laboratoire de recherche, principalement au sein de l'équipe Ingénierie du Projet d'Aménagement, Paysage et Environnement de l'UMR 6173 CITERES à laquelle appartiennent les enseignants-chercheurs du département aménagement.

Le travail de recherche, dont l'objectif de base est d'acquérir une compétence méthodologique en matière de recherche, doit répondre à l'un des deux grands objectifs :

- Développer toute ou partie d'une méthode ou d'un outil nouveau permettant le traitement innovant d'un problème d'aménagement
- Approfondir les connaissances de base pour mieux affronter une question complexe en matière d'aménagement.

Afin de valoriser ce travail de recherche nous avons décidé de mettre en ligne les mémoires à partir de la mention bien.

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier toutes les personnes qui m'ont accompagné et soutenu durant ce travail de recherche.

Je tenais particulièrement à remercier mon tuteur M. Éric THOMAS, enseignant chercheur au département aménagement de l'Ecole Polytechnique Universitaire de Tours. Son approche avisée du sujet, son accompagnement et ses conseils ont été précieux dans l'orientation donnée à mon projet de recherche.

SOMMAIRE

Avertissement	4
Remerciements	6
Sommaire	7
Introduction	9
A. Approche du sujet	9
B. Méthodologie	11
I. Approche de l'évolution des arbitrages politiques en matière de réseau routier d'intérêt national	13
A. Historique des plans routiers	13
1) Evolution du réseau depuis l'après-guerre	13
2) Eléments récents d'évolution du réseau routier national	15
B. Critères pour le choix d'aménagement d'un axe routier	17
1) Le trafic : le critère initial	17
2) L'aménagement du territoire	19
3) Le coût	21
4) L'intégration au réseau routier Européen	23
5) La sécurité routière	24
6) Les contraintes et conséquences environnementales	24
7) Autres critères	25
II. Politique d'infrastructures locales à travers l'exemple vendéen	27
A. Rôle des départements en matière d'équipement routier	27
B. Le Plan routier Vendéen	28
1) Présentation de la Vendée	28
2) Plans stratégiques routiers	29
C. Les départements comme acteurs principaux de l'achèvement des grandes liaisons routières d'aménagement du territoire ?	35
1) Les collectivités locales ne peuvent pas supporter de tels dépenses	35
2) L'exemple vendéen est-il reproductible ?	36
III. Du volontarisme étatique aux PDMI	37
A. Financement des infrastructures nationales par l'Etat	37
1) L'Etat : de moins en moins financeur du réseau (auto)routier	37
2) La contractualisation Etat-Régions	38
3) L'AFITF, organe de financement de l'Etat	40
B. Le Plan routier Breton	41
1) Un plan réalisé face aux fortes demandes locales	41
2) Financements du projet	42
3) Bilan du projet et poursuite des investissements	42
C. La Route Centre Europe Atlantique	44
1) Présentation de la RCEA	44
2) La section A71 – A6 : une lente mise en 2x2 voies	45
3) Le Projet de 2013 : Concession et voie express	46
D. La RN88 : chaînon principal de l'axe Lyon-Toulouse	47
1) Présentation générale de l'infrastructure	47
2) Section « ouest » : Albi – Séverac-le-Château	48

3) Section « est » : Le Monastier-Pin-Moriès – Saint-Etienne	50
E. L'Etat peut-il porter sur fonds budgétaires l'achèvement des grandes liaisons routières d'aménagement du territoire ?	50
IV. Le financement par le privé des infrastructures routières	52
A. Les possibilités de financements par le privé	52
1) La délégation de service public ou concession	52
2) Le Partenariat Public-Privé ou contrat de partenariat	55
B. L'autoroute A45 : réalisée entre deux pôles urbains	57
1) Genèse du projet	57
2) Une concession majoritairement payée par le public	58
C. Le recours au privé est-il indispensable ?	59
Conclusion	61
A. Limites de l'étude	61
B. Comparaison entre les financements	61
C. Principaux obstacles au routier	62
Bibliographie	64
Table des Illustrations	67
Index des sigles	68
Annexes	69
1- Projets du Plan de relance autoroutier (2015)	69
2- Accidentologie de la RCEA	69
3- Schéma théorique du principe de la concession	70
4- Fin des concessions autoroutières selon la société	70
Table des matières	71

INTRODUCTION

A. Approche du sujet

D'après l'enquête nationale transport-déplacements datant de 2008, chaque résident sur le territoire français parcourt plus de 14.000 kilomètres par an, tous modes de transports confondus. En moyenne, 60% des trajets correspondent à une mobilité dite « locale » dont font partie les trajets domicile – travail. Le reste correspond à une mobilité « longue distance ». Cependant ces chiffres moyens sont très variables en fonction du territoire, de l'âge ou encore du statut social et depuis l'après-guerre suivant le niveau de vie d'où la nécessité d'un réseau de qualité.

Le réseau de routes publiques en France (hors chemins et voies privées) est géré par trois niveaux de collectivités. Environ 650.000km de voiries communales sont entretenues par les municipalités et répondent à des dessertes locales. Près de 380.000 km de voiries départementales sont entretenus par les conseils départementaux. Ce maillage permet les liaisons intercommunales voire interdépartementales. Enfin les 21.157km du réseau d'importance nationale sont entretenus par les sociétés d'autoroutes si c'est une autoroute concédée ou sinon par l'Etat (ministère chargé des transports) à travers les 11 directions interdépartementales des routes (DIR) qui s'occupent de l'entretien quotidien et à travers les SMO (Services régionaux de maîtrise d'ouvrage) qui pilotent les projets routiers neufs de l'Etat dans chacune des régions. Le tableau ci-dessous synthétise la répartition du réseau français.

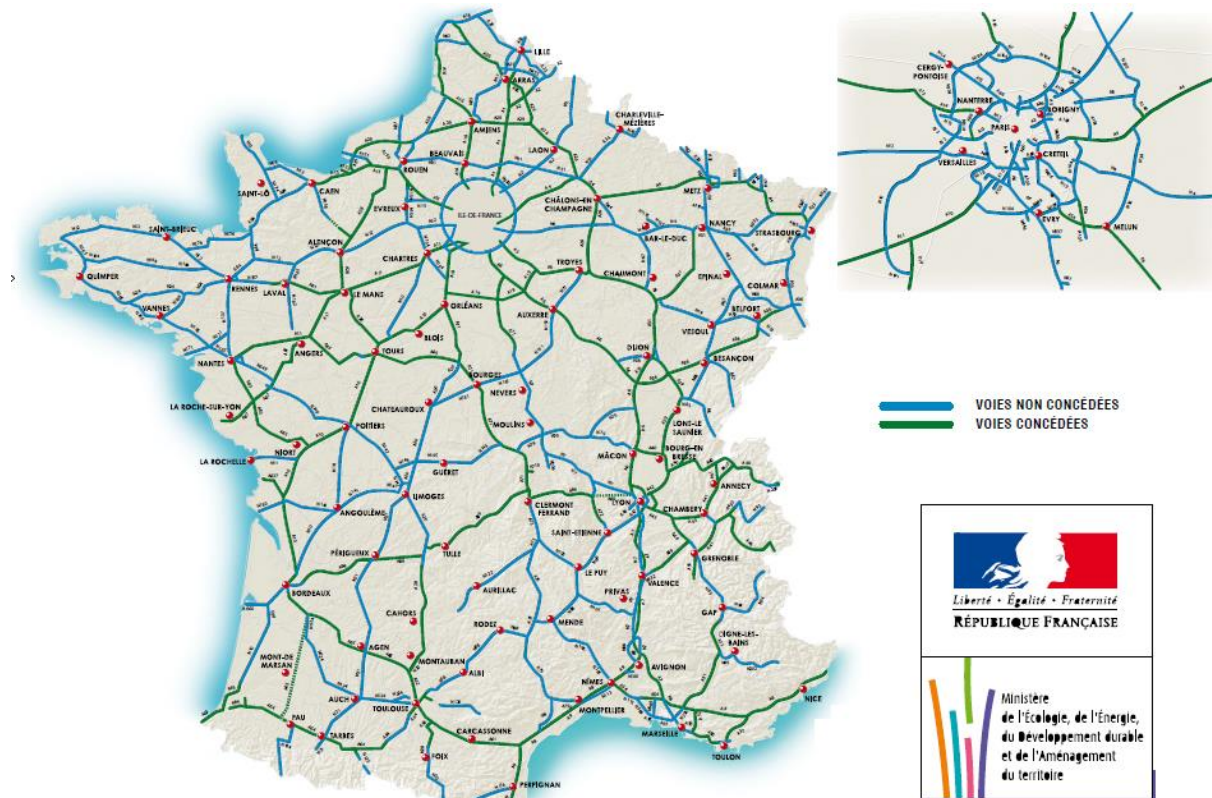
Tableau 1 : Répartition des compétences routières en France

	Collectivité publique responsable	Décideur	Services constructeurs et gestionnaires des routes	Nombre de km au 31/12/11
Autoroutes concédées	Etat	Ministre chargé des transports	Sociétés concessionnaires	8.578
Autoroutes non concédées et routes nationales		(direction générale des infrastructures, des transports et de la mer)	DIR et SMO	12.579 dont 2.834 d'autoroutes non concédées
Routes départementales	Département	Conseil départemental	Service techniques du département	377.857
Voies communales	Commune	Conseil municipal	Services techniques de la commune	654.201

Depuis l'après-guerre et face à l'augmentation du nombre de véhicules et du trafic routier, les politiques publiques se sont attachées à moderniser, agrandir et hiérarchiser le réseau routier d'importance et d'intérêt national. Les premières autoroutes construites après le second conflit mondial sont venues bouleverser la forme d'un réseau national très étendu mais dont la capacité et la qualité étaient en retard par rapport à ses voisins européens. En 2011, le réseau routier national (RRN) comptait 21.157km dont 8.578km d'autoroutes concédées. Trois ans plus tard, le linéaire d'autoroute concédées était de 9.048km selon l'ASFA (association des sociétés françaises d'autoroutes) ce qui montre que le réseau d'importance nationale connaît encore des évolutions.

Il est important à ce stade d'exprimer clairement ce à quoi renvoie la notion d'« autoroutes ». Celles-ci sont «des routes sans croisement, accessibles seulement en des points aménagés et réservées aux véhicules à propulsion mécanique » (loi du 18 avril 1955). Cette définition ne détermine en aucun cas le gestionnaire (délégation de service public ou en régie) et n'implique pas le paiement d'un péage. En 2011, 20% des autoroutes françaises étaient gratuites et gérées directement par l'Etat. Ainsi le terme autoroute est seulement une description technique de

l'infrastructure routière. Celle-ci, pour répondre à cette appellation, doit répondre à des caractéristiques sur sa largeur, son accessibilité, etc. En France, comme en Italie par exemple, la majorité des autoroutes sont concédées, c'est-à-dire gérées en délégation de service public par une société concessionnaire. A l'inverse, et l'exemple allemand est le plus célèbre, certains pays possèdent un réseau autoroutier majoritairement gratuit, géré directement par la puissance publique. L'hétérogénéité du réseau national français, composé d'autoroutes concédées ou non, de voies rapides, de routes nationales à 2x2 voies ou à voie unique, montre la diversité des réponses locales à l'aménagement des liaisons interurbaines et esquisse la complexité du jeu d'acteur autour des question des liaisons routières, de leur construction comme de leur entretien.



Carte 1 : Carte du réseau d'importance nationale concédé et non concédé en 2009

Dans la suite de ce mémoire, nous nous attacherons principalement au réseau national qui comporte une portée et un intérêt national voire extranational et dont les aménagements et les choix faits pour son développement relève de besoins aussi bien nationaux que locaux.

L'Etat, de par la tradition colbertiste française, a toujours tenu un rôle prépondérant dans les choix de l'évolution de ce réseau. Les choix politiques réalisés par le gouvernement en place ont ainsi une influence forte sur le devenir du réseau. Cependant la place des collectivités locales est de plus en plus importante, notamment suite aux lois de décentralisation. Les acteurs privés, comme les entreprises de travaux publics ou les concessionnaires d'autoroutes, jouent également un rôle non négligeable depuis le début de la construction du réseau « moderne » jusqu'à ces évolutions récentes et futures. Enfin d'autres acteurs, comme les chambres consulaires ou les associations, de défense de l'environnement notamment, par des avis et manifestations, ont la capacité d'influencer un projet.

L'extension de l'aménagement en voies rapides ou en autoroute des axes principaux à travers le territoire français a été organisée sous l'égide de l'Etat depuis 1955. A travers divers schémas d'infrastructures routières et plans directeurs, l'Etat a indiqué quels itinéraires, quelles liaisons interurbaines devaient être aménagées en priorité. L'Etat a également choisi quel serait le gestionnaire de ces nouvelles infrastructures routières (concession ou non). Le rapport de la commission Mobilité 21, demandé par le ministère des transports, daté de 2013, a apporté une planification du financement des projets routiers, offrant des perspectives de réalisation dépassant

pour certains 2050. Ces nouvelles perspectives posent la question de la pertinence des choix de gestion et de réalisation de ces voies à aménager.

La problématique auquel ce travail cherchera à apporter des réponses est la suivante :

En quoi le principe de la concession préconisé par un Etat endetté et en période de crise apparaît ou n'apparaît-il pas comme pertinent pour achever les grandes liaisons d'aménagement du territoire ?

L'hypothèse principale formulée comme suit : **Les réponses locales ou celles suggérés par l'Etat comme la concession n'apparaissent pas actuellement suffisante pour cet enjeux d'aménagement du territoire notamment en terme d'investissement. La solution doit s'adapter aux fonctions recherchées pour l'infrastructure retenue et aux contraintes propres à chaque projet et territoire.**

A travers l'exemple du plan routier Vendéen marqueur du volontarisme local, puis ceux du Plan routier breton, de la RCEA et de la RN88 qui montrent l'action étatique en la matière et enfin à travers l'exemple de l'autoroute A45, exemple du choix de la concession, ce travail cherchera à mettre en perspective les solutions proposées pour compléter le réseau routier français d'importance nationale et de faire ressortir la ou les choix viables.

B. Méthodologie

Les grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT) sont un ensemble de routes nationales dont la définition date de 1992. Elles complètent le réseau de base tout en en faisant déjà partie. Elles permettent d'offrir une armature structurante du territoire, faisant le lien ou étant en continuité des autoroutes (concédées ou non) et des 2x2 voies qui assurent le maillage de base.

Pour ce travail, les grandes liaisons routières à achever sont donc les axes routiers qui ne sont pas encore aménagés actuellement au minimum à 2x2 voies et qui ont été inclus dans les plans nationaux du CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire) de 2003 ou dans le SNIT (Schéma National des Infrastructures de Transports) de 2011. On considèrera que les projets inclus dans les plans précédant (avant 2000) et non repris par ces deux plans ne sont pas pertinents car déjà rejetés pour des raisons qui leurs sont propres.

Voici quelques exemples de projets routiers non encore aboutis inclus dans le CIADT de 2003 (voir carte ci-dessous) et/ou dans le SNIT de 2011. Certains de ces voies seront traités comme exemple au cours de cette étude :

Autoroutes :

- A831 (Fontenay-le-Comte – Rochefort)
- A45 (Lyon – Saint-Etienne)
- Contournement autoroutier ouest de Lyon
- A51 (Grenoble – Sisteron)

Grandes liaisons d'aménagement du territoire (mise en 2x2 voies) :

- Route Centre Europe Atlantique (RCEA)
- RN 88 (Toulouse – Lyon)
- A34 (Reims – Charleville-Mézières – Belgique)
- RN154 (Rouen – Orléans)
- RN164 (axe central breton)

Le traitement de plusieurs cas d'étude permettra d'avoir une approche concrète et territorialisée des itinéraires routiers en projet ou en cours d'élaboration. Le cas du Plan routier breton sera également abordé pour montrer un type de financement désormais révolu. L'ensemble de ces études permettra

en outre de tirer certains enseignements forts sur les solutions à apporter pour achever les liaisons routières d'importance nationale.

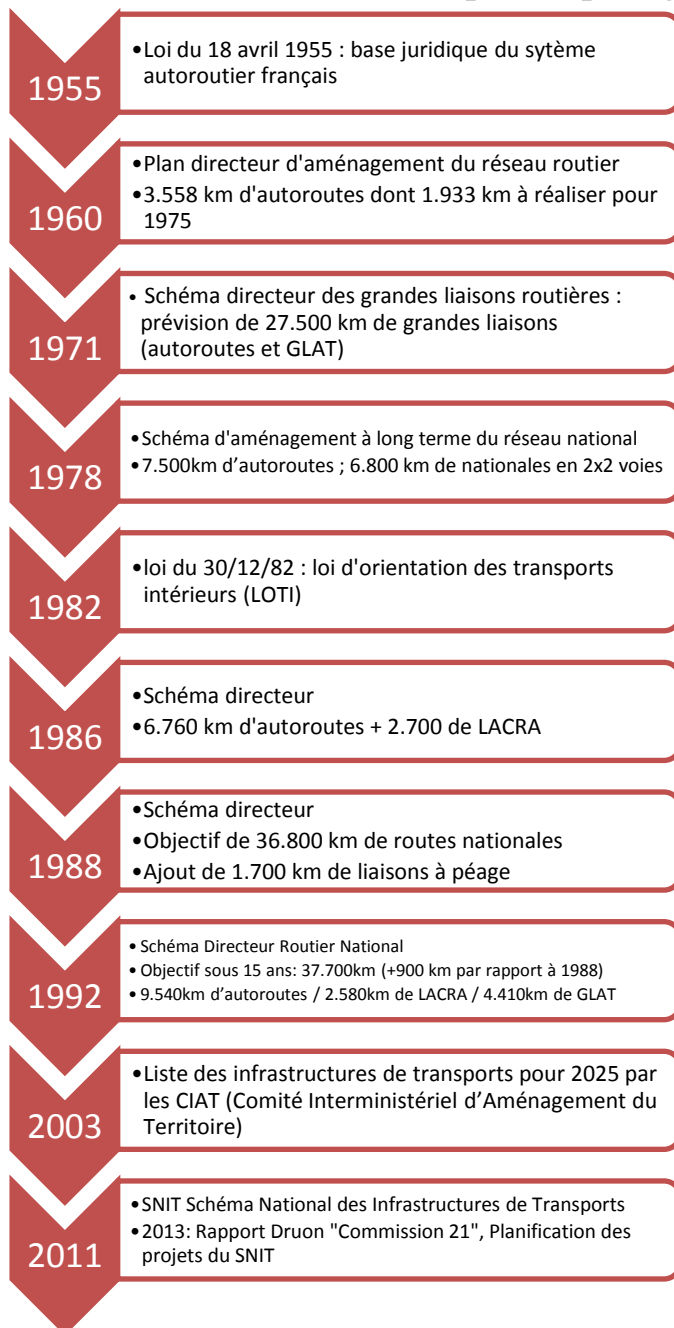


Carte 2 : Carte des infrastructures routières principales en 2025 (CIADT 2003)

I. APPROCHE DE L'ÉVOLUTION DES ARBITRAGES POLITIQUES EN MATIÈRE DE RÉSEAU ROUTIER D'INTÉRÊT NATIONAL

A. Historique des plans routiers

1) Evolution du réseau depuis l'après-guerre



C'est depuis l'après-guerre, face notamment au retard pris par rapport à ses voisins européens, que la France s'est lancée dans une politique volontariste en matière d'infrastructures routières à grande vitesse. En cela la loi du 18 avril 1955 est la première pierre du réseau autoroutier français puisqu'elle pose les statuts juridiques de la concession qui deviendra le principal levier de création de voies rapides en France.

À la suite de cela, répondant à la demande croissante et en corrélation avec la volonté politique, les gouvernements successifs ont réalisé plusieurs plans ou schémas « directeurs ». Ces plans indiquaient les grandes lignes à suivre en matière d'aménagement routier, les itinéraires à construire en priorité, les délais et quel type de ressources sera employé pour le financement.

De par la croissance du réseau et une volonté politique générale de se tourner vers l'intermodalité, les plans routiers devinrent de moins en moins ambitieux et furent inclus au tournant des années 2000 dans des schémas prospectifs englobant l'ensemble des modes de transports. La réduction des ressources budgétaires entraîne également un étalement des délais pour compléter un réseau dont l'essentiel de la structure est déjà réalisé.

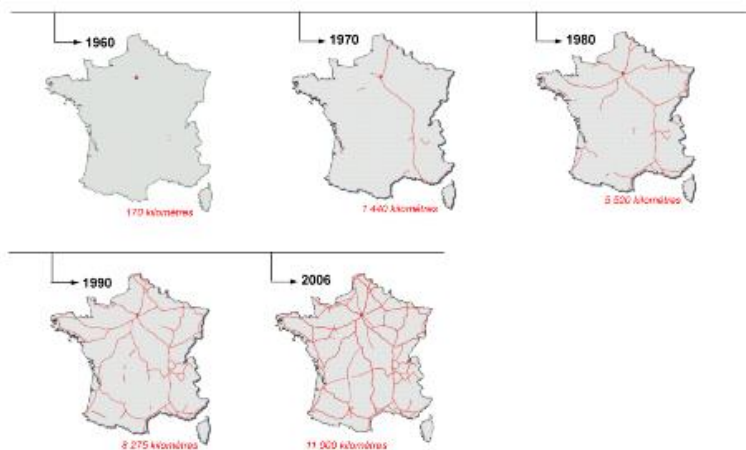


Figure 1 : Evolution du réseau routier à grande vitesse en France

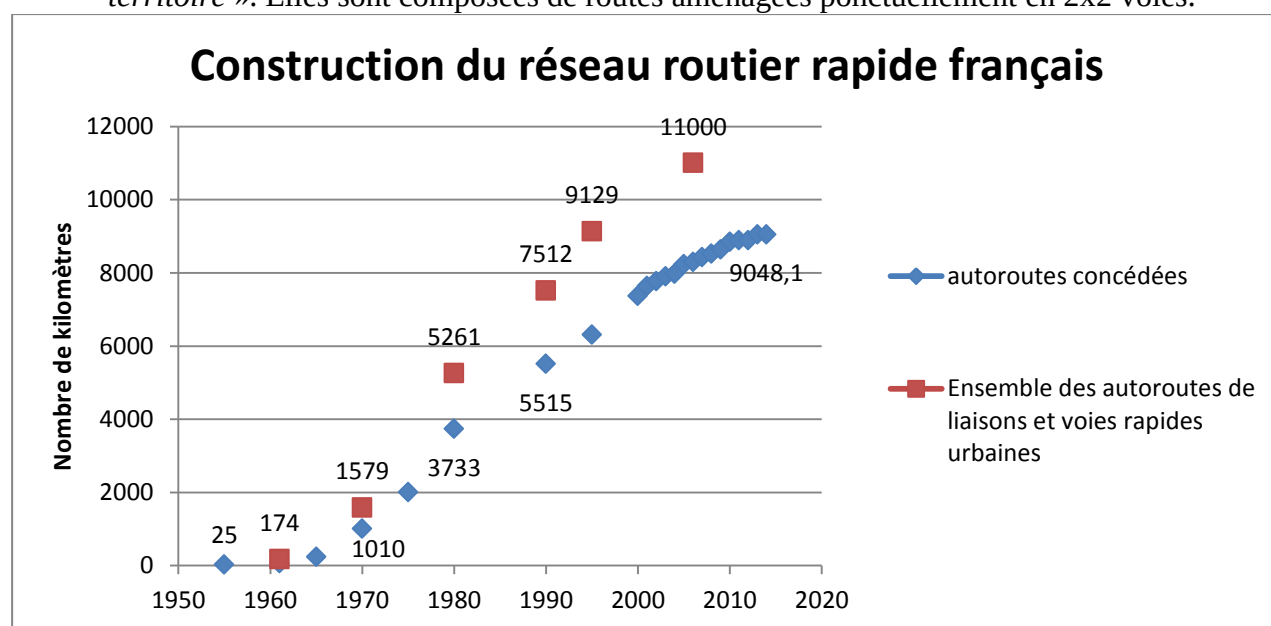
L'évolution du réseau s'est d'abord faite sur les axes accueillant le plus de trafic. Les itinéraires émergent tous dans un premier temps en étoile depuis Paris. Par la suite, des tronçons transversaux ont vu le jour. De même, certains axes moins passants ont été créés au nom de l'égalité des territoires et du désenclavement.

L'inscription d'un tronçon dans un des plans directeurs

ne garantit pourtant pas sa réalisation tel quel. En effet plusieurs projets comme le doublement de l'A7 entre Vienne et Valence ont été retirés sur le schéma suivant. Le changement le plus courant est la conversion en autoroutes concédées de projets de 2x2 voies gratuites, initialement prévues pour être payées par l'Etat. En effet, face aux financements rapides des concessionnaires, la lenteur des investissements sur crédits budgétaires ne permettait pas le développement rapide dont le réseau français avait besoin. Aussi des trajets comme Chambéry – Modane ou Tours – Vierzon, faute de pouvoir être financés sur les deniers publics, se sont transformés entre les plans de 1978 et de 1988 en projets autoroutiers financés par concession.

A travers les plans routiers nationaux, le réseau national est décomposé en trois catégories :

- **Autoroutes de liaisons** : généralement réalisées sous le régime de la concession.
- **LACRA (Liaisons Assurant la Continuité du Réseau Autoroutier)**: routes nouvelles ou existantes à gabarit autoroutier mais sans péages, financées sur crédit budgétaire elles tendent à réduire les discontinuités du réseau. Ce sont des 2x2 voies financées dans le cadre des contrats de plan Etat-régions (CPER) ou des autoroutes gratuites à l'exemple de l'A75.
- **GLAT (Grandes Liaisons d'Aménagement du Territoire)** : complètent le « réseau de base » et sont déjà existantes. Leur fonction est « d'assurer une armature structurante du territoire ». Elles sont composées de routes aménagées ponctuellement en 2x2 voies.



Graphique 1 : Evolution du linéaire autoroutier entre 1955 et 2015

2) Eléments récents d'évolution du réseau routier national

a) Le SNIT (2011)

Suite aux lois Grenelle de 2009, la mise en place d'un schéma national des infrastructures de transports (SNIT) doit être réalisée afin de fixer des objectifs en matière de développement, de modernisation et d'entretien des infrastructures existantes ainsi que de prendre en compte l'intégration environnementale de ces infrastructures. Ce document prospectif fixe des perspectives à un horizon de 20 à 30 ans avec une révision en moyenne tous les 5 ans conformément à la loi.

Ce schéma fait d'abord la part belle à l'optimisation de l'existant, réduisant les investissements dans de nouvelles infrastructures. Conformément aux lois Grenelle, il favorise les « modes de transports alternatifs à la route et à l'aérien ». En outre le SNIT considère qu'« il n'y a plus nécessité en France d'augmenter significativement la capacité du réseau routier ». Ainsi, 28 projets routiers sont prévus par ce document dont 10 y sont inclus car déjà trop engagés dans la phase opérationnelle. Les 18 nouveaux projets sont choisis sur 3 bases :

- La sécurité des axes pour 4 projets
- La congestion et les nuisances pour 8 projets
- L'équité territoriale et le désenclavement pour 6 projets

Tableau 2 : Répartition des projets du SNIT

	Coût total estimé (HT)	Linéaire neuf total	Exemple de projets
Au titre de la sécurité	2 420 M€	168 km	RN 154 Allaines – Nonancourt ; RN7 Roanne Nord ; RCEA
Au titre de la congestion	4 780 M€	220 km	Contournement Sud-Est de Lille ; A16 Isle Adam – Francilienne
Au titre de l'équité territoriale	1 440 M€	285 km	RN 19 Langres – Vesoul ; RN 126 Toulouse - Castres
Total	8 640 M€	673 km	

Le mode routier compte pour 27% des dépenses prévues pour l'optimisation et la régénération des réseaux existants et pour 9,5% pour le développement. Le schéma fait la part belle au ferroviaire avec respectivement 64% et 76,5% des dépenses et notamment la création de 4.000km de lignes nouvelles.

L'ensemble des projets (tout transports confondus) est estimé à 245 milliards d'euros échelonnés sur 25 ans. Sur ce total, l'Etat s'engage pour 35,9%, les collectivités locales doivent porter 22,9% de la facture totale. Le reste des investissements sera porté par d'autres opérateurs et notamment les concessionnaires pour les questions routières. Cependant ces sommes indicatives seront sûrement amenées à grossir et les difficultés budgétaires font que l'ensemble des investissements ne sera vraisemblablement pas mené dans un délai d'un quart de siècle.

b) La Commission Mobilité 21 (2013)

La commission Mobilité 21, présidée par Philippe Duron, a été chargée en 2012 par le ministre des transports d'évaluer le SNIT considérant que « le SNIT n'est pas compatible avec l'objectif de retour à l'équilibre des finances publiques ». La mission était de trier et hiérarchiser les projets retenus en mettant l'accent sur la rénovation des réseaux existants et sur les « transports du quotidien ».¹ Les 75 projets d'infrastructures ont été évalués sur 4 critères :

- Leurs contributions aux grands objectifs de la politique des transports (compétitivité économique nationale, intégration européenne, réduire les inégalités territoriales...)

¹ Extraits de la lettre de mission de la commission Mobilité 21 par Frédéric Cuvillier, 17 octobre 2012

- Leurs performances écologiques et la contribution à la transition énergétique
- Leurs performances sociétales (désenclavement, réduction des nuisances, sécurité, ..)
- Leurs performances socio-économiques (rentabilité économique, sociale et environnementale, ...)

Suite à cette analyse, les projets ont été classés en 3 temporalités selon 2 scénarios : l'un « optimiste » quant à la capacité de financement de l'Etat avec des investissements d'ici 2030 compris entre 28 et 30 milliards d'euros (« scénario 2 »), l'autre moins ambitieux avec des investissements compris entre 8 et 10 milliards, chiffres compatibles avec les ressources actuelles de l'AFITF, financeur des projets de transports en France (« scénario 1 »). Ainsi les projets seront réalisés soit d'ici 2030 (première priorités), soit entre 2030 et 2050 (secondes priorités), soit enfin au-delà de 2050 (horizons lointains).

Selon le scénario 1, le plus prudent, 9 projets de transports sont de première priorité pour un montant total compris entre 9.240 et 10.640 millions d'euros. Seulement deux projets routiers y sont inclus : l'A56 Fos – Salon permettant l'amélioration de l'accès au port estimé à 330 M€ et la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) en Allier et Saône et Loire pour 1 milliards d'euros maximum.

Pour le second scénario, ce sont 20 projets qui seront opérationnels à l'horizon 2030 dont 8 projets routiers. Le coût total est compris entre 28.810 et 30.170 M€. Aux deux précédents s'ajoutent le contournement est de Rouen estimé à 880 M€, l'aménagement du tronc commun RN154/RN12 pour 150 M€, le contournement d'Arles (A54) estimé à 510 M€, l'A31 bis Toul – Luxembourg (entre 1 100 et 1 260 M€) et la RN 126 entre Toulouse et Castres pour 340M€.

Tableau 3 : Répartition par Mobilité 21 des projets par scénario

Commission Mobilité 21	Scénario 1 (8-10 Md€)	Scénario 2 (28-30 Md€)
Premières priorités		
Nombre de projets (dont projets routiers)	9 (2 routiers)	20 (8 routiers)
Montant estimé total (dont routier)	de 9 240 à 10 640 M€ (de 880 à 1 330 M€)	de 28 810 à 30 170 M€ (de 5 220 à 5 830 M€)
Secondes priorités		
Nombre de projets (dont projets routiers)	26 (12 routiers)	20 (7 routiers)
Montant estimé total (dont routier)	de 82 260 à 94 200 M€ (de 10 580 à 12 620 M€)	de 64 690 à 76 370 M€ (de 6 240 à 8 120 M€)
Horizons lointains		
Nombre de projets (dont projets routiers)	17 (5 routiers)	17 (5 routiers)
Montant estimé total (dont routier)	de 34 850 à 46 310 M€ (4 020 M€)	de 34 850 à 46 310 M€ (4 020 M€)

Certains projets seront traités par tronçon donc sur deux échéances d'où un nombre de total de projet pouvant différer selon le scénario. Les projets traités au-delà de 2050 sont les mêmes, quel que soit les scénarios.

On constate que les projets routiers sont généralement relégués à une seconde priorité spécialement dans le premier scénario qui est le plus plausible. Cette mise en retrait n'est pas de raison financière puisque les projets routiers sont moins onéreux que la majorité des projets pour les autres modes de transports. Ainsi sur le premier scénario, en seconde priorité, les projets routiers représentent 46% des projets retenus et ne pèsent qu'environ 13% de la facture sur la période. Les priorités sont donc explicitement tournées vers d'autres modes de transports. Dans l'ensemble les projets routiers seront ainsi réalisés avec un délai plus long que celui prévu dans le SNIT en 2011.

c) Le Plan de relance autoroutier (2015)

Il s'agit d'un plan d'investissement sur le réseau autoroutier arrêté en 2013, validé par la Commission Européenne en octobre 2014 puis définitivement lancé le jeudi 9 avril 2015 après des discussions avec les concessionnaires. Il se veut comme un moyen d'investir dans le réseau autoroutier et de permettre la création de 15.000 emplois dans le secteur des travaux publics.

Les projets inclus dans ce plan, répartis sur l'ensemble du territoire, seront réalisés par les concessionnaires pour un montant total de 3,2 milliards d'euros. Il s'agit d'améliorations de tronçons existants par des agrandissements, la sécurisation ou encore la création d'échangeurs dans le but de décongestionner, renforcer la sécurité ou favoriser le développement économique. Au nombre de 21, ces chantiers dont les coûts estimés vont de 20 M€ à 310 M€ seront réalisés à 80% dans les trois ans à venir. Les projets inscrits ne sont pas des projets discutés lors du SNIT car étant des aménagements ponctuels (voir annexe 1).

Ce plan est le fruit d'un compromis entre les concessionnaires privés et l'Etat. En sus de ce plan d'investissements, les sociétés autoroutières vont également ajouter 500 millions d'investissements supplémentaires dans les infrastructures et les projets de transports dont 300 millions seront donnés à l'AFITF (agence de financement des infrastructures de transport de France) sur trois ans. En contrepartie, les concessionnaires ont obtenu un allongement des concessions en moyenne de deux ans (de 6 mois à 4 ans). Pour elles, le retour sur investissements sera donc réalisé, et dépassé, à long terme.

Ainsi comme on le voit sur les trois derniers programmes à l'échelle nationale, le routier a tendance à être mis en retrait par rapport au rail. De plus, la réduction des investissements de l'Etat en faveur du routier laisse la part belle aux investissements privés et reporte, parfois à long terme, les projets financés par le public.

B. Critères pour le choix d'aménagement d'un axe routier

Les choix sur la priorisation d'un axe routier reposent sur plusieurs arguments d'importance différente. Ces critères ont évolué en fonction de l'époque et leurs poids relatifs dans la décision finale ont pu changer en fonction des acteurs concernés.

1) Le trafic : le critère initial

Le trafic a été le principal argument pour l'amélioration du réseau national français à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Les axes routiers premièrement choisis à partir de 1955, et notamment dans le plan directeur de 1961, pour recevoir une infrastructure de type autoroutière l'ont été à cause du trafic important, ou de son augmentation croissante. Ici la route est « *limité à [sa] fonction primaire [...] qui est l'écoulement du trafic* » (Cour des comptes, mai 1992). Le seuil de saturation était fixé à 7500 véhicules/jour pour un réseau composé alors que de voies nationales à 2 ou 3 voies.

a) Croissance du nombre de véhicules et du trafic

Depuis lors, la hausse du trafic est restée importante obligeant l'Etat à aménager de nouvelles voies et d'agrandir (de 2x2 à 2x3 voies) des autoroutes déjà réalisées. Cette augmentation est liée à la hausse du nombre de véhicules. Entre 1950 et 2013, le parc automobile français (pour les voitures particulières et les utilitaires) a gagné près de 36 millions de véhicules (dont 15 millions pour la seule période 1960/1980).

Tableau 4 : Evolution du parc automobile en France (source : CCFA)

En milliers au 1 ^{er} janvier	Voitures particulières	Véhicules utilitaires	Total	Evolution sur la décennie
1950	1 525	785	2 310	
1960	4 700	1 540	6 240	+ 3 930
1970	11 860	1 850	13 710	+ 7 470
1980	18 440	2 550	20 990	+ 7 280
1990	23 010	4 748	27 758	+ 6 768
1995	24 900	5 140	30 040	
2000	-	-	33 090	+ 5 332
2005	-	-	36 039	
2010	-	-	37 438	+ 4 348
2013	31 500	6 500	38 138	+ 700

Ces chiffres indiquent les voitures immatriculées en France et donc ne laissent pas présager des véhicules étrangers pouvant circuler, sur les axes principaux du réseau français. De même, ils ne tiennent pas compte de l'augmentation du nombre de poids-lourds. La circulation des PL, plus liée à l'activité économique, s'est intensifiée du fait de la mondialisation et de l'ouverture des frontières en Europe. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la circulation routière sur les deux dernières décennies où la circulation globale a augmenté de 33.5%.

Tableau 5 : Circulation routière en France Métropolitaine (source : SOeS)

En Md de véhicules km	1990	1995	2000	2005	2010	Evolution 1990/2010
Véhicules légers	395,0	437,4	486,0	519,3	528,6	+ 33,8
Véhicules lourds	24,7	28,3	32,2	35,0	31,8	+ 28,7
Ensemble	419,8	465,7	518,2	554,3	560,4	+ 33,5

b) Le trafic en agglomération

La traversée des agglomérations est l'un des éléments du réseau qui est le plus impacté par l'augmentation globale du trafic. En effet, lorsque des axes d'importance nationale traversent une agglomération, le trafic local s'ajoute au trafic longues distances. Ainsi, le traitement des infrastructures routières à proximité des agglomérations est primordial. Pour gabariser l'infrastructure il faudra tenir compte de trafics plus variés, ainsi cela sera plus difficile à appréhender que sur une liaison interurbaine. Aussi lors des différents plans proposés par l'Etat, à la liste des liaisons interurbaines programmées, s'est ajouté l'aménagement de liaisons plus courtes visant à contourner des agglomérations et de réduire ainsi l'impact d'un trafic à portée nationale sur le trafic local du milieu urbain. C'est l'un des défis de ces prochaines années, notamment sur la métropole lyonnaise ou en région parisienne.

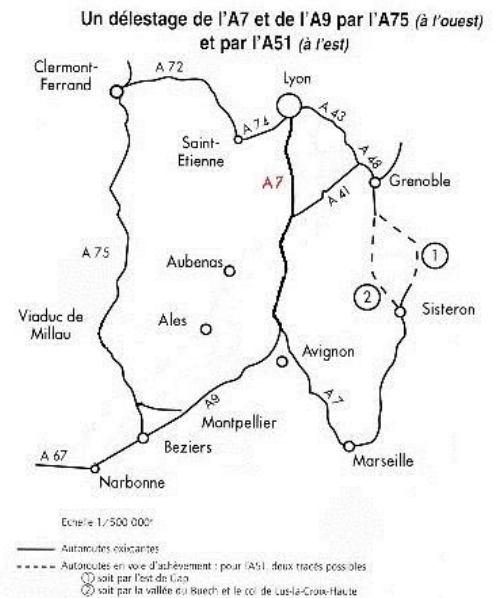
c) Les itinéraires de délestage, l'exemple du sillon Rhodanien

La question du trafic renvoie également à la question des itinéraires de substitution. En effet certains itinéraires, malgré l'augmentation de la capacité des infrastructures, restent sur-fréquentés et présentent trop souvent une congestion augmentant les temps de trajets. L'exemple du sillon rhodanien est l'exemple-type en France. Le barreau Lyon – Avignon composé principalement de l'autoroute A7, a longtemps été le seul axe autoroutier reliant Paris, et tout le Nord de l'Europe, au Sud-Est du territoire français. Véritable entonnoir, le sillon rhodanien s'est vite retrouvé embouteillé car au trafic longues distance vient s'ajouter un trafic inter-agglomération déjà important entre des villes comme Lyon, Valence, Avignon ou Marseille. Alors que la route

nationale 7 accueillait 7.000 véhicules par jour en 1967, en 2000, ce sont 60.000 véhicules sur l'A7 et 12.000 sur la RN7 qui parcourent quotidiennement la vallée du Rhône.² Dès les années 70, la question de la création de nouveaux axes Nord-Sud pour desservir l'Est du territoire et offrir une alternative à la vallée du Rhône a été prise en compte. L'autoroute A75, appelée couramment La Méridienne, prolonge l'A71 depuis Clermont-Ferrand jusqu'à Béziers. Finalement complétée par le viaduc de Millau en 2004, elle permet de collecter une partie du trafic Nord-Sud, notamment en direction de l'Espagne. Sa création a été faite sur fonds budgétaires car, en plus d'être un itinéraire de délestage de l'A7, cette infrastructure avait pour but de désenclaver le Massif Central.

De même à l'est de la vallée du Rhône, l'autoroute inachevée A51 via Grenoble et Gap était aussi conçue comme une alternative en direction de l'extrême sud-est et notamment de Nice. A sa fonction de délestage, s'ajoutait une fonction de désenclavement des Alpes du Sud.

Cependant face aux contraintes économiques et écologiques, un tronçon de 92km entre le col de Fau (à 27km au sud de Grenoble) et La Saulce (à 30km au Nord de Sisteron) via Gap n'a jamais été réalisé. Malgré l'engagement des acteurs locaux comme le président PS du conseil général de l'Isère (jusqu'en 2014) André Vallini, le renoncement gouvernemental en 1997 puis en 2011 à cette infrastructure ambitieuse (pourtant inscrite en 1987 dans le schéma directeur) a été vu comme une concession à l'écologie politique farouchement opposée au projet.³ Le SNIT justifiait l'abandon au nom des contraintes techniques et financières du fait notamment d'un budget total de 2,5 milliards d'euros dont 1,9 milliards à la charge de l'État. Selon les estimations ministérielles de 2006, le projet serait déficitaire d'un milliards d'euros et une subvention d'équilibre portée par l'Etat et les collectivités aurait dû être versée au concessionnaire. Ce projet a finalement été reporté au-delà de 2050 par la commission Mobilité 21 (2013). Celle-ci a estimé « que ce projet relève des difficultés techniques et environnementales. Son intérêt et ses enjeux sont controversés ». Les éléments dont dispose la commission ne permettant pas de dire si « le projet présente une priorité pour le système de transport (...) et [s'il améliore] la desserte du Gapençais et du Briançonnais ». L'amélioration d'un tronçon de la nationale existante via les PDMI/CPER est, elle, préconisée.



Carte 3 : Délestage du sillon rhodanien

2) L'aménagement du territoire

A partir de 1963, date de création de la DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), un autre critère a commencé à rentrer particulièrement en compte dans le choix des trajets prioritaires : l'aménagement du territoire.

a) Axes d'intérêt nationaux

Dans plusieurs cas, il s'agit pour l'Etat de faire valoir l'intérêt national d'un axe qui ne présente pas un fort intérêt local. Un exemple parmi d'autres est l'autoroute A63 qui double la Nationale 10 entre Bordeaux et le Pays Basque. Traversant les Landes, la majorité des collectivités locales n'étaient pas demandeur de l'aménagement de cet axe mais l'Etat a opté pour la concession de ce tronçon afin de permettre la continuité des infrastructures autoroutières sur l'axe Paris-Espagne via le Sud-Ouest.

² « Une deuxième autoroute dans la vallée du Rhône » GARDELLE C. (Éd. AUED, Études Drômoises, revue trimestrielle, n° 2000/1, pages 6 à 8).

³ « Pour moi c'est une capitulation devant les Verts » Roger Pellat-Finet, conseiller général de l'Isère. (Dauphiné Libéré, 2010)

b) L'irrigation du territoire

L'aménagement du territoire, dans son optique d'égalité des territoires et donc de désenclavement des territoires « périphériques » a, sous l'impulsion de la DATAR, été pris en compte pour la priorisation de certains trajets. Le réseau routier est vu comme un facteur de cohésion et de solidarité. C'est dans cette optique que le Plan routier breton a permis la réalisation de voies rapides, maillant le territoire de la péninsule bretonne. De même la Plan routier pour le Massif Central a, par la création d'autoroutes gratuites, permis une meilleure desserte de ce territoire.

Dans les deux cas, l'intervention étatique, aussi bien politique que financière, été nécessaire pour la création de ces voies. En effet, le trafic routier en Bretagne repose essentiellement sur un trafic régional, sans trajets « traversant » ce qui rend la concession peu attractive. Cependant ces voies sont nécessaires pour que les entreprises locales puissent s'« exporter » en dehors du territoire breton. Dans le Massif Central, le problème est le contraire : les trajets via le Massif Central sont potentiellement conséquents mais le territoire, faiblement peuplé, offre peu de trafic local, de plus le relief entraîne des contraintes techniques augmentant le coût de construction de l'infrastructure. Là encore ces contraintes rebutent les concessionnaires. De ce fait, dans ces deux cas, c'est l'Etat, hors concession, qui a aménagé les voies afin de desservir ces territoires.

La desserte du territoire dépend également de la distance entre deux échangeurs d'autoroutes. Plus un territoire est « attractif », plus le concessionnaire va créer d'échangeurs rapprochés et inversement. Ainsi en agglomération, on peut trouver des sorties très rapprochées les unes des autres. La distance entre deux points d'échange d'une autoroute est en général d'une vingtaine de kilomètres. Dans le cas de voies non concédées hors gabarit autoroutier, dans sa volonté d'irrigation du territoire, l'Etat peut faciliter la mise en place de sorties plus rapprochées afin de capter plus de trafic local. Ainsi sur le réseau breton, la distance entre les échangeurs est en moyenne de sept kilomètres. Ce maillage fin permet à ces territoires de profiter de l'infrastructure pour un plus grand nombre de dessertes locales.

c) Objectifs de désenclavement par l'Etat

L'enclavement, c'est-à-dire un isolement qui pose des problèmes au territoire concerné, est une notion difficile à formaliser par des critères objectifs et pertinents dans la totalité des cas. Pourtant pour guider les choix de la force publique dans une politique de désenclavement, il s'agit de discriminer les territoires : entre ceux à mieux irriguer et ceux qui le sont suffisamment. En matière de réseau routier, au cours des différents plans de l'Etat, par deux fois la puissance publique s'est fixé un objectif chiffré pour répondre au problème du désenclavement.

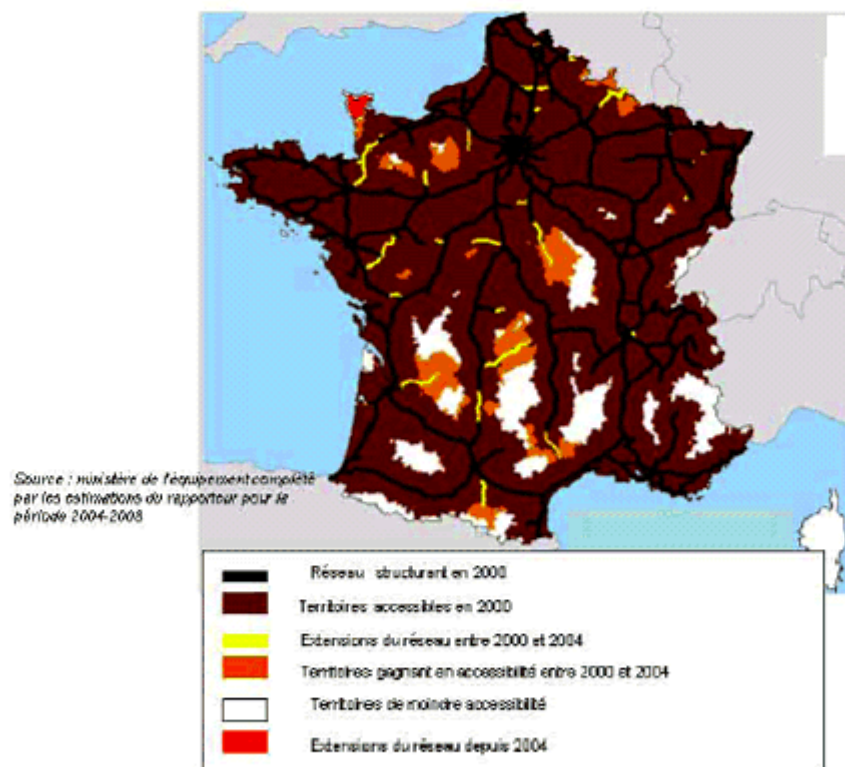
La première en date, en 1971, indique que toutes les « villes de quelque importance » doivent avoir accès à l'autoroute à moins de 30km / 30min. Ce critère ne fixe pas un chiffre pour l'ensemble du territoire national mais incite l'Etat à proposer à terme un réseau liant un certain nombre d'agglomérations. La distinction entre une ville à placer à 30km/min d'une autoroute et une ville isolée n'est pas précisée, ce qui, de fait, ne permet pas à ce critère d'être complètement opérationnel.

Le second est le plus célèbre et le plus ambitieux. Il s'agit du plan Pasqua datant de 1995, inclus dans la loi 95-115 « loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire ». Cet objectif fixe, pour 2015, soit vingt ans plus tard, qu'« aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile d'une autoroute ou d'une route expresse à deux fois deux voies en continuité sur le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferré à grande vitesse ». Le désenclavement est donc vu comme l'équité d'accès aux réseaux de transports terrestres les plus rapides. En 2006, 91% du territoire français métropolitain et 98% de la population satisfaisaient à ce critère de désenclavement.⁴ Malgré le fait que la moitié des « zones blanches » aient disparu entre 2000 et 2006, plusieurs régions restent à désenclaver. Elles sont de trois types :

⁴ D'après le rapport d'information du Sénat « Pour une politique de désenclavement durable daté du 19 juin 2008 par Jacqueline ALQUIER et Claude BIWER

- Les espaces naturels contraints ou protégés qui correspondent à certains parcs nationaux ou régionaux ou à des massifs montagneux comme une partie des Alpes, des Pyrénées ou encore du Morvan.
- Les espaces ruraux peu densément peuplés, généralement inférieur à 10 hab./km² soit une densité dix fois inférieure à la moyenne nationale, éventuellement structurés par des villes moyennes. On retrouve ces espaces dans le Massif Central ou en Limousin
- Certains bassins de vie centrés sur des villes, notamment autour d'Auch (Gers) ou Nevers.

La carte ci-dessous permet de signaler les zones blanches encore présentes en 2004 selon le critère « Pasqua ».



Carte 4 : Critère de désenclavement Pasqua en 2004 (source: Sénat)

3) Le coût

Critère secondaire en temps de croissance économique, comme durant les Trente Glorieuses, les questions du coût de l'infrastructure de transport sont de plus en plus prépondérantes, et ce, à plusieurs titres.

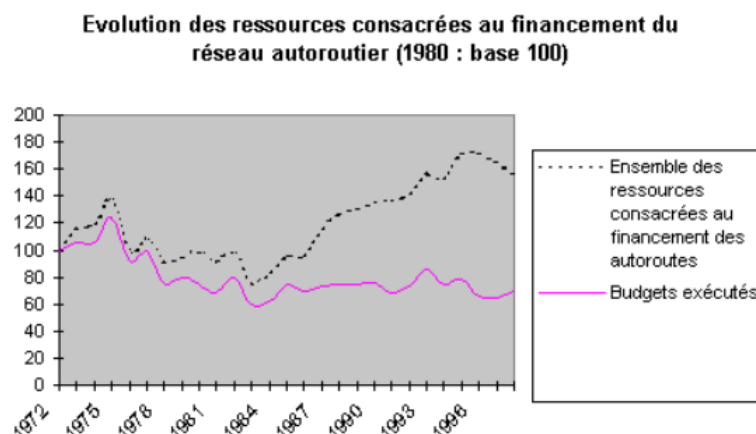
Tout d'abord se pose la question du coût de construction de l'infrastructure. Les premières autoroutes construites (hors tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus) furent le plus souvent des autoroutes de « plaine » c'est à dire des autoroutes avec des contraintes limitées comportant un nombre réduit d'ouvrages d'art. Mais à mesure de l'extension du réseau, les autoroutes se sont aventurées dans des territoires aux paysages accidentés, franchissant cols et vallées à grand renforts de ponts et tunnels. La différence de typologie entraîne des surcoûts pouvant doubler la facture par rapport à une autoroute de « plaine ». Un exemple célèbre en France illustre parfaitement cette différence : celui de l'autoroute A40 ou « autoroute des Titans ». Le premier tronçon de cette autoroute qui sillonne notamment le Jura a été inauguré en décembre 1986 par le président d'alors François Mitterrand. Il qualifia les travaux de « titanesques », baptisant ainsi l'autoroute. En effet, le tracé, souvent à flanc de collines, a nécessité en outre de nombreux ouvrages d'arts. Ainsi, sur la vingtaine de kilomètres séparant Nantua de Châillon-en-Michaille, l'autoroute compte trois tunnels

imposants (Chamoise, Châtillon-en-Michaille et Saint-Germain-de-Joux), des chaussées parfois décalées et neuf viaducs dont celui de Chamoise d'une longueur de 3300 mètres ou celui de Nantua-Neyrolles de 1860 mètres de long. L'ensemble de ces éléments techniques a fait que le coût pour les 13 kilomètres inaugurés en 1989 a été estimé à 140 millions de francs (22 millions d'euros environ) le kilomètre, c'est-à-dire six fois plus cher qu'une autoroute de plaine.

La question du coût rentre également en compte quand il est question de choisir entre la construction d'une nouvelle autoroute ou la mise en 2x2 voies de l'axe existant. Le surcoût est estimé de 25 à 30% pour l'autoroute (Cour des comptes, 1992). En effet, une autoroute connaît plus de contraintes techniques et a une influence plus importante sur l'existant, notamment sur le réseau viaire qu'il faut franchir voire détourner. L'autoroute nécessite également un itinéraire bis pour l'ensemble des véhicules notamment agricoles ne pouvant emprunter la nouvelle infrastructure. Le SETRA (Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements) réalise les études préalables lorsque l'Etat souhaite construire une infrastructure routière. Il estime actuellement que la mise en service d'un nouveau kilomètre d'autoroute coûte 6,2 millions € à l'Etat. Ce coût au kilomètre est reconstitué sur la base d'un tronçon de 10 kilomètres avec échangeurs et ponts. Sur l'ensemble d'une autoroute de liaison, le coût devient ainsi vite élevé.

Cependant la question des coûts ne porte pas toujours sur le montant à investir mais plus souvent sur qui va déboursier cet argent. Comme toute infrastructure de transport, la construction ou l'aménagement d'une (auto)route nécessite un fort investissement. Ainsi quand il s'agit d'un plan routier à l'échelle du pays, les sommes gonflent énormément. A titre d'exemple, une estimation avait été faite du programme de construction d'autoroute datant de 1990, prévu à l'horizon 2005. Il s'agissait en 1992 de 125 milliards de francs soit 27 milliards d'euros actuels. Ces sommes importantes ne sont pas portées par un seul acteur. L'Etat a été à l'après-guerre, le principal financeur du réseau routier notamment à travers des SEMCA dont il était le principal actionnaire. Dès 1990, les crédits budgétaires ne couvraient plus que 27,5% des investissements pour l'ensemble du routier. Dans le même temps, la part des collectivités locales dans les ressources d'investissement avaient rejoint celle de l'Etat puisque leurs contributions étaient de 28,8% (Cour des Comptes, 1992). Cela est dû à la décentralisation qui, en plus de donner la compétence aux départements sur un grand nombre de routes d'importance locale, a poussé les collectivités à investir financièrement dans leurs territoires et notamment dans les infrastructures qui les dessert. Depuis lors, la part de l'Etat a encore diminuée d'autant plus que les sociétés concessionnaires sont désormais privées (à l'exception de deux SEMCA) et que l'Etat a donné en 2006 la gestion aux départements d'une grande part des routes « nationales ».

Comme on peut le voir sur le graphique ci-dessous, portant sur la période 1980-1999, les ressources consacrées aux autoroutes ne sont plus en grande majorité issues de l'Etat à partir de 1987. Si la part de l'Etat a diminué puis s'est stabilisée, les autres ressources notamment issues du privé ont explosé et sont devenues majoritaires.



Graphique 2 : Evolution des ressources consacrées au financement des autoroutes (Sénat, Jean FRANCOIS-PONCET et Gérard LARCHER, 1998)

La part des autoroutes concédées s'est accrue du fait des financements rapides par le privé des autoroutes demandées par les schémas directeurs et la lenteur (la rareté) des investissements sur crédits budgétaires. Pour exemple en 1998, six ans après le SDRN de 1992, le premier bilan montrait une réactivité bien plus forte du secteur privé. 60% du kilométrage d'autoroutes demandé six ans plus tôt était déjà soit en travaux, soit déjà livré. En face, l'Etat devait porter 1.000km de routes en moins et pourtant n'avait réalisé (ou avait porté à chantier) lors du bilan que 45% de son objectif à cause notamment de la difficulté de mobiliser des fonds.

Pour ce qui est de l'exploitation, les infrastructures routières font l'objet d'un processus économique propre appelé « effet de réseau ». La hausse de la fréquentation fait gagner en « importance » le réseau ce qui attire de nouveaux utilisateurs. Cet effet est apparait clairement pour les réseaux de téléphone. Le trafic routier sur une infrastructure augmentera de façon constante et ainsi l'équilibre financier est quasi garanti sur le long terme. De ce fait, le retour sur investissement est extrêmement probable lorsqu'il y a péage.

Ainsi au moment de planifier une infrastructure routière, les questions de financement portent sur le coût de l'infrastructure ainsi que sur la répartition des investissements entre l'Etat, les collectivités locales et le privé. Faute d'accord, un projet peut être remanié, réduit voir abandonné.

4) L'intégration au réseau routier Européen

Dans bon nombre de domaines, la place de l'Union Européenne est de plus en plus importante. En termes de transports, l'Union Européenne a réalisé plusieurs documents dont les deux Livres Blancs fixant des objectifs notamment d'intermodalité et d'égalité face à l'offre de transport à l'échelle communautaire. Un réseau routier transeuropéen existe mais n'a pas encore eu de conséquences sur le choix d'une infrastructure routière puisque, jusqu'à présent, il n'a fait que valider les plans français en les incluant sur le programme communautaire. Cependant l'Europe participe au financement d'infrastructures routières considérées d'intérêt communautaire.

Si l'Union Européenne n'exige pas certains trajets ou la modalité de leur aménagement, l'intégration dans l'Europe a bien une influence sur les choix réalisés au niveau national. C'est le schéma de 1984 qui prend le premier en compte « l'exigence européenne » et entraînera par la suite le choix de créer des liens performants avec la péninsule ibérique mais aussi transmanche (concrétisé par le tunnel ferroviaire). On peut résumer l'influence « européenne » en trois points distincts.

Tout d'abord, il s'agit de raccorder le réseau national à ceux transfrontaliers. Cet élément, bien qu'il paraisse évident, a des conséquences sur les choix de trajets à proximité des frontières et peut inciter la construction d'un barreau d'un côté de la frontière pour éviter une impasse de l'autre côté. Le mieux étant d'avoir des études concertées pour que la nouvelle infrastructure s'intègre au mieux des deux côtés de la frontière. De façon générale, il s'agit d'accentuer les échanges transfrontaliers notamment les échanges économiques. La suppression des frontières en Europe a également contribué à ce point.

L'influence européenne se mesure également dans la volonté de connecter l'ensemble du territoire français au cœur économique européen, situé à l'est du territoire national. Pour cela des liaisons efficaces sont nécessaires, aussi bien transfrontalières qu'à travers le territoire national. En effet il faut également connecter les régions plus éloignées comme le Grand Ouest ; aussi les liaisons transversales comme la RCEA (Route Centre Europe Atlantique) sont nécessaires. Ces liaisons « cassent » le schéma classique du plan routier rayonnant depuis Paris.

Il s'agit enfin de préserver des grands axes aménagés permettant de traverser l'Europe et notamment la France. Il faut en effet favoriser le transit à travers le territoire national de véhicules (majoritairement des PL) dont la France n'est ni une origine, ni une destination. Les trajets entre l'Europe du Nord (plus spécialement le Benelux et l'Allemagne), l'Espagne et l'Italie nécessitent des axes conséquents pouvant supporter ce trafic de transit. Il s'agit également de favoriser la traversée des agglomérations à ces véhicules qui n'ont que peu d'influence sur l'économie locale.

5) La sécurité routière

Depuis une quarantaine d'année, les questions de sécurité routière sont de plus en plus prises en compte. Le nombre de morts sur les routes est une question de comportement des conducteurs mais dépend également de la qualité du véhicule et de l'infrastructure de transport. Ainsi cette question joue dans la priorisation de l'aménagement d'un axe réputé ou reconnu comme accidentogène. En effet, pour nombre de projets, les acteurs locaux utilisent les chiffres de la mortalité ou de l'accidentalité pour inciter des prises de positions de l'Etat. Dans le domaine de la sécurité routière, l'autoroute paraît être ce qu'il y a de mieux. De par ses qualités techniques : glissières de sécurité, voies séparées, carrefours dénivelés, ... et un entretien plus régulier de la part des concessionnaires (si autoroute concédée soit trois sur quatre), l'autoroute est la typologie de route la plus sûre par rapport à son trafic total. Cet état de fait est vrai depuis maintenant bon nombre d'années.

Tableau 6 : Nombre de tué en fonction de l'infrastructure routière (Cour des comptes, 1992)

En 1990	Sur autoroutes	Sur 2x2 voies à carrefours non dénivelés	Sur RN à deux ou trois voies
Nombre de tués pour 100 millions de véhicules-kilomètres	0.9	2	4

En 2012, alors que l'autoroute supporte près d'un quart du volume de trafic routier en France, seulement 2,3 personnes ont été tuées par milliard de kilomètres parcourus (Bilan de la Sécurité Routière 2012). Les autoroutes sont ainsi cinq fois plus sûres que les routes hors agglomération à chaussée unique. En distinguant les routes hors agglomération « principales », avec un trafic généralement supérieur à 1500 véhicules par jour dont font partie les routes nationales, et les routes « secondaires », on arrive aux chiffres suivant : le risque d'être tué sur une route « secondaire » est deux fois supérieur à celui sur une route « principale » et sept fois à celui sur une autoroute.

De fait la sécurité routière, bien qu'étant un argument secondaire dans la priorisation d'un trajet, reste un argument très médiatique ayant une grande influence sur l'opinion publique.

6) Les contraintes et conséquences environnementales

Alors que les autoroutes semblent être la meilleure solution possible en termes de sécurité, elle semble être la « pire » pour les questions environnementales. En effet la construction d'une nouvelle autoroute se fait le plus souvent loin des habitations, au détriment d'espaces agricoles ou naturels. De même l'agrandissement d'un axe élargi la zone d'impact de l'infrastructure et entraîne, certes dans de moindres mesures, des conséquences environnementales et donc des dépenses pour limiter celles-ci.

Une infrastructure routière a un fort impact sur le paysage, entraîne une consommation importante d'espaces agricoles et naturels et scinde de nombreuses continuités écologiques. De plus la circulation qu'elle accueille conduit à des nuisances sonores, une pollution de l'air ou encore une pollution des eaux de surfaces et souterraines. Afin de réduire certains de ces impacts, des mesures ont été prises lors de la construction et pendant la gestion de l'infrastructure. Les murs et merlons anti-bruit à proximité des habitations servent à réduire le niveau sonore des 70 à 80 décibels émis par la circulation afin de respecter la réglementation fixée à 60dB le jour et 55 dB la nuit. La décantation des eaux de ruissellement permet de mieux protéger des polluants les eaux à proximité de l'infrastructure. De même de plus en plus de passages de faune (souterrains ou aériens), voire même des détecteurs de faune, permettent une meilleure cohabitation avec la faune locale.

Les contraintes d'intégration environnementale demandées lors de la construction ou de l'aménagement d'une infrastructure routière ont grandi à mesure de la prise de conscience collective et politique de la nécessité du respect de l'environnement. Cependant elles ont une conséquence non négligeable sur le budget des opérations. On estime à 10 à 30% du coût total d'une autoroute les besoins financiers pour les mesures de protection de l'environnement (paysage inclus) d'après la Cour des Comptes (1992). Ainsi pour l'autoroute A65, inaugurée en 2010, la société concessionnaire A'Lienor a investi 150 millions d'euros pour réduire l'impact de l'autoroute

sur l'environnemental, soit environ 1 million d'euros par kilomètres. Ces dépenses prennent en compte l'intégration en elle-même de l'autoroute et les mesures compensatoires.

Les conséquences environnementales de la construction des infrastructures de transport ont un fort impact sur l'opinion et ont un pouvoir mobilisateur important auprès des militants pour l'environnement (politiques, associations nationales ou locales). Les questions environnementales ont une influence réduite sur le choix de priorisation d'un projet sauf quand elles entraînent de trop fortes contraintes et donc de trop forts coûts. Cependant les oppositions aussi bien politiques que venant d'associations peuvent finalement retarder un projet comme l'A831 (Fontenay – Rochefort) qui doit traverser le Marais Poitevin, voir l'annuler comme cela a été le cas pour l'autoroute A51 (Grenoble – Sisteron) dans les Alpes dont le coût et les contraintes environnementales et politiques se sont révélées trop importants.

7) Autres critères

D'autres critères peuvent également rentrer en compte dans la priorisation d'un tracé et dans le choix du type d'infrastructure accueillie. Bien qu'ils aient une faible influence et ne sont pas suffisant pour la création d'un projet, ils sont cependant à prendre en compte dans la compréhension globale de la création d'une infrastructure routière.

a) Conséquences sur l'économie

Les conséquences sur l'économie locale d'une infrastructure existent même si elles ne sont pas reconnues par tous. Un nouveau tronçon routier permet un gain de temps en termes de transport donc une réduction des coups forcément bénéfique pour l'entreprise située proche d'un accès à ce nouvel axe. Etendu à un territoire, l'amélioration de l'accès routier accentue l'attractivité de celui-ci aussi bien pour les entreprises que pour les particuliers. Ainsi la route a *« un impact direct sur l'économie mais également sur le développement régional. En effet, on a montré que la route était un facteur de développement si des mesures d'accompagnement appropriées étaient prises. »* (Commission Européenne, 1994). Ces mesures ne sont pas dans les faits toujours bien appliquées pour optimiser l'utilisation de la nouvelle infrastructure par les acteurs économiques locaux.

Cet argument portant sur l'attractivité économique du territoire traversé est le plus souvent porté par les collectivités locales et les chambres consulaires. Il vise à accélérer la mise en place de projets.

b) Temps de mise en place de l'infrastructure

Lorsqu'il s'agit de choisir entre une autoroute et une voie rapide financée par l'Etat, un argument mis en avant allant dans le sens de l'autoroute est la vitesse de mise à disposition de l'infrastructure. Dans cette période où l'Etat a fortement réduit son implication financière pour ce genre d'investissement, un tronçon routier est le plus souvent inscrit sur plusieurs CPER et donc réalisé sur plusieurs dizaines d'années. La mise en concession lorsqu'elle est choisie permet, elle, une mise à disposition de l'infrastructure dans un délai d'environ dix ans. Aussi selon ce critère le projet autoroutier est privilégié.

c) Enjeux politique

Les enjeux politiques ne doivent pas être négligés au moment de la priorisation d'un projet. Au niveau national, le gouvernement propose un plan (auto)routier pour marquer sa volonté politique et contenter son électorat. Ainsi on a pu voir une succession de plans routiers nationaux dans les années 80, chacun faisant le plus souvent suite à un changement de gouvernement et notamment de couleur politique. Généralement la droite politique propose des plans laissant une large place aux investissements routiers et à la concession des autoroutes. La gauche politique favorise plutôt des cartes moins ambitieuses, plus tournées vers l'intermodalité et proposant une place plus importante à l'investissement public.

L'enjeu politique est également important au niveau local : là encore, en fonction des choix politiques, la perspective d'une infrastructure routière ne laisse pas indifférent. En effet, le fait d'avoir favorisé, ou empêché, la venue d'une infrastructure routière est un argument électoral puissant mis en avant par les hommes politiques, spécialement en période électorale. Aussi le

soutient ou l'opposition des édiles locaux a une influence sur un projet qui modifiera de façon importante le territoire traversé. La volonté politique locale, et son influence au niveau national, peut ainsi faire varier un projet et notamment son itinéraire favorisant un territoire plutôt qu'un autre.

Le choix de l'aménagement d'un tronçon et du type d'infrastructure qu'il accueillera dépend donc d'une somme importante d'arguments et de contre-arguments. Le choix finalement fait est donc le « fait du prince » lorsque l'Etat est puissant ou doit faire l'objet de nombreux compromis pour satisfaire au maximum des critères cités précédemment lorsque la concertation est de mise. Parmi tous ces critères les deux premiers se révèlent être les deux plus importants autant historiquement qu'opérationnellement. Cependant les restrictions budgétaires que connaît en ce moment la France a tendance à placer l'argument financier en premier lieu.

II. POLITIQUE D'INFRASTRUCTURES LOCALES A TRAVERS L'EXEMPLE VENDEEN

A. Rôle des départements en matière d'équipement routier

Depuis leurs créations pendant la Révolution, les départements ont toujours été liés au réseau routier local. Ces territoires, que l'on dit créés afin que le chef-lieu puisse être atteint de tous les points en une seule journée de cheval, sont chargés de l'entretien des routes de « troisième classe », servant à la desserte locale, depuis 1813. Ainsi les départements ont à leur charge, l'entretien de quelques 32.000 km de voies au total d'une qualité inégale. La loi du 16 avril 1930 re-« nationalise » 40.000 km de routes départementales. Le réseau national retrouvait ainsi ses 3 ordres de routes en fonction de l'importance et de la portée de ces routes.

En 1972, l'article 66 de la loi de finances autorise le déclassement de deux tiers du réseau routier national soit environ 53.000 km qui se retrouvent dans le giron des départements. L'Etat redonne aux départements plus qu'il ne leur avait repris en 1930, les routes concernées sont des routes d'intérêt plus local que national. La loi du 22 juillet 1983 dite « loi de décentralisation » ne modifie pas la gestion des routes mais affirme le pouvoir du président du conseil général (devenu départemental en 2015) laissant ainsi plus de latitude vis-à-vis de l'Etat, représenté localement par le préfet. Le 1^{er} janvier 2006, les départements récupèrent l'essentiel du réseau routier national, l'Etat ne conservant que les grands itinéraires nationaux, suite au Décret 2005-1499 relatif à la consistance du réseau routier national. Sur les quelques 30.000 km de routes nationales (hors agglomération de plus de 5.000 habitants), 18.000 ont été transférés aux collectivités locales. L'Etat a conservé 38% du linéaire des routes nationales qui accueillaient alors 50% de l'ensemble du trafic (58% pour les poids lourds). L'entretien du réseau départemental est réalisé par la Direction des Routes (DR) qui dépend du Conseil Général. Au 1^{er} janvier 2013, les départements métropolitains avaient la charge de 377.965 km de routes départementales. En moyenne un département a environ 4.000 km de voirie départementales mais ces chiffres varient beaucoup en fonction de la taille et des besoins en mobilité : de 344 km pour la Seine-Saint-Denis à 7.757 km pour la Manche.

L'agrandissement du patrimoine routier des départements et leur indépendance politique vis-à-vis de l'Etat font que ces collectivités sont incontournables sur les questions touchant au réseau local. Cependant face au désengagement de l'Etat, les départements s'impliquent fréquemment dans le financement des infrastructures routières réalisées sur leur territoire.

Au-delà de la seule gestion « quotidienne » de son réseau, les départements ont la possibilité d'avoir un document stratégique exposant la politique et les objectifs départementaux en matière de routier. Le schéma directeur routier départemental n'est pourtant pas mis en place dans de nombreux départements, affichant de ce fait une politique du cas par cas. Pourtant ce document permet d'avoir une vision à 20/30 ans sur les infrastructures routières à concevoir ou à réaménager. Notamment, le schéma directeur routier doit permettre d'anticiper la desserte de nouveaux pôles économiques encore en développement : zones touristiques, zones industrielles et commerciales, aéroport, port, gare, ... mais aussi de garantir un maillage de qualité du territoire et de raccorder le réseau départemental à celui des départements limitrophes afin de favoriser l'homogénéité du réseau. On retrouve là des objectifs déjà vu au niveau national : accompagner le développement économique, désenclavement, ouverture vers l'extérieur. Ici en plus il faut coordonner le réseau local avec un niveau supérieur : les voiries nationales dont les autoroutes. Le réseau départemental est hiérarchisé, généralement en liaisons structurantes, routes principales de catégorie 1, de catégorie 2 et le réseau

de desserte locale. A chaque type de route, le conseil départemental fixe des objectifs et des règles techniques aussi bien pour sa construction (largeur de voie) que pour son exploitation et son entretien. Ce document réalisé en 3 ans, dont la moitié d'une très large concertation, est révisé tous les 10 ans et offre une réelle « arme » stratégique aux conseils départementaux.

B. Le Plan routier Vendéen

L'un des meilleurs exemples du volontarisme politique local en matière de routier est la politique menée depuis une trentaine d'année en Vendée. Plusieurs plans routiers ont été réalisés depuis les années 80 et sont l'exemple de l'investissement conséquent du département pour améliorer son réseau.

1) Présentation de la Vendée

Situé en région Pays-de-le-Loire, le département de la Vendée comptait en 2011 641.657 habitants (INSEE RP 2011) soit une densité de population de 95,5hab/km² (en dessous de la moyenne nationale en métropole en 2014 : 117hab/km²). Cependant depuis le recensement de 1999, le taux de variation annuel de la population est autour de +1,5, dû principalement au solde migratoire (+1,2). Le conseil départemental est dirigé depuis plusieurs décennies par la droite, majoritaire dans le département.



Carte 5 : La Vendée et son réseau routier (source : GéoAtlas)

L'économie de la Vendée est tournée principalement vers le commerce, les transports et les services (62,3% en 2013). Ces chiffres sont en parti dû à l'attractivité touristique que connaît le territoire, et en particulier la façade atlantique. Le taux de chômage est depuis une trentaine d'année inférieure à deux points de la moyenne nationale. La Roche-sur-Yon, fort de ses 52.808 habitants en 2012, est le pôle majeur de l'activité économique et politique de la Vendée. Cependant le territoire vendéen connaît un maillage important de villes petites et moyennes puisque 29 communes en plus de la préfecture possèdent plus de 4.000 habitants, multipliant les pôles urbains secondaires et favorisant une répartition homogène des 31.141 entreprises (une entreprise pour 16 habitants) sur le territoire vendéen (INSEE et REE 2013).

Du point de vue des déplacements, on constate qu'en 2011 90% des actifs vendéens travaillent au sein du département, dont plus de 35% directement dans leur commune d'origine. Ainsi l'essentiel

des trajets domicile-travail se font au sein même du territoire vendéen, nécessitant une desserte fine du territoire. De plus, les actifs ayant un emploi utilisent à près de 85% la route (voiture, camion ou fourgonnette) pour se rendre au travail. Même si ce chiffre pourrait inciter à proposer une offre de transports alternatifs plus importante, il convient pour ces usagers, ainsi que pour le transport de marchandises, de proposer un réseau routier de bonne qualité.

Du point de vue des infrastructures de transports, la Vendée est influencée par les départements voisins. Bien qu'elle dispose de plusieurs ports de pêche et de marchandises comme celui des Sables-d'Olonne, le Vendée est encadrée par deux ports d'intérêt national : Saint-Nazaire et La Rochelle qui attirent à eux l'activité industrielle et de transport. De même l'actuel aéroport Nantes Atlantique est la principale infrastructure aéroportuaire desservant la Vendée. Du point de vue ferroviaire, des TGV desservent La Roche-sur-Yon et les Sables (par voies classiques) en provenance de Nantes. La principale voie interrégionale est la voie Nantes-Bordeaux qui traverse la Vendée du nord au sud. Du point de vue routier, l'A83 (Nantes-Niort) et l'A87 (Angers-La Roche-sur-Yon) sont les principaux axes autour desquels le plan routier vendéen est organisé.



Carte 6 : Infrastructures de Transports en Vendée (source : préfecture Vendée)

2) Plans stratégiques routiers

a) Situation au milieu des années 80

C'est à partir du milieu des années 80 que les premières réflexions sur le réseau départemental ont été soulevées. En effet, alors que l'hexagone commençait à se couvrir d'autoroutes, le réseau structurant vendéen reposait sur des routes nationales bidirectionnelles. Ces routes, nord-sud : N137 et N148 en provenance de Nantes et en direction respectivement de Niort et de La Rochelle, ou est-ouest : N160 Cholet – Les Sables d'Olonne via La Roche-sur-Yon, sont dépassées au vu du trafic qu'elles accueillait alors. Faute d'une grande agglomération attractive et fédératrice et du fait de son éloignement des grands centres économiques, la Vendée et son tissu de villes moyennes ne présentait pas d'urgence à la création d'axes autoroutiers. Cependant la volonté de diversification et d'ouverture de l'économie vendéenne et la montée en puissance du conseil général suite aux lois de décentralisation a poussé à repenser le réseau local et ses connections avec le réseau national.

Trois priorités ont été reconnues afin de réduire l'« isolement » vendéen. Il s'agit d'abord de relier de façon efficace le réseau vendéen aux autoroutes A10 à Niort et A11 à Nantes en direction de Paris. Ensuite de mieux relier le littoral vendéen, notamment depuis Paris, via Angers et l'autoroute A11. Enfin il s'agit de lier la Vendée aux agglomérations voisines qui comme Nantes participent à l'activité régionale : Cholet, le port de Saint-Nazaire, Poitiers ou encore La Rochelle. La réalisation

de ces objectifs peut prendre la forme d'une mise à 2x2 voies des axes nationaux précédemment cités puisque aucunes autoroutes ne sont alors prévues par l'Etat et les concessionnaires. Afin de formaliser ces objectifs et planifier les investissements routiers sur le département, le conseil général va commencer la mise en place de document officiel de prospective.

b) La Planification Stratégique

Le SACHED

En 1986, le Schéma d'Aménagement de Chemins Départementaux (SACHED) est validé. Outre l'annonce des objectifs cités précédemment, il hiérarchise et cartographie la voirie départementale en trois catégories. Cette hiérarchisation est nécessaire pour organiser les investissements.

- Le réseau d'intérêt régional et inter-régional, comptant 450 kilomètres, comporte des axes comme Challans – La Roche-sur-Yon – Luçon ou Les Sables d'Olonne – Luçon – Fontenay-le-Comte. Ce réseau, venant connecter les principales agglomérations vendéennes et les axes nationaux, doit à terme être aménagé en 2x2 voies et de fait éviter de traverser les agglomérations.
- Le réseau d'intérêt départemental comporte 600 km et vient améliorer le maillage inter-agglomérations. Pour ces voies, il s'agit de les agrandir et les porter à 2x1 voies de 7 mètres de largeur.
- Enfin le reste de la voirie départementale à intérêt plus local, composée d'environ 3000km, sera aménagé de façon ponctuelle.

Le Plan Routier 2000

Les schémas autoroutier nationaux de 1986 et 1988 programment les autoroutes A83 et A87, même si cette dernière se fera suite à la contractualisation de 1994 avec ASF. Suite à cela, le SACHED doit être réactualisé. D'abord pour prendre en compte la création de ces autoroutes et ses impacts sur le réseau départemental, notamment du fait qu'une autoroute comporte moins d'échangeur par rapport à une 2x2 voies, mais aussi pour une meilleure gestion du trafic en bordure littoral. Réalisé en 1989 et appelé « Plan Routier 2000 », ce document prospectif a donc une visée de planification décennale avec une programmation pluriannuelle des investissements. Six itinéraires y sont listés afin d'être aménagés en priorité afin d'assurer la desserte du département à partir des deux autoroutes désormais programmées et depuis les départements voisins. Les aménagements sont des mises en 2x2 voies sur une partie ou la totalité d'un des itinéraires ou un élargissement de la voirie. La mise en place de ce programme a permis l'élaboration d'un véritable réseau de 200 kilomètres de voies rapides à l'orée du troisième millénaire en Vendée. En janvier 1989, seul 18km de 2x2 voies existait ; 11 ans plus tard, le département compte 94km de 2x2 voies départementales et 97km d'autoroutes correspondant à la quasi-totalité de la traversée nord-sud de la Vendée par l'A83.



Carte 7 : Situation du Plan Routier en 2000 (avec A87 en construction) (source : CG85)

Le Plan Routier 2010

Dans la continuité du Plan Routier 2000 et après un bilan positif de la décennie, le Plan Routier 2010 est voté préfigurant à moyen terme le réseau routier vendéen. Il fixe une vision pour 2030 mais organise les travaux prioritaires jusqu'à 2010.

La décennie 2000/2010 verra se finaliser les autoroutes avec notamment 56 km pour A87. Les collectivités y ont été actives puisqu'elles ont financées un échangeur à La Verrie « échangeur du Bocage » au Nord-Ouest du territoire vendéen. Par lui-même, l'assemblée départementale a financée une quinzaine de déviations de communes venant s'ajouter aux barreaux mis en 2x2 voies et qui viennent porter le réseau de voies rapides départemental à près de 150 km. A ces infrastructures « lourdes » viennent s'ajouter les élargissements de voies. Pour 2010/2020, les investissements continuent en homogénéisant les six axes prioritaires identifiés en 1989 (voir la carte ci-dessous).

Plan routier – Les grands objectifs 2010-2020



Carte 8 : Plan routier période 2010-2020 (source: CG85)

A moyen terme, le réseau comportera quelques 500 kilomètres de voies rapides dont 160 km sur trois autoroutes avec la construction probable de l'A831 entre Fontenay-le-Comte et Rochefort réclamé par les autorités locales et financé par une concession. Les 340 km programmés de 2x2 voies départementales et nationales permettent à la collectivité d'annoncer l'objectif de placer tous les vendéens à moins de 20 minutes d'une 2x2 voies. Cet objectif particulièrement ambitieux montre le volontarisme vendéen en la matière.



Carte 9 : Réseau Routier Vendéen à l'horizon 2030 (source : CG85)

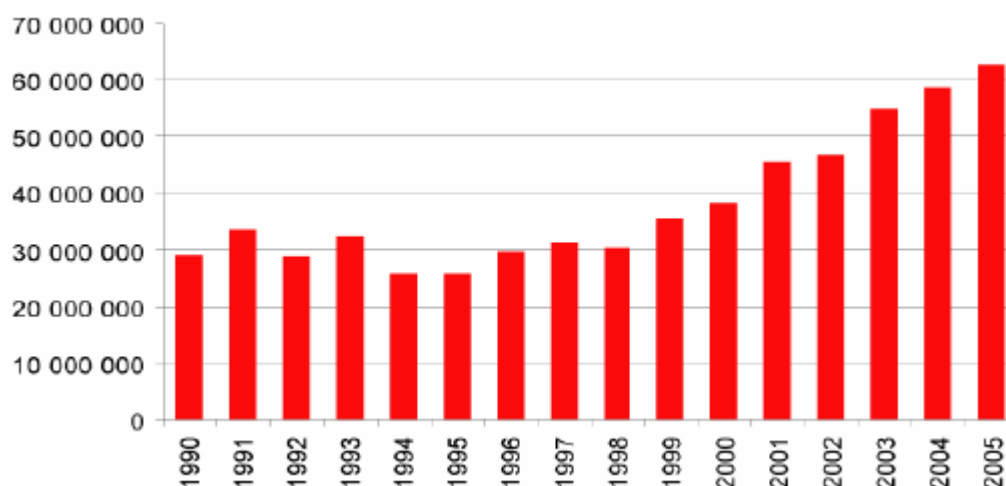
Tous ces plans et prévisions sont rendues nécessaires par la progression constante du trafic sur le réseau vendéen, avec une progression moyenne de 3% par an. L'ensemble des réalisations permet des temps de parcours réduit et accentue la sécurité notamment grâce aux déviations d'agglomérations.

c) Des investissements importants

Des investissements départementaux en hausse pour le routier

La réalisation de ces différents plans et leur mise en place résulte donc d'une volonté politique qui se traduit aussi par une volonté financière. En effet, la concrétisation d'un plan routier, d'autant plus s'il est ambitieux comme celui de Vendée, nécessite des investissements importants sur plusieurs décennies.

Le conseil général de la Vendée a ainsi, pour le « plan routier 2000 », investi une moyenne annuelle de 30 millions d'euros sur la décennie (source : CG85 et DGCL). Cette somme correspond aux investissements pour le routier et ne tient pas compte des sommes de fonctionnement allouées au routier. Sur cette période ce sont en moyenne 30% des investissements qui sont utilisés pour la voirie. Le poids des investissements varie d'une année à l'autre en fonction du coût plus ou moins élevé de l'infrastructure portée cette année-là. Pour amorcer le « plan routier 2010 », les investissements routiers ont été revus à la hausse et ont continué d'augmenter. En effet, on est passé de 38M€ en 2000 à 62M€ en 2005 avec une augmentation chaque année. Ainsi sur cinq ans, le conseil général a investi autant que sur la décennie précédente pour son réseau routier soit environ 300 millions d'euros. Cette hausse des investissements, due en partie à l'augmentation du prix de la construction du kilomètre de voirie, montre en outre le volontarisme politique porté par le département. Sur ce total, environ 58% a été utilisé à la politique de « désenclavement de la Vendée » (donc les six axes prioritaires), le reste relevant d'autres projets ou d'opérations comme la réfection d'ouvrage d'art ou des acquisitions foncières. A l'issue de ces cinq années, le routier correspond désormais 40% des investissements totaux et 14% du budget global (contre 10% dix ans plus tôt). Sur la période 2000-2010, ce sont 500 millions d'euros qui seront investis par le conseil général dans ses routes.



Graphique 3 : Investissements dans la voirie en euros courants en Vendée (source : observatoire économique, social et territorial de la Vendée OESTV)

L'investissement en matière de routier reste depuis important, dans l'optique d'achever le plan routier en 2030. Le routier se maintient à 14% environ du budget global (investissement et fonctionnement) voté par l'assemblée départementale. Pour exemple en 2014, le budget global du conseil général de Vendée était de 660,4 millions d'euros réparti en 528,7 millions de fonctionnement et 131,7 millions pour les investissements. Sur les dépenses totales, 14,28%, soit 94 millions d'euros, étaient consacrés aux réseaux et aux infrastructures, donc notamment au routier. Cependant il convient de rappeler que les kilomètres de voies express construites sur le territoire vendéen ne sont pas l'apanage du seul conseil général. Sur la période 1990-2005, les contributeurs sont les suivants :

Tableau 7 : Bilan des investissements routiers réalisés en Vendée entre 1990-2005 (source : OESTV)

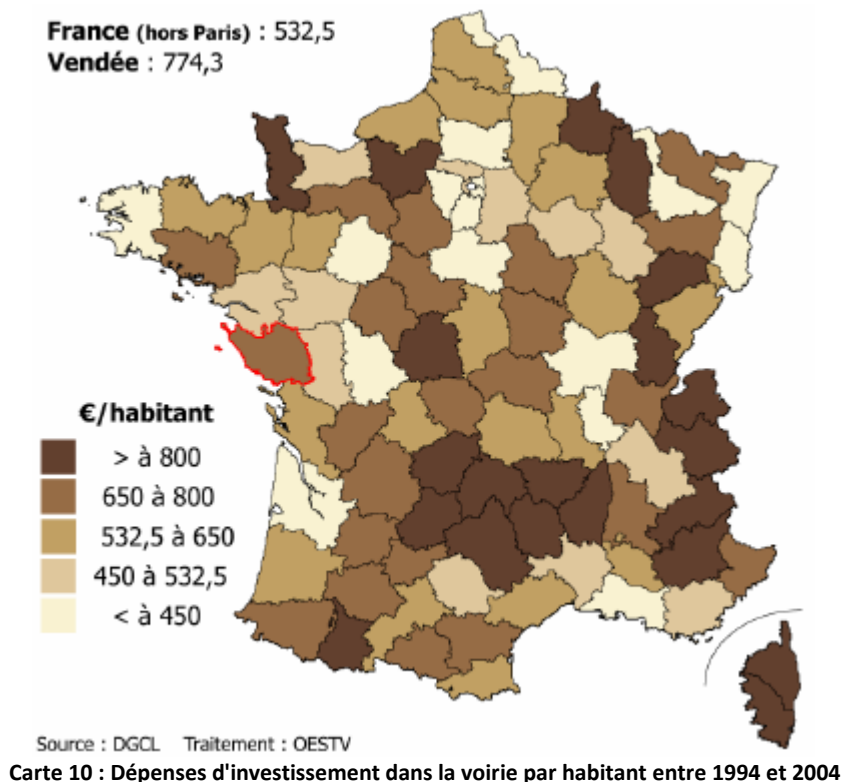
Contributeurs	Investissements totaux (en M€)
Conseil Général	602,1
Région (CPER et SRIR)	105,55
Etat (CPER)	57,85
ASF (Autoroutes de France)	786,9
Total	1552,4

L'Etat et la région ont été contributeurs au réseau vendéen par des aménagements réalisés sur les routes nationales dans le cadre des contrats de plans Etat-Région (CPER). L'Etat, via ASF, a également investi en Vendée pour la réalisation des autoroutes A83 et A87. En dehors de ces investissements hors réseau départemental, la Région a elle aidé le département dans le cadre des Schémas Régionaux d'Investissement Routier. Ainsi sur certains tronçons comme la « rocade du bocage » (Fontenay – Cholet) ou sur les accès aux autoroutes, la région contribué à l'investissement pour un montant total de 47,7 M€. Cet apport est cependant faible par rapport aux investissements réalisés par le conseil général mais il est important de noter que les routes ne sont pas une compétence de la région.

La Vendée dans les bons élèves en terme d'investissement routier

Pour mesurer au mieux l'effort financier réalisé par la Vendée en termes d'investissements pour le routier, il convient de la comparer aux autres départements. Ainsi sur la période 1994-2004 (voir carte ci-dessous), la Vendée dépensait 774,3€ par habitants pour la voirie (23^{ème} rang), près de 250€ de plus que la moyenne française (hors Paris). Sa situation est remarquable puisque les départements qui la devancent sont des départements le plus souvent peu peuplés, le plus souvent situés en zone avec contraintes (montagnes, ...) qui investissent également pour se connecter aux réseaux voisins. A ce titre la Vendée apparait comme atypique dans le paysage français : l'investissement routier est fort mais il fait face à dynamisme économique également important, alors que le second est souvent la conséquence du premier mais à moyen terme. De même,

contrairement aux autres départements côtiers, il investit de façon importante pour les habitants et les nombreux touristes utilisant le réseau. Le particularisme est d'autant plus fort que les plus gros investissements vendéens se font principalement sur des 2x2 voies. Sur cette même période 1994-2004, la Vendée est 32^{ème} pour ce qui est de l'investissement routier par kilomètres de voirie départementale avec 98 490€/km.



Carte 10 : Dépenses d'investissement dans la voirie par habitant entre 1994 et 2004

Des conséquences économiques fortes

Ces investissements réalisés ne sont pas de la pure philanthropie. En effet, de tels investissements ont forcément des retombées positives sur l'économie locale. Tout d'abord, la construction de ces infrastructures favorise l'emploi dans les secteurs des travaux publics et plusieurs types d'emplois indirects. De même la gestion du réseau autoroutier, favorisé par le département, nécessite de la main d'œuvre évaluée à 300 emplois. Mais de façon plus générale, le réseau vendéen cherche à relier les différentes infrastructures de transports entre elles : évidemment au sein du volet routier mais aussi de lier les gares, aéroports et ports situés au sein ou à proximité du territoire vendéen. Cette vision intermodale est aussi accompagnée par une volonté de développement de l'ensemble des réseaux sur le territoire vendéen, aussi bien de transports que numérique. En effet la Vendée s'est lancée dans un plan de désenclavement numérique : en lien avec la région, elle cherche à desservir en internet haut-débit l'essentiel de la population vendéenne.

Enfin le réseau n'a également pas été une fin en soi du point de vue économique. Construit afin d'améliorer l'accessibilité du territoire, le réseau a servi de levier au développement de zones d'activités en bordure du réseau express et à l'installation d'entreprises. De même, le conseil général a mis en place à partir de 1992 la politique des « Vendéopôles » : ce sont des parcs d'activités économiques destinés à être la vitrine du développement économique vendéen et qui ont été évidemment placés à proximité des (futurs) axes principaux aménagés dans le cadre du plan routier. En 2005, 8 des 14 Vendéopôles projetés étaient alors en fonctionnement, et déjà ces zones accueillait 4.366 emplois. Actuellement, la mise en place d'une nouvelle vague de ce type de zones a permis d'atteindre plus de 6000 emplois. Ici l'infrastructure est un atout pour la zone d'activité mais l'implantation d'une entreprise dépend également de la dynamique du territoire. Aussi malgré une accessibilité quasi équivalente, les Vendéopôles ont des taux de remplissages différents.



Carte 11 : Implantation des Vendéopôles (source : Vendée expansion)

C. Les départements comme acteurs principaux de l'achèvement des grandes liaisons routières d'aménagement du territoire ?

A l'issue de l'analyse de l'exemple vendéen, il est possible d'avancer plusieurs pistes de réponses à cette question. En effet il s'agit de déterminer si l'exemple vendéen est reproductible et s'il peut s'étendre sur des liaisons à vocation nationales.

1) Les collectivités locales ne peuvent pas supporter de tels dépenses

Les collectivités locales ont chacune des compétences dans des domaines variés. La gestion du réseau routier départemental est l'apanage des départements. Les régions elles n'ont pas de compétences en matière de routier mais traitent notamment des questions d'aménagement du territoire, de transports publics régionaux et de vie économique. Ainsi sur le dossier routier ces deux niveaux de collectivités peuvent être complémentaires puisque ayant des « intérêts communs ». Ces intérêts, on les retrouve lorsqu'il s'agit de s'impliquer politiquement et de faire du lobbying auprès de l'Etat pour favoriser la construction d'une infrastructure. Au-delà des divergences d'étiquettes politiques, les collectivités de différents niveaux savent généralement se retrouver et collaborer. Des participations financières sont également fréquentes de la part de ces deux niveaux de collectivités pour des projets portés par l'Etat, comme on a pu le voir avec l'exemple vendéen. Ainsi les régions et départements, seuls ou ensembles, peuvent réussir à porter politiquement des projets routiers d'envergure nationale.

Cependant, lorsqu'il s'agit d'équipements gérés par l'Etat comme les routes nationales, les collectivités locales restent des « partenaires » : consultés avant la décision et participant parfois au financement. L'Etat reste le seul décideur sur ces questions qui touchent à l'intérêt national. Ainsi la volonté politique régionale n'est pas directement productive puisque les collectivités ne sont pas maîtresses de ces infrastructures. Pour que départements et régions puissent concrétiser leurs volontés politiques en autonomie sur les grandes liaisons d'aménagement du territoire, il faudrait un nouveau déclassement des liaisons nationales non encore aménagées. Cela sonnerait encore plus le désengagement de l'Etat en matière de routier qui perdrait son pouvoir de maître d'ouvrage sur bon nombre de routes. Cela se traduirait vers un transfert de ces routes vers les départements qui supportent déjà un grand nombre de kilomètres ou vers les régions qui recevraient ainsi des compétences claires en matière de gestion routière.

Cependant il semble difficile d'entrevoir cette hypothèse. Régions et départements font face, ces dernières années, à une hausse des compétences transmises par l'Etat et à une baisse des dotations en provenance de celui-ci. Il en résulte des budgets régionaux et départementaux qui se tournent plus vers le fonctionnement que les investissements. A titre d'exemple, on constate que les départements consacrent de plus en plus d'argent (hausse moyenne de 7,1% sur la période 2005/2011 (Cour des Comptes 2013)) aux dépenses sociales comme le RSA) qui constituent déjà leur poste principal de dépense. Aussi entre 2010 et 2012 les dépenses départementales d'équipements ont connu un net repli, autour de -18%, soit 2,4Md€ en moins investis. En matière de routier, les départements ont fait face en 2006 à la gestion de 18.000 nouveaux kilomètres, transférés par l'Etat. Ainsi sur plusieurs années, nombre variable selon les départements et le kilométrage reçu, l'objectif numéro un était d'intégrer ce réseau (et les équipes de gestion) à l'entretien global du réseau, d'autant plus que des travaux ont été nécessaires du fait de l'état du réseau national transféré. De fait, en moyenne sur 2006-2009, les ex-routes nationales ont reçu 17% des dépenses totales alors qu'elles représentent moins de 6% du linéaire départemental. Ainsi comme on le voit pour les départements, une nouvelle décentralisation sera difficile à réaliser puisque actuellement les départements sont limités dans leurs budgets, notamment pour les investissements.

Ainsi la possibilité des départements et régions à être des acteurs majeurs pour l'achèvement des grandes liaisons routières d'importance nationale est faible. Ne disposant pas des moyens financiers suffisants, ces collectivités ne pourront investir suffisamment pour réaliser les sections restantes. La difficulté est d'autant plus grande qu'elle nécessite une collaboration entre plusieurs régions et départements de couleurs politiques potentiellement différentes. Les collectivités peuvent cependant rester des instigateurs de projets et des collaborateurs dans la réalisation des grandes infrastructures mais ne peuvent pas en supporter seul la charge et la gestion.

2) L'exemple vendéen est-il reproductible ?

A défaut d'être des acteurs majeurs pour les axes d'intérêt nationaux, est-il possible de reproduire des investissements routiers similaires à ceux réalisés en Vendée dans d'autres départements ? L'exemple vendéen montre qu'il s'agit d'abord d'une volonté politique et donc d'un choix d'investissement. Les dépenses départementales peuvent être portées sur d'autres secteurs.

Cependant il est important de relever que la volonté politique ne fait pas tout et que les choix sont contraints par le territoire et sa population. La Vendée est l'exemple d'un territoire ayant un nombre moyen de linéaire de routes départementales et présentant un développement économique important depuis plusieurs années, dynamisme porté par le tourisme estival mais aussi par une volonté de différenciation. Ainsi les efforts consentis ne vont pas être les mêmes sur un territoire montagneux ou sur un territoire de plaine. Ils ne vont pas être les mêmes sur un territoire qui compte 7 fois plus de kilométrage qu'un autre, ou qui est 3 fois plus grand. Ils ne seront pas les mêmes en fonction des populations départementales : nombre d'habitants, dépenses en prestations sociales, utilisation de la voiture mais il dépendra aussi des utilisateurs du réseau : niveau d'utilisation pour le transport de marchandises, trafic estival, ...

Aussi, si la Vendée est un bon exemple d'investissements en matière de voirie avec, à terme, plus de 350 kilomètres de voiries départementales en 2x2 voies, ce modèle n'est pas reproductible tel quel. Il s'agit pour le département cherchant à reproduire cet effort d'adapter la politique vendéenne à son territoire en fonction des contraintes rencontrées et de ses choix budgétaires.

III. DU VOLONTARISME ETATIQUE

AUX PDMI

Un certain nombre de projets routiers nationaux sont traités par financement public. Plusieurs projets ont été, dans un premier temps, financés directement sur crédits budgétaires démontrant ainsi la volonté politique émanant de l'Etat de proposer un réseau dense de voies rapides. Depuis les débuts de la contractualisation Etat-Région, le routier a été mis en avant. Depuis lors, les contrats se sont révélés être les seuls outils de financement des infrastructures routières où le financement public est porté de façon quasi égale par l'Etat et les collectivités locales. A travers les exemples du Plan routier Breton, de la RCEA (Route Centre Europe Atlantique) et de la RN88, nous allons voir l'évolution de l'implication financière publique et ses conséquences sur la réalisation de voies rapides interurbaines.

A. Financement des infrastructures nationales par l'Etat

1) L'Etat : de moins en moins financeur du réseau (auto)routier

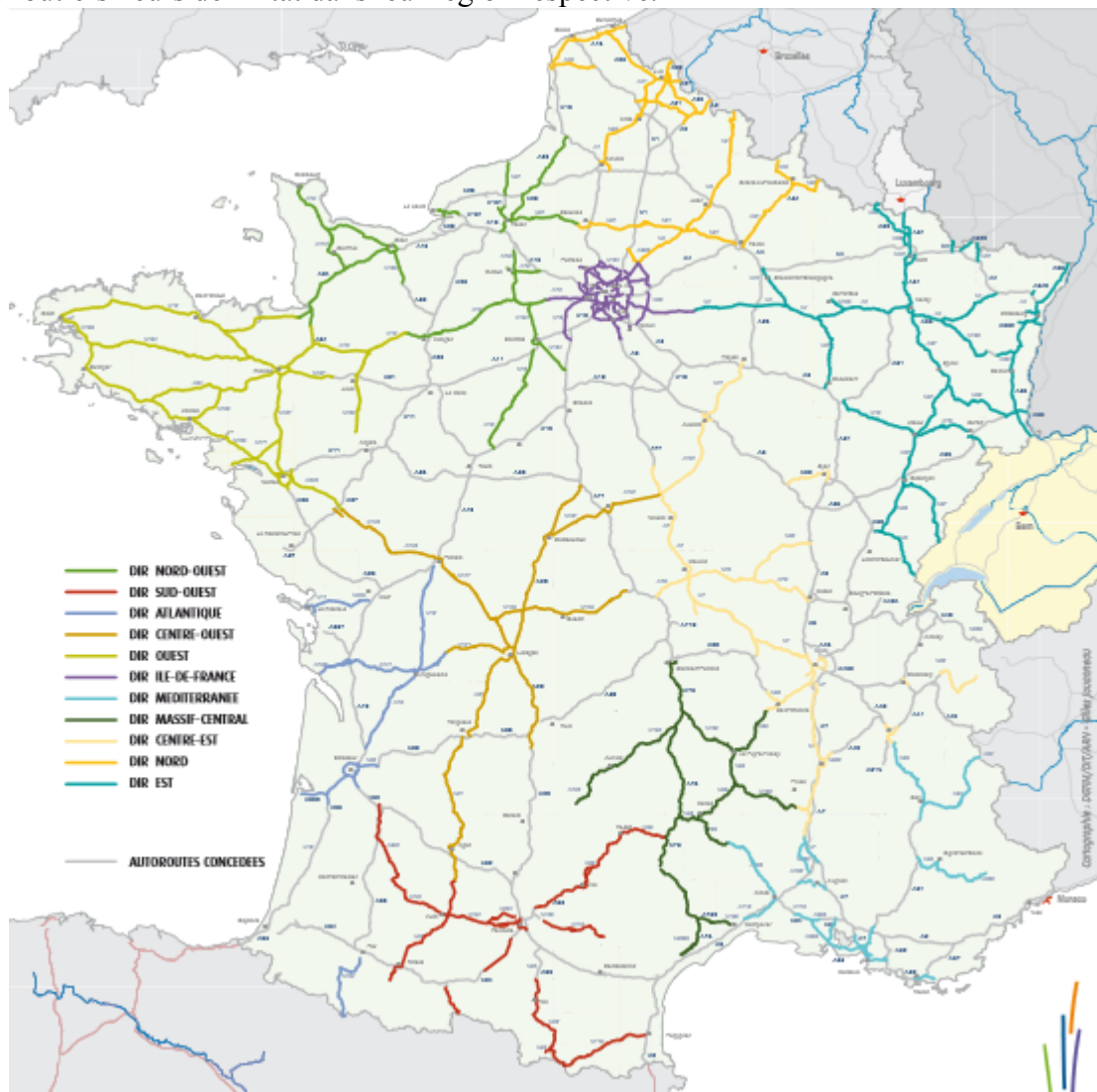
L'Etat en France tient le rôle-titre dans la formulation des plans stratégiques comme nous avons pu le voir précédemment. Cependant le choix réalisé de faire porter les investissements routiers sous la forme de la concession a fait que l'Etat a finalement porté assez peu, au regard du kilométrage total, de projet autoroutier sur ressources budgétaires.

A l'issue de la Seconde Guerre mondiale, l'Etat avait la gestion d'un réseau de routes d'importances nationales qui allait vite montrer ses limites tant en terme de capacité que de sécurité face à l'augmentation croissante du nombre de véhicules et de la circulation totale. La décision de la construction des autoroutes a permis un doublage (principalement en province) des voies nationales, en premier lieu desquels l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille. Dès 1972, l'Etat décline deux tiers du réseau national en routes départementales, soit 55.000 kilomètres à intérêt plus local. Il s'agit pour l'Etat de concentrer ses investissements sur les axes les plus importants. C'est à cette période, dans une volonté de desserte équitable de tous les territoires qu'ils soient éloignés de Paris comme la Bretagne ou plus faiblement peuplés comme le Massif Central, que des plans autoroutiers financés publiquement ont été réalisés. Ces interventions, laissant à l'écart les concessionnaires, montrent un volontarisme étatique promouvant l'égalité des territoires et la desserte globale de l'hexagone.

Suite à la montée en puissance du réseau autoroutier doublant de plus en plus de routes nationales et face à une conjoncture financière et politique prônant l'intermodalité et mettant particulièrement en avant le rail, l'Etat réduit ses investissements sur le réseau national. Si les investissements se réduisent, l'entretien du « réseau national ordinaire » devient très préoccupant. En 1998, 22% du réseau souffre de « graves dégradations », chiffre qui atteint les 48,5% pour les routes nationales de liaisons non renforcées (Cour des Comptes, 2000). Plusieurs directions départementales de l'équipement (DDE), chargés de l'entretien des voiries couvrant un département, doivent réaffecter une partie de leurs dotations prévues pour d'autres voiries à ces routes, certaines n'ayant pas fait l'objet de travaux depuis plus de 20 ans. Entre 1988 et 1997, les moyens financiers ont baissé de 17% alors que les surfaces à entretenir ont, elles, augmenté de 11% avec un trafic accru de 22%. En clair, au début du XXIème siècle, l'Etat n'a plus la capacité de gérer, c'est-à-dire d'entretenir et d'effectuer les investissements d'usages, le réseau national.

Ainsi en 2004 est-il décidé, à l'horizon 2006 de déclasser 14.439km de routes nationales. Le Décret 2005-1499 relatif à la consistance du réseau routier national fait que l'Etat conserve 38% du linéaire des routes nationales qui accueille 50% de l'ensemble du trafic (58% pour les poids-lourd). Suite à cela, le décret 2006-304 du 16 mars 2006 réorganise l'entretien des réseaux routiers. La gestion des routes nationales est désormais réalisée par les Directions Interdépartementales des Routes ou DIR.

Au nombre de 11, ces services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie dépendant de la Direction des Infrastructures de Transport entretiennent les 11.800km du domaine routier non concédé de l'Etat. Ce réseau se compose de 2.600km d'autoroutes non-concédées et 9.200km de routes nationales « classiques ». 21 services régionaux de maîtrise d'ouvrage (SMO), placés au sein des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), pilotent les projets routiers neufs de l'Etat dans leur région respective.



Carte 12 : Réseau des DIR (source : ministère de l'écologie)

2) La contractualisation Etat-Régions

a) De 1984 à 2009, le routier traité dans les CPER

Suite à la décentralisation en 1984 sont mis en place les contrats de plan (ou de projet) Etat-Région (CPER), d'abord liés aux plans nationaux ils gagnent ensuite en autonomie. Dès la première génération (1984-1988), les CPER comportent une forte orientation vers les équipements, notamment routiers et autoroutiers. Bien que les générations suivantes (1989-1993 / 1994-1999 / 2000-2006) connaissent une certaine diversification des thèmes contractualisés, les équipements routiers gardent la part belle. Les CPER deviennent les principales sources d'investissements vers le réseau d'importance régionale ou nationale, permettant à l'Etat de faire supporter aux collectivités une partie de la gestion de son propre patrimoine financier.

Ces contrats portés financièrement, à quasi part égale, par l'Etat et la Région concernée sont théoriquement réalisés en concertation avec l'ensemble des collectivités (départements, villes, ...). Ainsi les projets contractualisés doivent être issus d'un consensus émanant des différents niveaux

de collectivités concernés. Les montants contractualisés sont passés, au fil des générations de contrats, de 10,6 milliards d'euros à plus de 35 milliards sur la période 2000-2006 (Sénat, 2004) permettant une possibilité de programmation de projets plus importante. De même l'allongement des contrats de 4 à 6 ans permet d'être plus en cohérence avec la durée nécessaire au portage d'un projet d'infrastructure.

L'évolution majeure sur les questions de routier a lieu sur la 5^{ème} génération des CPER. Le contenu des CPER est restreint aux objectifs suivants : compétitivité et attractivité du territoire, promotion du développement durable et cohésion sociale et territoriale. L'aménagement du réseau routier n'est alors plus inscrit dans le périmètre des contrats de projets, au profit des transports collectifs et ceux suite aux lois Grenelle. Le volet routier est désormais traité à travers deux programmes différents. D'une part les projets de développement de capacité du réseau national sont traités par le SNIT (Schéma National des Infrastructures de Transports) et les programmes de modernisation des itinéraires routiers par les PDMI. La sortie des infrastructures routières des CPER a réduit les montants contractualisés de quelques 12 milliards d'euros.

Le SNIT a fixé à partir de 2011 un document prospectif des infrastructures à réaliser (voir partie I). Cependant en aucun cas il ne s'agit d'une programmation et d'une promesse de financement comme il en est question dans les contrats de plans (ou de projets).

b) Les Programmes de Modernisation des Itinéraires routiers (PDMI)

Pour la période 2009-2014, les actions de modernisation et d'amélioration du réseau routier national (RRN) non concédées ont été contractualisées à hauteur de 6,1 milliards d'euros à travers les PDMI. On constate ainsi que ce changement politique a été réalisé alors que les CPER de la période 2007-2013 étaient déjà commencés ce qui marque une réelle rupture dans le cycle de financement des projets. Ces nouveaux programmes portent plus spécifiquement sur une meilleure intégration environnementale des infrastructures routières : maîtrise du bruit, mise en conformité de l'assainissement et ponctuellement création d'infrastructures de contournement. De façon générale, « l'optimisation des routes existantes par des aménagements localisés est [ainsi] privilégiée » plutôt que des « augmentations importantes de la capacité ou [...] la création de nouvelles fonctionnalités » (Ministère de l'écologie, 2010). L'objectif visé est d'améliorer « la fiabilité des temps de parcours pour les usagers, les services proposés et la sécurité routière ainsi [que de renforcer] l'accessibilité des territoires ». Il s'agit donc d'améliorer l'existant et la desserte du territoire en réduisant au possible les agrandissements ou les nouvelles voies. Ce choix politique « fige » donc le réseau pour cinq ans risquant d'aggraver la « fracture territoriale » comme le redoute le Sénat dans un rapport datant de 2013. Ce rapport relève ainsi que l'objectif de l'Etat est donc de traiter les points de congestion et les problèmes de sécurité. En fait, le plus souvent ce programme s'est traduit par la poursuite de la mise en 2x2 voies d'un certain nombre d'itinéraires nationaux, perpétuant ainsi les travaux menés sous les CPER. Il convient ainsi de remédier au « mitage » des itinéraires en achevant ces axes parfois inscrits depuis plusieurs générations de contrats comme la RCEA (Route Centre Europe Atlantique).

Les programmes de 2009 prévoyaient donc 6,1 milliards d'investissements sur les cinq ans financés à hauteur de 3,6 milliards par l'Etat et de 40% par les collectivités locales. Cependant face à la crise économique de 2008, les projets ont été ralentis. Fin 2012, le taux d'avancement des projets était en moyenne de 37%, à deux ans du terme du programme. Ce taux est très variable en fonction des projets donc en fonction des régions. On passe ainsi d'un avancement de 5% en Alsace à 61% en région Centre. Ainsi pour 2014, les PDMI ne seront pas tous achevés obligeant un report des projets et des financements sur les documents suivants.

c) La contractualisation 2015-2020

Pour la sixième génération (2015-2020) de contrats entre l'Etat et les régions, les questions routières réintègrent les CPER. Les questions de transports seront traitées dans une approche du « transport multimodal ». Ainsi pour une région comme l'Alsace (avant réforme des régions), les prévisions d'investissements pour le volet mobilité dégageaient une enveloppe de 280 millions d'euros. Les investissements routiers sont financés à moitié par l'Etat et par sa qualité de

propriétaire et gestionnaire du réseau national. Le reste des investissements seront portés par les collectivités locales (la région donne 27% de son enveloppe transport au routier) comme les départements ou les villes et communautés urbaines.

3) L'AFITF, organe de financement de l'Etat

Créé par décret le 26 novembre 2004, l'AFITF ou Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France a vocation d'être l'organe de financement de l'Etat dans les projets de transports. Sa création s'est faite face à la perspective des projets à construire proposés par le CIADT en 2003 et la baisse des investissements publics. C'est un établissement public administratif sous tutelle de l'Etat et du ministère des transports chargé uniquement du financement et non pas de la maîtrise d'ouvrage, ni de la gestion du réseau et qui ne participe pas à la sélection des investissements. Très rapidement, l'AFITF a été chargé de financer également les projets des CPER de la période 2000-2006 puis 2007-2013 et plus généralement de tous programmes liés aux infrastructures de transport terrestres, fluviales ou maritimes.

Les ressources de l'agence sont diverses.

Tableau 8 : Recettes 2015 de l'AFITF (source : AFITF)

Budget 2015	Sommes perçues en millions d'Euros
TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, ancienne TIPP)	1 139 M€
Taxe d'aménagement du territoire perçue avec les péages	561 M€
Redevance domaniale des concessions d'autoroutes	310 M€
40% des amendes issues des radars automatiques	230 M€
Total des recettes	2 240 M€

A ces financements établis s'ajoutent des recettes ponctuelles ou exceptionnelles. Ainsi sur la période 2006-2008, en compensation de la perte des dividendes suite à la privatisation des sociétés d'autoroutes, une dotation exceptionnelle de 4 milliards d'euros a été perçue par l'agence. Autre exemple, une avance du Trésor a été réalisée en 2009 pour 143 M€. Plus régulièrement, des subventions d'équilibre sont données par l'Etat comme en 2014 pour un montant supérieur à 600 M€. Le gouvernement en 2013 a annoncé vouloir, à l'horizon 2016, ne plus subventionner l'AFITF puisque l'écotaxe (taxe poids-lourds) devait subvenir aux besoins financiers de l'agence. On ne sait pas ce qu'il en sera après l'échec de la mise en place de l'écotaxe.

Les financements des infrastructures se fait quasi exclusivement sous la forme de fonds de concours apportés au budget de l'Etat et plus particulièrement à la direction générale des infrastructures de transports et de la mer (DGITM). Le « fond de concours » est une participation versée par l'AFITF à l'organisme assurant la maîtrise d'ouvrage, ici l'Etat puisque ses services sont chargés des études et des travaux sur le réseau routier national. Le fond peut être étalé sur plusieurs exercices comptables autorisant de ce fait le financement par l'emprunt. Les fonds de concours sont amortis sur quinze ans. En 2014, tous transports confondus, l'agence a plus donné de l'argent (crédits de paiement) qu'elle n'en a promis (autorisations d'engagement), elle a donc réduit sa « dette ». Fin 2014, l'AFITF était encore engagée pour 15,2 milliards d'euros.

En 2014, l'AFITF s'est engagé pour 248 M€, soit près de 60% de ses autorisations d'engagement, envers le transport routier sur des projets tous inclus dans des PDMI (ou CPER). Au titre du PDMI, l'engagement cumulé de l'AFITF sur la période 2009-2013 se compte pour 1,493 milliards d'euros. Toujours en 2014, l'agence a payé 41% de ses crédits de paiements soit 705 M€ au profit du volet routier, finançant de ce fait à part quasi égale des projets inclus dans des CPER et hors CPER. Comme exemples de projets hors CPER et PDMI, l'AFITF a financé l'aménagement de la RN7 ou encore l'achèvement de l'autoroute A75. L'AFITF apporte également des concours aux concessionnaires en cas de surcoûts ou de part non couverte par l'utilisateur comme ça été le cas sur l'A28 ou sur l'A19.

B. Le Plan routier Breton

Le Plan routier Breton est l'exemple, avec le plan routier pour le Massif Central, de la création en France d'équipements autoroutier gratuits. Ces voies express ont vu le jour grâce à une volonté politique forte de l'Etat ainsi qu'une implication financière de l'exécutif et des collectivités locales.

1) Un plan réalisé face aux fortes demandes locales

La péninsule bretonne à l'issue de la seconde guerre mondiale est une région présentant une agriculture et une industrie en retard. Son éloignement de Paris fait que la région bretonne est la seule région française métropolitaine à ne disposer à la fin des années 60 d'aucune autoroute. L'autoroute Paris – Le Mans a été décidée en 1962 en direction de la Bretagne mais l'A11 n'atteindra la Bretagne qu'une quinzaine d'années plus tard. La Bretagne dispose d'un réseau sinueux, seulement en partie bitumé, handicapant la mobilité des habitants qui utilisent plus facilement le chemin de fer pour les grands trajets (électrification Paris-Rennes décidée en 1962) et encore plus handicapant pour la vie économique puisque le coût des transports est plus fort au vu du temps perdu, rendant ainsi le territoire breton peu attractif et favorisant l'exode des emplois et de la main d'œuvre diplômée.

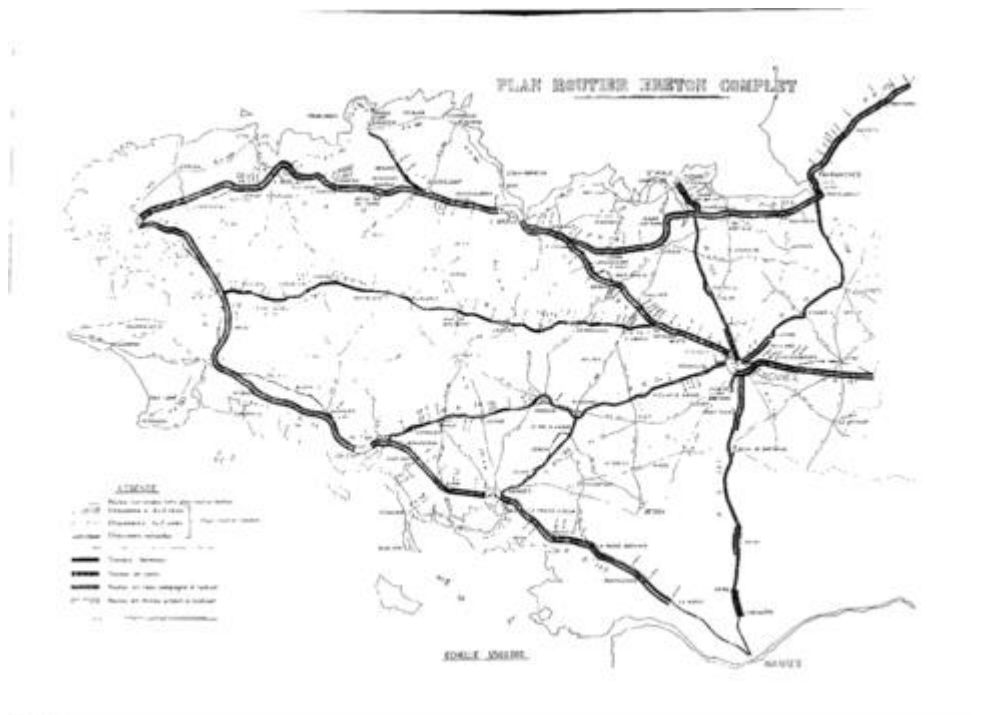
Dès les années 50, les élus bretons se regroupent au sein du Comité d'étude et de liaison des intérêts bretons (CELIB). Ce groupe de pression sera le levier qui poussera le gouvernement à agir en Bretagne notamment suite aux grèves de mai 1968. Ainsi le 9 octobre 1968, le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) valide une programmation de quatre voies gratuites pour désenclaver la Bretagne et améliorer les liaisons internes et notamment en contournant les agglomérations. Dans un premier temps, deux axes principaux sont prévus en 2x2 voies :

- Un axe Nord : Brest – Morlaix – Saint-Brieuc – Rennes (RN 12)
- Un axe Sud : Brest – Quimper – Lorient – Vannes – Nantes (RN 165)

A moyen terme, deux autres axes sont prévus.

- L'axe Caen – Rennes – Nantes (actuel A84 et RN 137) permettant de relier la Bretagne au réseau français et européen
- L'axe central : Châteaulin – Carhaix – Rostrenen – Loudéac – Rennes (RN 164) prévus seulement comme une route à trois voies.

Le Plan routier breton sera définitivement (et historiquement) validé cinq mois plus tard par le Général de Gaulle à Quimper. La gratuité est promise face au lobbying des élus et à cause de l'excentration du territoire par rapport aux grands pôles économiques. Elle est désormais farouchement défendue par les élus locaux et la population. Le ministère de l'Équipement rajoutera en 1970 plusieurs autres liaisons complétant le maillage territorial et portant le total des aménagements à 1300km de routes dont un millier en 2x2 voies (voir la carte ci-dessous).



Carte 13 : Plan Routier Breton validé en 1970

2) Financements du projet

La somme avancée par l'Etat est de 800 millions de francs avec 100 millions engagés chaque année. Cependant cette somme s'avère rapidement être sous-estimée. Du fait de l'inflation, de l'augmentation de la qualité des routes requises, puisque c'est la construction de routes neuves et non la reprise des anciennes nationales qui est finalement retenue, et de l'ajout des itinéraires, le plan routier prend du retard et l'Etat doit augmenter son budget d'investissement. En 1970, une somme globale de 1.800 millions de francs est avancée mais sera à terme insuffisante. Face à l'augmentation du budget total, l'Etat se tourne vers les collectivités locales. Bien que leur participation est faible (10% du financement sur la période 1976 – 1983 soit 205 millions de francs), il s'agit là d'un des premiers exemples de financements conjoints d'infrastructures routières entre l'Etat et les collectivités locales.

Suite à la décentralisation, la part des collectivités locales va être plus importante. Le financement des axes est réparti en fonction de l'importance de l'axe. Ainsi les axes nord et sud sont encore pris en charge intégralement par l'Etat. Les autres axes sont financés à 50% par les collectivités locales à l'exception de la section Rennes – Lorient prise en charge à hauteur de 30% par le conseil régional. Ainsi sur la période 1984 -1992, où sont construit nombre d'ouvrages d'art pour finir les axes à raison de 630 millions de francs par an, les collectivités financent un tiers des réalisations.

Au final, le financement total (hors RN 164) se compte à hauteur de 10.045 millions de francs pour les collectivités locales et l'Etat. On est bien loin des 800 millions avancés en 1969.

3) Bilan du projet et poursuite des investissements

On considère que le plan routier Breton a été achevé en 1994. A cette date les principaux axes proposés en 1970 ont été réalisés à l'exception notable de la RN 164, l'axe central. Des raccordements complémentaires seront ensuite réalisés comme les dessertes de Pont- l'Abbé ou de Douarnenez depuis Quimper.

a) Réussite du plan routier Breton

La Bretagne dispose donc d'un réseau d'environ un millier de kilomètres de voies express gratuites avec vitesse limitée à 110 km/h. La mise en place de ce réseau a permis d'accroître fortement l'attractivité de ce territoire et a permis la modernisation du tissu économique local. On le constate

sur la carte ci-dessous, le trafic était encore en hausse sur l'ensemble du réseau breton au milieu des années 2000, notamment à proximité des grandes agglomérations où le réseau accueille les trajets domicile-travail.



Carte 14 : Trafic sur les nationales bretonnes en 2006

La question d'un passage à des autoroutes, plus rapides et plus sûres, a déjà été évoqué mais entrainerait un effet secondaire dommageable pour la desserte des territoires. En effet, le Bretagne dispose en moyenne d'un échangeur tous les sept kilomètres permettant de desservir nombre de petites et moyennes agglomérations ainsi que de petites zones d'activités installées en bordure directe des voies rapides et qui permettent une répartition plus homogène du tissu économique sur le territoire régional. Le passage à l'autoroute entrainerait une réduction importante du nombre d'échangeurs.

b) Cas de la RN 164

Le cas de l'axe central est plus particulier. Pour des raisons de sécurité routière, la solution envisagée de route à trois voies pour la RN 164 a été revue et un passage en 2x2 voies a été acté. Les travaux ont donc pris un retard important pour un itinéraire desservant des villes petites et moyennes accueillant de fait un trafic moindre. De fait les travaux ont commencé en 1980, certains tronçons sont rapidement mis en 2x2 voies mais l'axe peine à prendre la forme d'une voie express. Suite à la décentralisation et à la pression des acteurs locaux, la transformation de la voie continue à se faire progressivement à travers les CPER et PDMI. Le PDMI (période 2009-2014) de la région Bretagne comportait 17 opérations localisées. 7 d'entre elles concernaient ainsi la RN 164 :

- 3 opérations en continuité du CPER 2000-2006 pour près de 26km de nouvelle 2x2 voies
- 3 nouvelles opérations venaient s'insérer pour 22 kilomètres de 2x2 voies
- 1 opération de sécurisation d'un carrefour giratoire

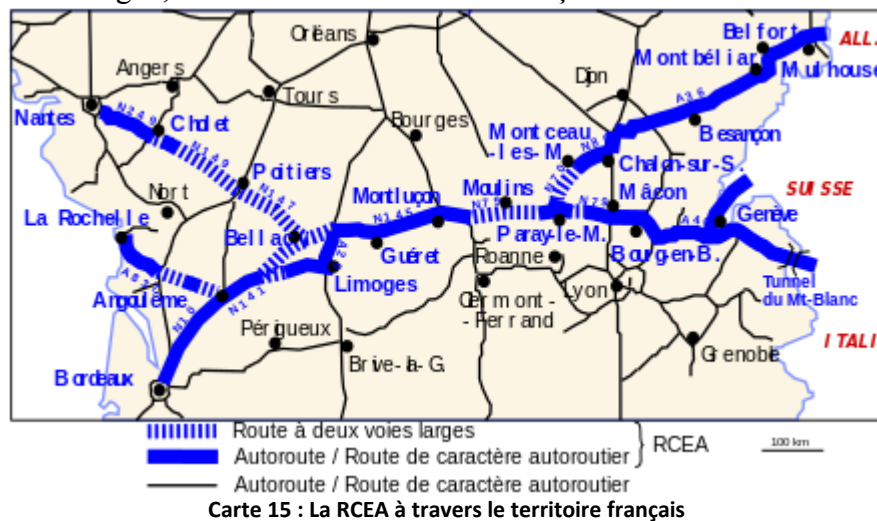
Ainsi 61% des 189 millions d'euros inscrits pour les opérations du PDMI sont affectés à la RN 164. Fin 2011, 96 km de voies rapides étaient en service et à la fin du programme ce sont 120km sur un linéaire total de 162km qui seront mis en 2x2 voies. De nombreuses opérations ont vu le jour dernièrement et plusieurs autres sont actuellement en études préalables à la Déclaration d'Utilité Publique pour la prochaine génération de contrat. Ainsi donc, près de 45 ans après le lancement des opérations du plan breton, la RN 164 n'est qu'au trois quart mise en voie express ce qui montre la lenteur de l'opération. Ainsi malgré le volontarisme local, cet axe ne deviendra une voie express sur la totalité de son linéaire qu'au terme de plusieurs générations de contrats. Le dernier maillon du

plan routier breton sera donc achevé près du double de temps qu'il en a fallu pour réaliser le reste du réseau.

C. La Route Centre Europe Atlantique

1) Présentation de la RCEA

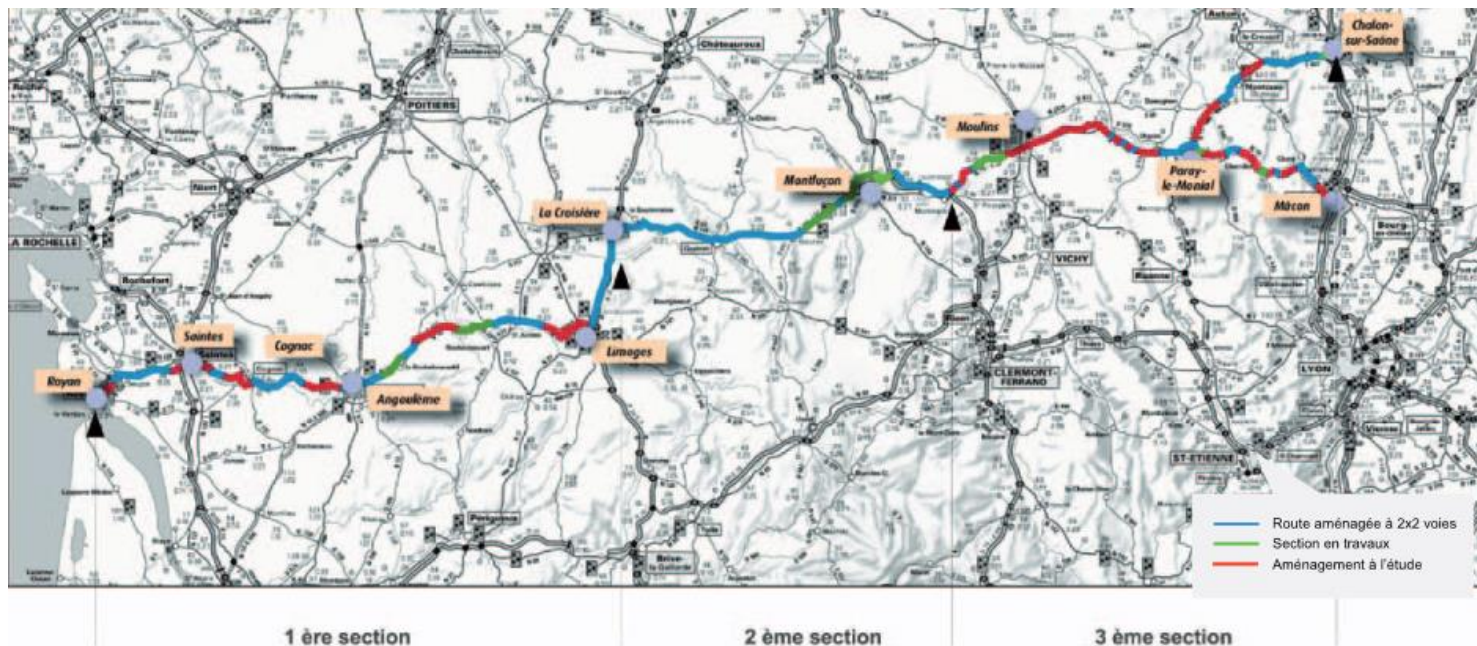
La Route Centre Europe Atlantique est une voie composée de plusieurs tronçons de routes nationales qui traverse le centre de la France d'est en ouest. Issue de la volonté de proposer un barreau en 2x2 voies pour rejoindre l'Atlantique depuis l'Europe centrale, l'aménagement de cette voie permettra également de desservir des régions peu irriguées par les autoroutes et de soutenir l'économie locale. Le tronçon comporte plusieurs ramifications aux extrémités et notamment à l'est en direction de l'Allemagne, la Suisse ou l'Italie et un tronçon commun au nord du Massif Central.



Plusieurs parties de cette grande liaison transversale sont déjà réalisées, plus particulièrement aux extrémités. La RCEA est formée de plusieurs routes nationales rejoignant des autoroutes et les empruntant parfois entre deux sorties (notamment l'A20 et l'A71). Trois grandes sections sont encore à mettre en 2x2 voies et se dégagent quant aux enjeux qu'elles portent.

- Section entre les autoroutes A10 à Saintes et A20 à Limoges : La RCEA est ici la RN141. Plusieurs sections ont été portées en 2x2 voies suite à des déclarations d'utilité publiques en 1996, 2000 et 2002. Cette section est donc partiellement aménagée aujourd'hui.
- Section entre les autoroutes A20 à La Croisière et A71 à Montluçon : L'ensemble de cette section (RN145), qui comprend également le contournement de Montluçon par le nord, est depuis 2011 intégralement à 2x2 voies.
- Section entre les autoroutes A71 à Montmarault et A6 à Chalon-sur-Saône et Mâcon : Ici la route est composée des routes nationales RN79, RN70 et RN80 (toutes classées GLAT⁵ depuis 1992). Ici la RCEA se divise en deux branches à partir de Paray-le-Monial pour se raccorder en deux points à l'A6 : via Chalon au nord, via Mâcon au sud. L'ensemble constitue un linéaire de 240km dans les départements de l'Allier et de la Saône-et-Loire. Peu aménagée et particulièrement dangereuse, cette section va faire l'objet ici d'une étude plus détaillée.

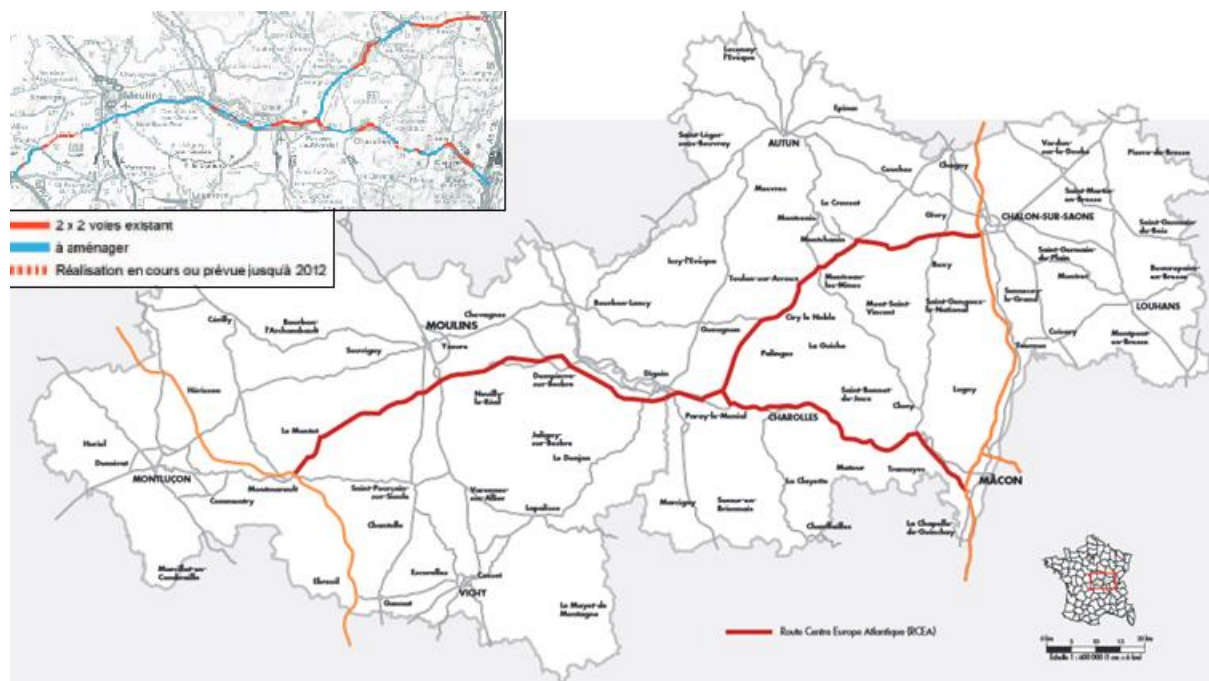
⁵ Grandes Liaisons d'Aménagement du Territoire



Carte 16 : Etat d'avancement de la RCEA en 2010

Sur la carte ci-dessus, les tronçons en vert indiqués comme « en travaux » sont en 2015 en service.

2) La section A71 – A6 : une lente mise en 2x2 voies



Carte 17 : Section Montmarault – Chalon-sur-Saône/Mâcon de la RCEA

L'enjeu principal sur ce tronçon est la sécurité. En effet la RCEA compte deux fois plus d'accidents graves que les routes du même type (voir annexe n°2). On compte 14.000 véhicules/jour dont une moitié de poids lourds. Cette section accueille sur certains tronçons près de 75% de trafic de transit (aussi bien pour les véhicules légers que pour les poids lourds). Sur la période 2011-2012, le trafic global a progressé de 3,4% faisant suite à une hausse de 3,9% sur l'année précédente.

La mise en 2x2 voies de cette section avec le statut de route express a été approuvée par les décisions ministérielles du 3 août 1993 et 7 décembre 1993. Depuis cette date, la mise en 2x2 voies est en cours. Cependant, alors que l'ensemble du foncier est disponible et que la quasi-totalité du projet fait l'objet aujourd'hui d'une déclaration d'utilité publique, seul 30% de l'itinéraire est actuellement en 2x2 voies.

Les travaux réalisés uniquement par fonds publics via les contrats de plans depuis 1994 correspondent à un investissement de 911,6 millions d'euros (valeur juillet 2008) entre 1989 et 2009. Les principaux financeurs sont l'Etat (62,8%), les départements de l'Allier et de Saône-et-Loire (respectivement 5,5% et 8,2%) et les régions Auvergne et Bourgogne (respectivement 7,6% et 12,7%). Cela fait un investissement de 43,4 M€ par an. Cependant pour livrer une 2x2 voies sur l'ensemble du linéaire, l'estimation est de 950 M€ soit l'équivalent de ce qui a déjà été investi. A ce rythme la mise en 2x2 voies sera achevée dans plusieurs dizaines d'années.

Pour exemple, sur le PDMI (2009-2014), trois opérations concernent la RCEA dans l'Allier (région Auvergne) pour un montant total de 19,5M€ porté entièrement par l'Etat. La principale est la mise à 2x2 voies entre Cressanges et les Rousseaux pour 16M€ (dont 8,35M€ ont déjà été programmés en 2009 au titre du plan de relance). Cette mise à 2x2 voies vise à compléter la mise en voie rapide de la section de 20km entre Le Montet et la RD2009. Ce kilométrage est à mettre en perspective avec le kilométrage total de la RCEA dans l'Allier proche des 90km.

3) Le Projet de 2013 : Concession et voie express

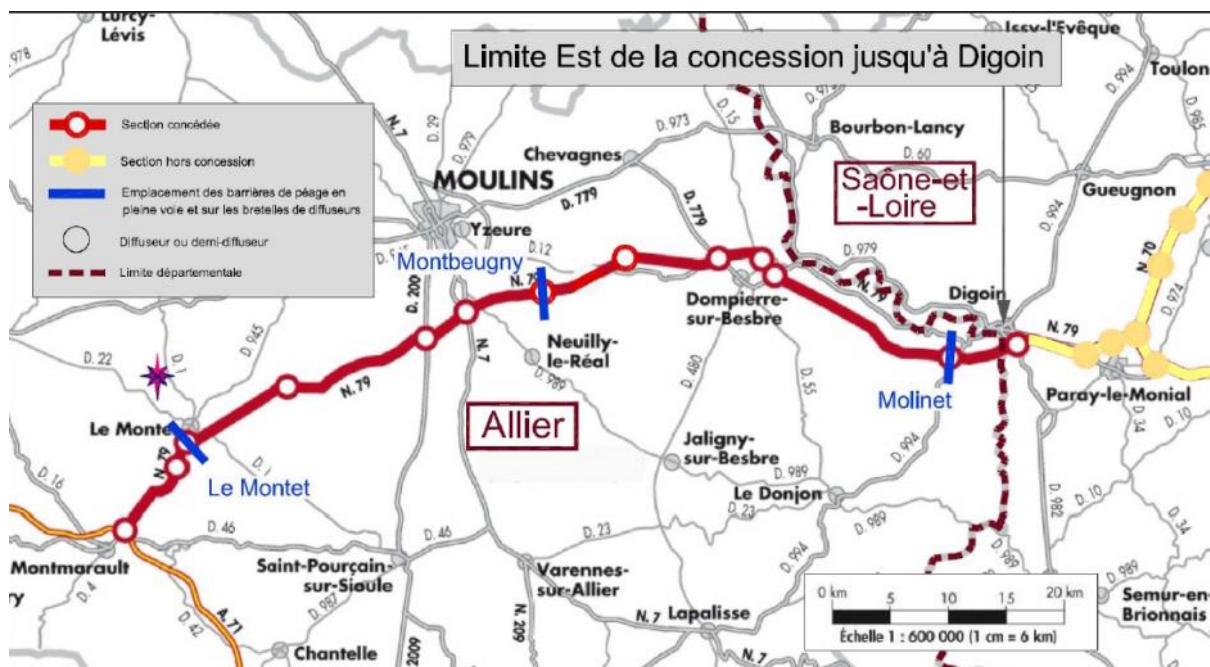
Afin de sécuriser durablement cet itinéraire et proposer rapidement une voie express sur cette portion de la RCEA, le chantier a connu un nouveau départ en 2013. Tout d'abord, la commission Mobilité 21 remettait en avant la mise en 2x2 voies en plaçant la RCEA dans l'Allier et la Saône-et-Loire en première priorité quel que soit le scénario d'investissement. Aussi la mise en 2x2 voies devrait être réalisée avant 2030 pour un montant maximal d'un milliards d'euros.

Le 11 juillet de la même année, le ministre des transports Frédéric Cuvillier rend public les modalités d'aménagement de la section : c'est une solution liant concession et investissement public. En effet si le conseil général de l'Allier accueille plus facilement l'idée d'une concession accélérant la réalisation du projet⁶, le conseil général de Saône-et-Loire par la voie de son président, Arnaud Montebourg, est fermement opposé à la concession en raison du surcoût engendré par le péage pour les locaux empruntant l'itinéraire.⁷ Le projet est ainsi le suivant : une concession autoroutière sera mise en place dans l'Allier pour une mise en service à l'horizon 2020, les investissements budgétaires se concentreront sur la Saône-et-Loire avec comme objectif la mise en 2x2 voies de deux tiers du linéaire en 2025.

Dans l'Allier, le péage sera mis en place en trois points afin de moins pénaliser les usagers locaux (voir carte ci-dessous). De même il est prévu de conserver le maximum d'échangeurs (9 sur la vingtaine d'échangeurs ou demi-échangeurs) afin de garantir la desserte locale, chose qui sera mise à mal à cause des obligations technique d'une voie autoroutière. Le montant total des travaux est ainsi évalué à 361M€, l'Etat prenant à sa charge une éventuelle subvention d'équilibre. L'enquête publique a été lancée en 2014, le concessionnaire sera choisi en 2017 suite à l'obtention du décret d'utilité publique en 2016.

⁶ « Cette solution [par concession] est la mieux à même de garantir une réalisation rapide et sûre de la RCEA et de sortir de cette insupportable situation d'urgence et d'injustice trop longtemps subie par l'Allier » Jean-Paul Dufrègne, président du Conseil général de l'Allier (La Gazette des communes, 11/07/2013)

⁷ « C'est une nouvelle sanction qui impose aux Saône-et-Loiriens la présence de péages » Arnaud Montebourg, président du Conseil général de Saône-et-Loire (L'officiel des transports, 19/07/2011)



Carte 18 : La mise en concession de la RCEA dans l'Allier (DREAL Auvergne)

Dans la Saône-et-Loire, en raison de « l'absence d'itinéraires alternatifs performants », c'est donc la gratuité et le financement public qui a été acté pour la mise en 2x2 voies de 83,7 km. L'opération a été découpée en trois périodes :

- 2014-2019 « aménagements prioritaires » : mise à 2x2 voies de 31,9km pour un montant de 209M€ (valeur en 2013). Les collectivités locales paieront 30M€, l'Etat le reste notamment à travers un adossement éventuel de la section Prissé-Mâcon (extrémité est déjà réalisée) à la concession APRR.
- 2020-2025 « aménagements optimisés » : réalisation de 26,2km de voies rapides nécessitant un investissement de 231M€. Là encore, le coût est partagé : l'Etat prenant en charge 192M€ laissant les collectivités locales payer le reste.
- Au-delà de 2025 « achèvement complet de la mise en 2x2 voies » : la réalisation complète des derniers 25,6km nécessite un investissement de 218M€ dont les modalités de financement ne sont pas encore précisées.

Ainsi sur la période 2014-2025, l'investissement public sera de 40M€ par an soit près de trois fois plus que le rythme moyen constaté au cours de la dernière décennie.

La réalisation finale de la RCEA sera ainsi une combinaison de volontarisme politique et financier de la part de l'Etat et des collectivités locales et d'un appel à concession pour accélérer le processus.

D. La RN88 : chaînon principal de l'axe Lyon-Toulouse

1) Présentation générale de l'infrastructure

L'aménagement de l'axe Toulouse-Lyon est envisagé depuis le SDRN de 1992. Le CIADT le classe comme GLAT : grande liaison d'aménagement du territoire. Itinéraire est-ouest, la RN88 traverse le sud du Massif Central et participe au désenclavement de ce territoire en le connectant aux grands pôles économiques régionaux. La nécessité d'irrigation fine du territoire et la faible rentabilité du projet empêche toute mise en concession. Cependant l'aménagement de cet axe permet la création d'un axe transversal est-ouest liant les autoroutes A20, A75 (avec un tronç commun) et la vallée du Rhône.

Au départ de Toulouse, l'axe vers Lyon emprunte l'A68 qui s'arrête au sud d'Albi. De même à l'autre extrémité, l'axe emprunte l'A47 entre Saint-Etienne et Lyon. Le long de l'itinéraire, la RN88

dessert plusieurs villes moyennes dont cinq préfectures : Albi (Tarn), Rodez (Aveyron), Mende (Lozère), Le Puy (Haute-Loire) et St-Etienne (Loire). Cet axe draine une population d'un million d'habitants et plus de 300.000 emplois, ces chiffres ne tenant pas compte des agglomérations toulousaines et lyonnaises. L'investissement consenti en 2003 par le CIADT pour l'aménagement de l'itinéraire était de 2 milliards d'euros dont un milliard pour la seule section Rodez- Le Puy.



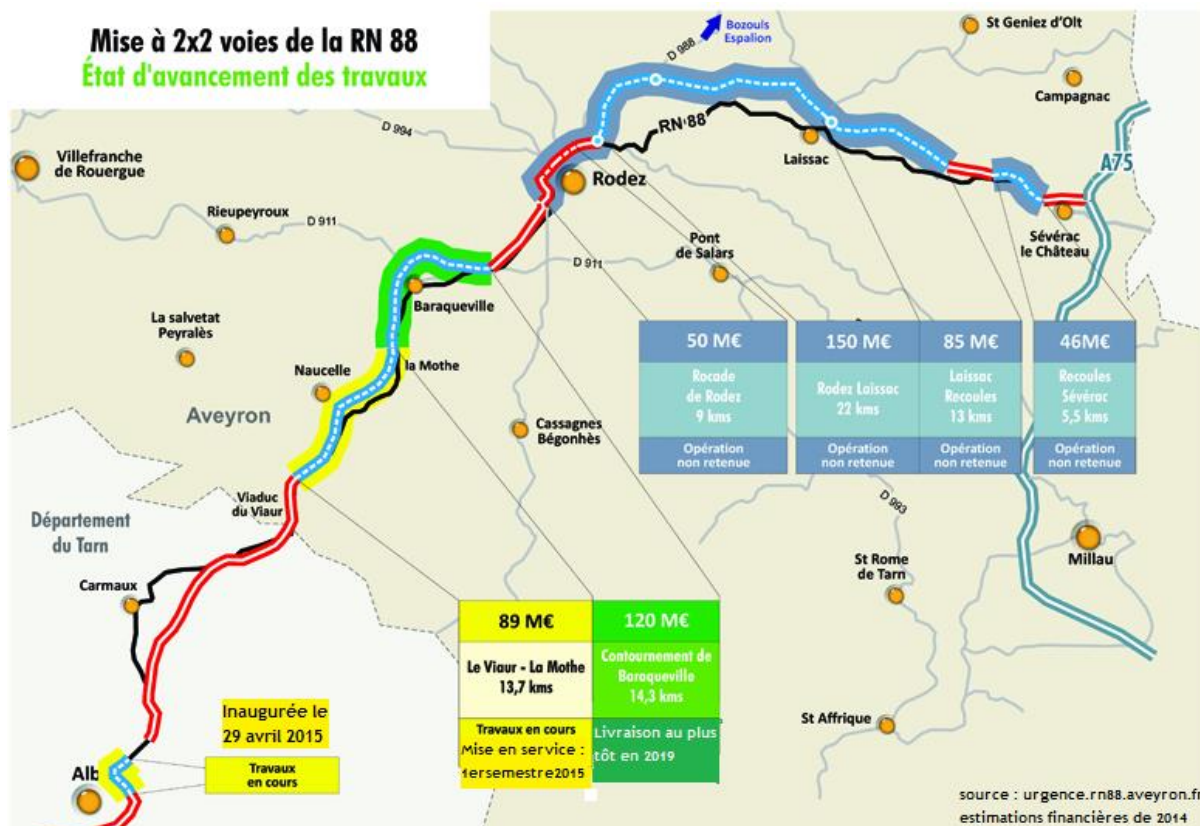
Carte 19 : RN88 entre Albi et St Etienne

L'un des problèmes majeurs pour l'avancement des aménagements de la RN88 est son « étalement » géographique et donc institutionnel. Entre Albi et Séverac-le-Château (échangeur A75), le RN88 serpente dans la région Midi-Pyrénées et est entretenue par la DIR Sud-Ouest. A l'est de l'A75, la RN88 traverse la région Languedoc-Roussillon (Lozère) puis la région Rhône-Alpes (Haute-Loire et Loire). Pour cette partie « est », c'est la DIR Massif-Central qui entretient l'équipement. Ainsi, comme vu précédemment pour la RCEA, plusieurs tronçons se dessinent. Chaque tronçon évolue donc en fonction des CPER passé avec trois différentes régions, montrant ainsi un traitement hétérogène de l'infrastructure.

2) Section « ouest » : Albi – Séverac-le-Château

Cet axe se trouve dans le prolongement de l'autoroute A68 qui rejoint Albi depuis Toulouse. Cette autoroute concédée accueillait en 2012 en moyenne 22.000 véhicules/jour avec des pics autour de 47.000 dans la proche banlieue toulousaine. Le trafic constaté alors sur la RN88 est moindre mais montre malgré tout un trafic soutenu. Les rocades d'Albi et de Rodez accueillent respectivement des trafics moyens supérieurs à 30.000 et 22.000 véhicules par jour composés principalement de véhicules légers effectuant des trajets locaux. Entre ces agglomérations, le trafic varie de 6.500 à 15.000 véhicules/jour selon les sections avec en moyenne 12% de poids-lourds. De façon générale, le trafic connaissait une augmentation annuelle de 0,6% sur la période 2008-2012.⁸

⁸ Chiffres issus de l'Observatoire régional des trafics routiers en Midi-Pyrénées publié par la DREAL Midi-Pyrénées en mars 2014



Carte 20 : Etat d'avancement des aménagements du tronçon Albi - Séverac-le-Château

La section Albi – Séverac-le-Château est indiquée comme une GLAT à aménager d'ici 2025 dans le CIADT de 2003 cependant l'aménagement ne devrait pas être réalisé pour l'objectif d'alors. Cette section est séparable en deux « sous-sections » avec Rodez pour centre et qui connaissent une évolution différente.

Le tronçon Albi – Rodez a connu un sort plutôt avantageux. En effet en 2008, le gouvernement Fillon a accepté de financer un programme spécifique d'un montant de 140M€. Ce programme est hors PDMI, qui pour la période 2009-2014 s'élevait à 781,5M€. Ainsi, l'Etat s'est engagé à financer 52% des 35km entre Carmaux-Nord et Rodez d'un coût total de 275 M€. Le reste du financement a été porté par la région (24%) et les conseils généraux de l'Aveyron et du Tarn en fonction de la localisation du tronçon. Ainsi l'itinéraire Albi – La Mothe sera à la mi-2015 entièrement en voie express. Un seul tronçon de 14,3km, correspondant à la déviation de Baraqueville, doit encore être aménagé. Les travaux commencés en 2014 ont pris du retard notamment pour des raisons financières imputables à l'Etat, aussi ce tronçon ne sera livré qu'en 2019. L'aménagement de la rocade d'Albi a été réalisé via les CPER/PMDI et a été inauguré le 29 avril 2015. Pour la période 2009-2014, l'Etat ne s'est engagé pour ce contournement qu'à hauteur de 30% des 40M€ nécessaire à l'achèvement. Ainsi en 2020, Rodez sera relié à Toulouse par une 2x2 voies.

La section Rodez-A75 (Séverac-le-Château) est la plus en retard. Son aménagement complet sera réalisé via les CPER selon la recommandation faites à son sujet par la commission Mobilité 21. Il reste à réaliser le contournement à 2x2 voies de l'agglomération du Grand Rodez. Il reste également l'aménagement intégral des 42km entre Rodez et l'autoroute A75 dont le coût est estimé à 280 millions d'euros. Sur ce dossier, le conseil général de l'Aveyron, déjà financeur de près de 50 millions d'euros pour les aménagements de la RN88, propose encore de participer financièrement.

On voit sur cette section que l'Etat est celui qui présente le volontarisme financier le moins fort obligeant les collectivités locales à investir fortement dans une infrastructure dont elles ne sont pas propriétaires. Les conseils généraux participent significativement : le conseil général de l'Aveyron a consacré un tiers de ses investissements routiers dans la RN88 depuis 2008. De son côté, la région a soutenu financièrement les travaux à hauteur de 155M€ depuis 2000 alors qu'elle ne possède pas de compétences en terme de gestion du réseau routier. Pour le CPER 2015-2020, le routier représente 56% des 855,26M€ investis dans les transports. 112,6M€ sont consacrés à la seule RN88 pour

financer complètement les programmes engagés lors du PDMI et commencer, à hauteur de 10M€, l'aménagement de la rocade de Rodez.

3) Section « est » : Le Monastier-Pin-Moriès – Saint-Etienne

La majorité de cette section entre l'autoroute A75 et St-Etienne n'est que partiellement aménagée. Cela est en partie dû à un trafic moins important et à des contraintes physiques, elles, plus importantes. Les cinquante premiers kilomètres à partir de Saint-Etienne font figure d'exception puisque mis à 2x2 voies, hormis le contournement d'Yssingeaux qui présente toutefois une dénivellation des intersections. Actuellement les aménagements portent majoritairement sur le contournement des grandes agglomérations.

Le contournement de Mende par l'Ouest a ainsi été déclaré d'utilité publique par arrêté préfectoral en date du 6 décembre 2011. Ce contournement en 2x1 voies n'est qu'une première partie de la rocade de Mende et n'est pas suffisant pour éviter complètement la ville de Mende sur le trajet Lyon-Toulouse. Les travaux n'ont pas encore démarré et sont inscrits sur 3km au Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2015-2020 pour un montant de 30M€ financé à moitié par l'Etat. Pour la Lozère, le CPER participe également à l'aménagement de la RN88 avec le financement de la déviation de Langogne et Pradelles à la frontière avec la Haute-Loire. Sur cinq ans, 4M€ seront consacrés à la première phase de ce chantier (qui nécessite au total 40M€) et permettra la réalisation de 4,4km en 2x1 voies.

En Haute-Loire, le principal chantier est le contournement par l'est de l'agglomération du Puy-en-Velay. Déclaré d'utilité publique en décembre 2001, la phase de réalisation a commencé en 2010 et devrait prendre fin en 2017. Il s'agit ici de réaliser 9km de 2x2 voies avec 4 échangeurs d'un coût total de 172,1 M€, coût élevé dû aux 14 ouvrages d'arts nécessaires à la réalisation du tronçon. Ce contournement a été inscrit dans le PDMI à hauteur de 88,10 M€ avec notamment une participation de la communauté d'agglomération du Puy pour 3,7M€. Dans le CPER 2015-2020, la poursuite des aménagements du contournement sont provisionnés à hauteur de 56,8M€ dont près de 53M€ à la seule charge de l'Etat.

Comme on le voit cette section « est » est bien plus en retard que la section « ouest » qui n'est que partiellement réalisée. Seule la section entre Albi et Rodez sera ainsi prochainement opérationnelle. Sur cet exemple, le retard des engagements de l'Etat est flagrant, malgré les réclamations des pouvoirs locaux. Lorsque la mise en sécurité de la voie est programmée via les CPER, le financement est lent et la réalisation concrète s'étale sur plusieurs générations de plan.

E. L'Etat peut-il porter sur fonds budgétaires l'achèvement des grandes liaisons routières d'aménagement du territoire ?

Au vu des exemples du Plan routier breton, de la Route Centre Europe Atlantique et de la route nationale RN88, présentés dans les parties précédentes, il est possible d'apporter des réponses à cette question.

Le Plan routier breton est un bon exemple de l'investissement direct de l'Etat en matière d'équipements routiers en France. Comme pour le Massif Central, l'Etat a pris l'engagement de porter directement les investissements nécessaires au désenclavement de ces territoires. Cependant ces investissements datent des années 70/80, alors que le réseau routier français était alors en plein développement et l'économie plus florissante. Désormais le budget de l'Etat s'est considérablement réduit aux investissements obligeant celui-ci à impliquer de plus en plus les collectivités locales dans le financement des aménagements de son propre réseau. A travers les contrats de plan (et PDMI entre 2009 et 2014), l'Etat a pu, depuis des années 80, continuer à investir en collaboration (concertation et financement) avec les acteurs locaux. Le fait est que les CPER sont désormais les seuls leviers qui permettent les investissements de l'Etat dans le routier. Cela est d'autant plus vrai que l'Etat finance ces projets via l'AFITF qui est fortement endettée et qui, sans nouvelles recettes, ne peut pas augmenter sa capacité d'investissement.

Les CPER connaîtront dans les années à venir certaines modifications qui pourront (ou non) affecter les investissements dans le routier. Suite à la réforme territoriale, on imagine une mise en commun et en cohérence des CPER déjà avancés pour la période 2015-2020 entre les régions qui fusionnent. Les nouvelles compétences entre les collectivités n'étant pas encore complètement définies, il convient d'être prudent sur le futur mais aussi de constater que cet attentisme institutionnel risque de retarder les investissements. De même la Commission Mobilité 21 préconisait, elle, en 2013 une contractualisation spécifique hors CPER pour l'ensemble des transports pour créer ainsi une approche plurimodale. La nouvelle génération de contrat rassemble les différents modes au sein d'un volet mobilité mais ils ne sont pas « indépendants » et donc doivent se tenir aux délais des contrats de plan (5 à 6 ans) souvent en décalage avec la durée nécessaire au portage d'un projet d'infrastructure de transport.

Cependant malgré le consensus sur l'utilité des contrats de plan, on constate que le portage de projets routiers via ceux-ci est un processus extrêmement lent. Devant les retards de financement par l'Etat et le peu de projets inclus dans une génération de contrat, la mise en 2x2 voies (ou simplement en sécurité) de l'ensemble d'un axe (comme la RCEA ou la RN88) est un processus qui va encore s'échelonner sur plusieurs décennies. La RCEA est l'exemple que malgré le volontarisme de l'Etat marquée lors de la commission Mobilité 21, la solution retenue pour accélérer significativement le chantier est la mise en concession (c'est également le cas de la mise en 2x2 voies de la RN154 entre Nonancourt et Allaines sur l'axe Rouen-Orléans).

Aussi au rythme actuel des investissements budgétaires, la réalisation des tronçons manquants dans le territoire français ne se fera pas dans un délai suffisamment rapide pour ne pas handicaper les territoires dépendants de ces infrastructures.

IV. LE FINANCEMENT PAR LE PRIVE

DES INFRASTRUCTURES

ROUTIERES

A. Les possibilités de financements par le privé

Lorsque le choix du financement d'une infrastructure routière à travers des financements privés est fait par les pouvoirs publics, deux principales solutions existent. Soit le choix se porte sur une délégation de service public plus connu dans le domaine des transports sous le nom de concession : c'est le choix fait par l'Etat pour le financement et la gestion de la majorité des autoroutes. Soit le choix est fait sur un partenariat public-privé appelé contrat de partenariat. Plus récent il offre une alternative à la concession qui est un choix impactant sur le long terme.

De façon générale, lors de l'élaboration d'une infrastructure routière par le privé, la puissance publique a deux principales exigences récurrentes. D'une part, la route doit correspondre aux spécifications techniques imposées. En outre, la maintenance ne doit entraîner que des contraintes limitées pour les usagers, c'est l'objectif de « disponibilité » de la route.

1) La délégation de service public ou concession

a) Principe de la concession

Une concession est une délégation de service public appliqué plus spécifiquement au domaine routier. L'Etat peut ainsi confier, pour une durée déterminée et sur la base d'un cahier des charges, le financement, la construction, l'entretien et l'exploitation d'autoroutes ou d'un ouvrage d'art à des sociétés concessionnaires d'autoroutes en contrepartie du droit de la perception d'un péage acquitté par les usagers. Le principe de la concession est utilisé dans plusieurs pays européens comme l'Italie.

La durée de concession était en France de 35 ans à l'origine mais les dernières concessions portent sur des durées allant de 50 à 80 ans. Le péage est affecté à la couverture des charges de construction, d'exploitation, d'entretien voire d'extension de l'infrastructure, mais également à la rémunération et à l'amortissement des capitaux investis par le concessionnaire. (Voir annexe n°3). La DGITM (Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer) est chargée de la passation et de la gestion des contrats de concession, contrôlant le respect des obligations consenties par les sociétés concessionnaires.

Par rapport au financement budgétaire, la concession comporte plusieurs intérêts majeurs. Tout d'abord, l'utilisateur participe au financement de l'infrastructure au lieu du seul contribuable : l'utilisateur réel participe dans ce cas à l'investissement. De plus dans la concession, le délégataire reçoit certaines prérogatives à accomplir afin d'assurer le service public concerné. La gestion et l'entretien sont ainsi portés par le concessionnaire. En outre l'investissement réalisé sur fond privés permet une mise à disposition du financement plus rapide réduisant ainsi les délais de réalisations des infrastructures. L'ensemble des risques est supporté par le concessionnaire. Il ne peut donc pas invoquer un quelconque déséquilibre financier devant le concédant public. Pourtant, l'autorité délégante peut verser une subvention d'investissement afin de rééquilibrer les comptes (subvention d'équilibre).

b) Evolution de la concession en France

Un système basé sur des sociétés mixtes (1955 -1994)

La loi du 18 avril 1955 institue le régime de concession et est donc à la base du système juridique qui encadre le système autoroutier français. La construction et de l'exploitation d'une autoroute peut ainsi « *dans des cas exceptionnels* » être « *concedées par l'Etat à une collectivité publique, à un groupement de collectivités publiques, ou à une chambre de commerce, ou à une société d'économie mixte dans laquelle les intérêts publics sont majoritaires* ». Cinq ans plus tard, le décret du 4 juillet 1960 supprime la mention « *dans les cas exceptionnels* » de la loi de 1955 montrant que la concession deviendra la norme dans la suite de la construction du réseau autoroutier français. Les sociétés concessionnaires devaient signer une convention de concession leur transférant la responsabilité de financement, construction, entretien et exploitation de la section faisant l'objet de la concession.

Les investissements par concession en France ont reposé sur 4 principes principaux qui ont permis un aggrandissement rapide du réseau concédé.

Tout d'abord, et la plus importante, la pratique dite « de l'adossement » : les nouvelles sections d'autoroutes, quelle qu'en soit la rentabilité, sont financées par des flux de trésorerie issus de l'exploitation des sections existantes, plus rentables voire déjà amorties. En compensation, la société pouvait connaître un allongement de la durée de la concession existante.

Le second principe est l'absence de mise en concurrence. Suite logique au principe d'adossement, l'attribution de gré à gré des concessions d'une même zone géographique à un unique concessionnaire sans mise en concurrence. Formellement, il ne s'agissait d'ailleurs pas d'une nouvelle concession mais de la modification par avenant de la liste des concessions comprises dans une concession globale attribuée à chaque société autoroutière : ainsi l'allongement de concession était valable pour l'ensemble du réseau exploité par la société.

Le troisième est le recours systématique à l'endettement, faute d'un autofinancement suffisant, le remboursement des emprunts étant gagé sur des hypothèses de croissance à long terme des recettes des péages dues à l'augmentation du trafic notamment.

Enfin la concession reposait sur une indifférence aux résultats financiers à court terme, permise par une dérogation comptable qui autorisait les sociétés concessionnaires d'autoroutes à immobiliser en « charges différées » les pertes résultant du paiement des frais financiers, lesquelles ne venaient donc pas en diminution des capitaux propres.

La concession a d'abord était portée par les SEM avec l'Etat comme principal actionnaire. Sept SEMCA (sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes) ont été créés :

- ESCOTA : société de l'autoroute Estérel – Côte d'Azur (création en 1956)
- ASF : société Autoroutes du Sud de la France (création en 1957)
- STMB : Société du Tunnel du Mont Blanc (création en 1957) devenue ATMB : Autoroutes et Tunnel du Mont Blanc depuis 1996
- APRR : société Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (création en 1961)
- SFTRF : Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (création en 1962)
- SAPN : Société des Autoroutes Paris-Normandie (création en 1963)
- SANEF : Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France (création en 1963)

Chacune de ces sociétés géraient ainsi une ou plusieurs autoroutes ou ouvrage d'art dans un secteur géographique cohérent se répartissant ainsi le territoire français.

Le décret n°70-398 du 12 mai 1970 autorise pourtant la concession d'autoroutes pour la construction et l'exploitation à des sociétés entièrement privées d'où la création de quatre sociétés à capitaux privés concessionnaires :

- Compagnie financière et industrielle des autoroutes (COFIROUTE)
- Société d'autoroutes du Rhône et des Alpes (AREA)
- Société des autoroutes Paris Est Lorraine (APEL)
- Société de l'autoroute de la Côte Basque (ACOBAS)

Cependant le modèle économique a été dur à mettre en place et rapidement ces sociétés n'ont pas été viables. Seule Cofiroute est encore présente dans le paysage autoroutier français. Les trois autres ont finalement été rachetées par des SEMCA créant ainsi une nouvelle forme d'adossement : des sociétés concessionnaires saines supportent des sociétés concessionnaires en difficulté.

Recapitalisations puis cession au privé des sociétés autoroutières (1994 – à aujourd'hui)

Le 16 janvier 1994, afin de réaliser un total 2 600 kilomètres d'autoroutes concédées dans les 10 ans à venir, le gouvernement d'alors prévoit trois étapes changeant de façon importante le paysage de la concession en France.

Dans un premier temps, les SEMCA sont recapitalisées. Jusqu'alors, les six SEMCA avaient leur capital structurées de la façon suivante :

- Collectivités locales et Chambres consulaires : 49%
- Autoroutes de France : 34%
- Caisse des Dépôts et Consignations : 17%

Crée en 1983, l'établissement public Autoroutes de France (ADF) accorde des crédits aux SEMCA en besoins de trésorerie. Elle est chargée d'assurer un mécanisme de péréquation des ressources entre les SEMCA. Depuis lors, avec la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), elle porte la part de l'Etat dans le capital des sociétés concessionnaires. En 1994, c'est elle qui est chargée de la recapitalisation. Suite à cela, les SEMCA sont détenue, après rétrocession par ADF à l'Etat, en partie de façon directe par l'Etat, pour l'autre partie de façon indirecte via ADF (45%) et la CDC. L'Etat reprend ainsi un contrôle total sur les SEMCA. ADF change alors de rôle et devient en plus une instance de concertation entre l'Etat, les collectivités locales et les sociétés d'autoroutes.

La deuxième étape est la constitution de trois ensembles régionaux de sociétés d'autoroutes, les autres sociétés devenant des filiales de ces trois groupes dont les recettes sont soumises à une péréquation. A noter que la STMB (tunnel du Mont Blanc), la SFTRF (tunnel du Fréjus) et Cofiroute ne sont pas inclus dans ce « remembrement ». Sont ainsi constitués trois groupes :

- SAPRR dont AREA devient la filiale
- ASF dont ESCOTA devient la filiale
- SANEF dont la SAPN devient la filiale

Ce rassemblement vise à trouver un nouvel équilibre en termes d'effectifs, de longueur de réseau exploité et de chiffre d'affaires. Il vise également à assurer l'autonomie, la solidité financière donc la viabilité de chacun des trois pôles. Enfin, c'est aussi la recherche d'une cohérence géographique

La troisième étape est la contractualisation. Désormais toutes les sociétés concessionnaires signent avec l'Etat des contrats de plan d'une durée de 5 ans pour définir les engagements de chacune des parties en matière de travaux et d'investissements, de politique tarifaire, d'objectifs financiers, d'indicateurs de gestion, de politique sociale et d'emploi, de service à l'utilisateur, de qualité architecturale des ouvrages et d'insertion dans l'environnement. Le programme autoroutier s'inscrit à partir de 1995 dans le cadre de contrats de plan quinquennaux, dont le montant total est de 72,048 milliards de francs pour la première période (1995-1999). Pour exemple en 2014, le contrat de plans d'autoroute entre l'Etat et APRR/AREA portait sur 500 millions d'euros d'investissements pour la période 2014/2018.

Les années 90 ont également été la période de remise en cause des quatre principes de la concession « à la française ». Seul le financement par endettement des investissements n'a pas changé. Le Régime de l'adossement a été remis en cause en 2001 suite à l'avis du conseil d'Etat du 16 septembre 1999 indiquant que l'attribution des concessions était contraire à la loi Sapin de 1993 et à la directive « travaux » européenne de 1993. En effet l'attribution des concessions ne respecte pas le principe de concurrence équitable. Désormais, la mise en concurrence est réelle dans l'attribution. Le principe d'adossement n'existe plus donc il y a une exigence d'avoir un équilibre financier basé sur les recettes d'exploitation, pouvant être complétées par le versement d'une subvention d'équilibre.

Le secteur des concessions autoroutières présente la particularité d'être oligopolistique, concentré autour d'un nombre très limité de grandes entreprises. Cette forte concentration s'explique par les

capitaux considérables nécessaires pour réaliser les autoroutes et les entretenir ainsi que, plus récemment, par la privatisation en 2006 des six SEMCA, toutes rachetées par trois groupes : Vinci, Eiffage et Abertis.

En effet, à partir de 2002, les sociétés concessionnaires ouvrent leur capital au privé et le gouvernement allonge les durées de concession. Ensuite les sociétés concessionnaires sont définitivement privatisées à partir de 2006 par décret, écartant durablement l'État de ces sociétés. Les sept sociétés historiques se sont regroupées au sein de trois groupes :

- le groupe Vinci Autoroutes (Cofiroute, l'ASF et l'ESCOTA).
- le groupe détenu par Eiffage : réunissant l'APRR et AREA.
- le groupe SANEF, qui réunit la SANEF et SAPN, détenu par un consortium formé par le groupe espagnol Abertis (majoritaire) et des partenaires financiers (notamment Axa et la CDC).

Le réseau détenu par ces trois groupes représente les trois quarts du linéaire autoroutier et 95 % du chiffre d'affaires du secteur. Ces trois groupes ont perçu 7,6 Md€ de péages en 2011 : 4,28 Md€ pour Vinci, 1,96 Md€ pour APRR et 1,38 Md€ pour SANEF.

Le secteur est aujourd'hui composé de 19 sociétés concessionnaires dont 11 sont détenues par les trois grands groupes. Il reste deux SEMCA pour les tunnels du Fréjus et du Mont-Blanc. La Chambre de commerce et d'industrie du Havre gère les ponts de Tancarville et de Normandie. Les autres concessionnaires gèrent des tronçons réalisés à partir de 2001 suite aux nouvelles concessions attribuées après mise en concurrence. Aussi elles sont de taille bien plus réduite que les précédentes et détenues par des consortiums composés de divers partenaires privés.

A l'heure actuelle, les concessions des « sociétés historiques » courent encore sur au minimum une quinzaine d'années en moyenne (voir annexe n°4). Actuellement des voix s'élèvent comme celle de l'autorité de la concurrence qui en septembre 2014 dénonçait la « rente » autoroutière et appelait à revoir en partie le système des concessions et les marges réalisées par les sociétés concessionnaires.

2) Le Partenariat Public-Privé ou contrat de partenariat

Une seconde forme de financement par le privé existe depuis le 17 juin 2004 et l'ordonnance n° 2004-559. Plus spécifiquement, le contrat de partenariat est une forme spécifique de la commande publique. Dans le cas d'une infrastructure routière, il permet de déléguer la conception, le préfinancement et l'entretien à un privé en échange d'un loyer pendant la durée du contrat. Le loyer, ici payé par l'Etat, est assorti de pénalités venant sanctionner la qualité du service rendu aux usagers.

Ce partenariat présente plusieurs avantages. Comme pour la concession, les fonds privés permettent une réduction des délais mais contrairement à elle, il n'y a pas de mise à péage. En théorie, l'usage d'un contrat de partenariat n'empêche pas un système de péage, cependant le péage est le plus souvent mis en place lors d'une concession. S'il y a péage, l'apport d'argent public par loyer permet de modérer celui-ci, chose intéressante quand l'infrastructure répond à des besoins en terme d'aménagement du territoire. Ainsi le choix du contrat de partenariat est utile lorsque les sections sont peu viables, avec un trafic trop faible par rapport au prix de l'ouvrage ou dans un contexte où l'autoroute n'est pas socialement acceptable. Ces tronçons n'attirent donc pas les concessionnaires mais peuvent nécessiter des investissements rapides que seul le privé peut faire.

Les autres avantages sont d'abord que la maîtrise publique reste forte. La gestion se fait en régie, des pénalités peuvent être mises en place. Cependant les risques sont supportés par le partenaire privé. De plus le paiement public est étalé dans le temps grâce aux loyers.

Les contrats de partenariat peuvent convenir à la réalisation d'un nouveau tronçon mais aussi à la réhabilitation d'un ancien. De même un choix est possible pour le concédant parmi les tâches concédées, notamment en distinguant le gros entretien et l'entretien quotidien. Cependant le contrat doit se baser (et c'est là tout son intérêt) sur le triptyque : financement, construction et exploitation. Ce contrat global permet des économies dans la gestion de par la démarche intégrée et la réduction des interlocuteurs ce qui représente une économie de 5 à 10% du coût global. Ce contrat garantie

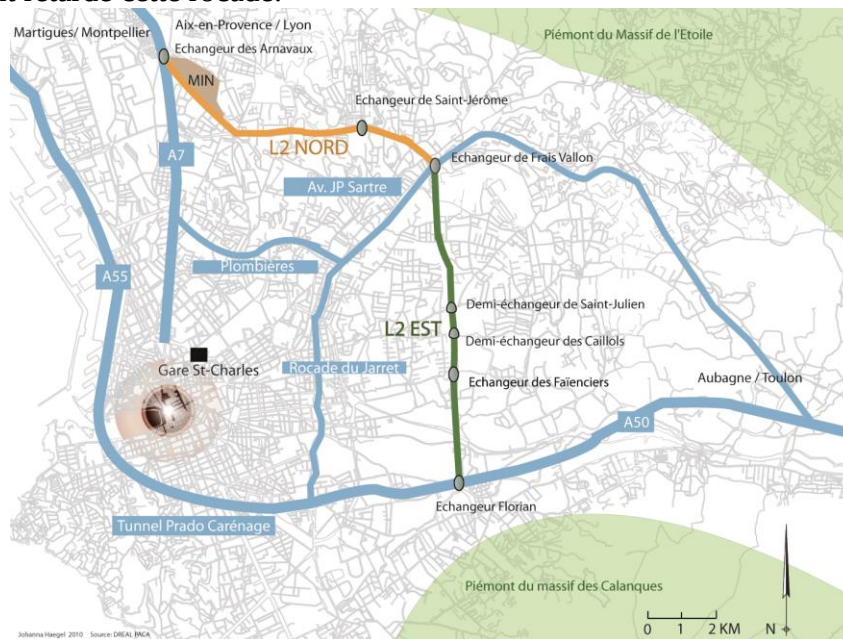
également un entretien de l'ouvrage. La MAPPP (Mission d'Appui à la réalisation de contrats de partenariat) a pour vocation d'apporter un appui dans la préparation des contrats de partenariat, installé depuis 2005.

Le CIADT (Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire) en date du 14 octobre 2005 a retenu 4 projets routiers pour être traité avec un contrat de partenariat :

- Le traitement du tronc commun A4/A86
- L'aménagement à 2x2 voies : Albi – Séverac-le-Château (RN88)
- La rocade L2 à Marseille
- La liaison Est/Ouest à Avignon

Toutefois l'ensemble de ces projets n'ont pas été réalisés sur la forme d'un PPP et notamment la RN88 qui sera traitée finalement aménagée au fur et à mesure via les PDMI/CPER.

La rocade L2 de Marseille, appelée également autoroute A507 puisque liant les autoroutes A7 et A50 (voir carte), est le premier exemple français de réalisation routière par contrat de partenariat. Cela a permis l'accélération de la mise en chantier de ce projet déclaré d'utilité publique en juillet 2010 dont les travaux avaient commencé sous enveloppe budgétaire ainsi qu'avec l'apport de fond consacré aux projets urbains pour un total avant 2013 de 500 millions d'euros. Une mauvaise coordination entre les acteurs locaux ainsi que le retard des investissements de l'Etat ont considérablement retardé cette rocade.



Carte 21 : Plan de la rocade L2 (A507) à Marseille

En 2013, c'est l'entreprise Bouygues qui remporte le contrat destiné à réaliser les tronçons manquants à 2x2 voies pour un contrat de 620 millions d'euros. Suite à un protocole d'accord signé le 13 août 2010, l'Etat et les collectivités locales se sont mis d'accord sur la répartition de la maîtrise d'ouvrage et le financement. Bouygues sera maître d'ouvrage de la rocade et l'exploitation sera assurée en régie par le DIR Méditerranée. Le financement public sera porté comme suit :

- 27,5% par l'Etat et par la Région Provence Alpes Côte d'Azur
- 22,5% par le conseil général des Bouches du Rhône et par la Communauté urbaine Marseille Provence Métropole.

Les trois collectivités locales vont financer le projet pendant la phase de construction, au prorata de l'avancement. Seule la région PACA va verser directement sa contribution au partenaire, les autres contributions seront versées par l'intermédiaire de l'Etat. De fait, c'est l'Etat qui payera les loyers pour couvrir les coûts d'exploitation et de maintenance et rembourser le financement de la construction pendant les 30 années (période de construction comprise) de la durée du contrat. Le

montant de ce loyer n'est pas encore connu. Des aménagements complémentaires à la rocade, financés selon la même répartition, s'ajoutent à cet accord pour un montant évalué en 2009 à 82,6 M€ TTC.

Ainsi pour réaliser une dizaine de kilomètres, en 25 ans, il aura fallu 1,12 milliards d'euros soit 18 fois plus cher que le prix moyen d'une autoroute. Cependant ce montant est à relativiser du fait du contexte urbain (prix du foncier, traitement des nuisances,...) qui rend une autoroute urbaine bien plus coûteuse qu'une autoroute interurbaine. Cette rocade ouvrira complètement à l'horizon 2017.

B. L'autoroute A45 : réalisée entre deux pôles urbains

L'autoroute A45 est une autoroute encore en projet permettant de relier les agglomérations de Saint-Etienne à l'ouest et de Lyon à l'est. Une autoroute existe déjà entre ces deux pôles urbains mais l'A47 est saturée et ce depuis une vingtaine d'année. La construction d'une nouvelle autoroute doublant la première est la solution envisagée.

1) Genèse du projet

a) Pourquoi ne pas aménager l'A47 ?

L'actuelle autoroute reliant Lyon et Saint-Etienne est l'une des plus anciennes autoroutes de France. En 2x2 voies cette voirie traverse des zones densément peuplées et, malgré des déviations réalisées a posteriori, s'apparente plus à une autoroute (péri)urbaine qu'à une autoroute de liaison. De fait elle accueille une majorité de trajets domicile-travail avec des heures de fort trafic le matin et le soir. L'A47 supporte ainsi un trafic journalier compris entre 55.000 et 80.000 véhicules selon les sections dont 12% de poids-lourds (DIR Centre-Est, 2012). De plus ses caractéristiques techniques (sa géométrie hétérogène, l'absence de bandes d'arrêt d'urgence sur certaines sections, les courbes serrées ou encore la taille réduite des voies d'accélération et de décélération) en font un axe peu sécurisé et ne favorisant pas un écoulement optimum du trafic. Tous travaux ou accidents entraînent automatiquement des « bouchons » puisque l'A47 constitue le seul itinéraire Lyon – Saint-Etienne en absence d'itinéraire de délestage. En plus de cette desserte locale, elle constitue également le premier maillon de l'axe Lyon-Toulouse et fait partie intégrante de l'armature autoroutière de l'agglomération lyonnaise (A7, A46, ...).

Un élargissement à 2x3 voies a été un temps proposé comme alternative cependant plusieurs arguments viennent contredire cette hypothèse. L'environnement semi-urbain de l'autoroute rend les transformations plus onéreuses (protection renforcée contre le bruit, ...) et limite l'étalement de l'emprise foncière du tracé. Le chantier aurait dû être réalisé en laissant la voie ouverte à la circulation ce qui aurait, le temps du chantier, accentué l'engorgement, les nuisances et de fait ralenti le chantier. En outre cette solution ne permet pas la réalisation d'une voie alternative. Cependant l'élargissement est estimé entre 700M€ et 1Md€, ce qui est moins que le prix de la nouvelle autoroute.

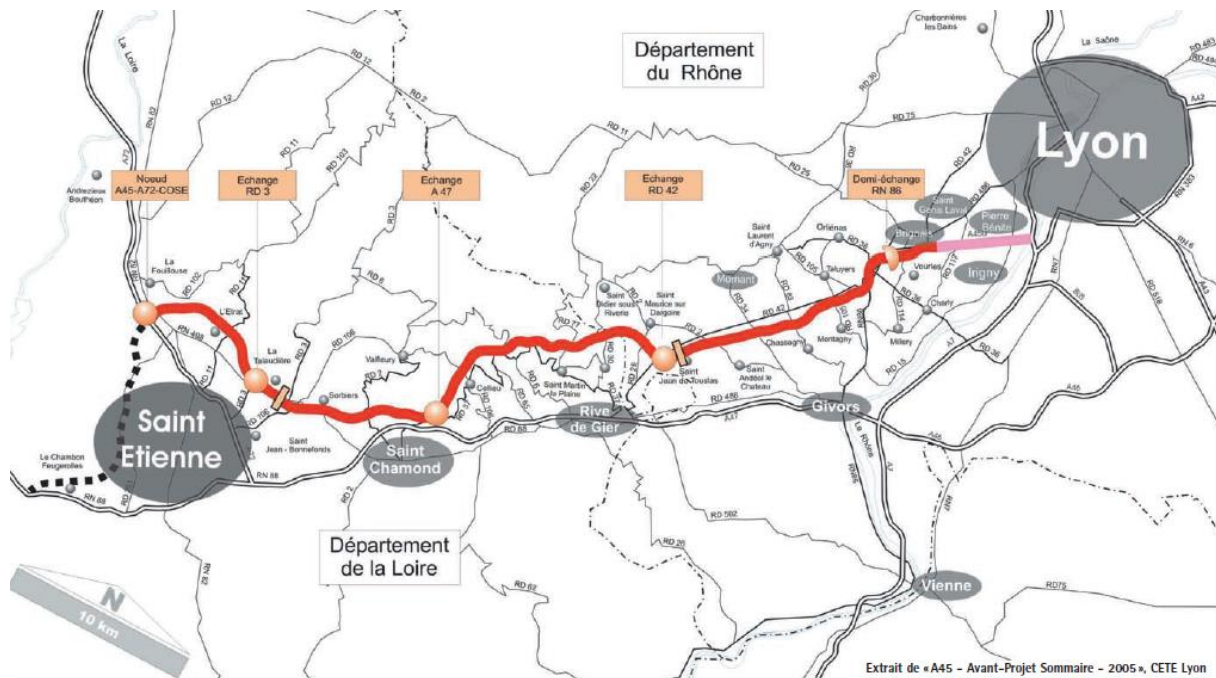
Une liaison ferroviaire existe et pourrait être améliorée mais ne constituerait pas un recours suffisant face à l'augmentation du trafic. Aussi pour toutes ces raisons, et une volonté politique allant majoritairement dans ce sens, le choix de la construction d'une nouvelle autoroute a été acté.

b) Caractéristiques de l'A45

Cette nouvelle autoroute longue de 40 kilomètres se connectera à l'est à l'actuelle A450 à Pierre-Bénite (Métropole de Lyon) et à l'ouest à La Fouillouse(42) au nord de St-Etienne avec l'A72 (Clermont-Ferrand – Saint-Etienne).

Cinq sorties/échangeurs sont prévus sur l'ensemble de parcours dont un échangeur entre l'A47 et l'A45 à hauteur de Saint-Chamond. Ainsi pour l'agglomération de Saint-Etienne, l'A47-RN88 formera le périphérique sud et l'A45 le contournement nord. Un contournement ouest (COSE) est prévu dans la continuité du projet. Du côté lyonnais, le débouché de l'autoroute se fera donc sur l'actuelle A450 qui rejoint directement l'A7 déjà saturée, en l'absence d'un contournement ouest de

l'agglomération. Aussi de nombreuses craintes existent quant à l'arrivée sur Lyon et l'engorgement qui y sera rencontré et donc sur l'allongement du temps de parcours supposé plus court via l'A45. La prévision de trafic fait état de 35.000 véhicules/jour.



Carte 22 : Tracé de l'autoroute A45

L'A45 traversera un environnement moins urbanisé (90% en zone rural ou naturelle) et mais vallonné que l'A47 ce qui permet de réduire les nuisances mais consomme des terres agricoles et nécessite la construction de quatre tunnels d'une longueur cumulée de 3.700m et sept viaducs.

c) Etapes marquantes de l'avancée du projet

Les premières étapes de la mise en place de ce projet datent d'il y a 22 ans : en 1993. Les premières études de faisabilité ont été réalisées à cette date suivies des études préliminaires puis à la soumission à la concertation. Le projet d'autoroute est inscrit au schéma de services collectifs de transport de 2002. Après les études d'avant-projet sommaire (1999-2005), l'enquête publique a eu lieu fin 2006. L'autoroute est déclarée d'utilité publique le 17 juillet 2008 par Jean-Louis Borloo. Cette date est importante puisqu'une DUP n'est valable que 12 ans.

A partir de 2011, le département de la Loire et la communauté d'agglomération de Saint-Etienne (Saint-Etienne Métropole) renforcent leur engagement en faveur de l'autoroute en plaidant leur cause auprès du gouvernement. En outre ces deux collectivités indiquent leur volonté de participer au financement d'une éventuelle subvention d'équilibre à hauteur de 25% chacune. Cet engagement chiffré a été annulé par la justice mais la volonté de participer financièrement reste. L'appel à candidature pour la concession est officiellement lancé le 25 avril 2012. En 2013, la commission Mobilité 21 classe l'A45 en seconde priorité (projet avant 2050) selon le premier scénario ou en première priorité (réalisation avant 2030) selon le second scénario moins probable.

2) Une concession majoritairement payée par le public

Le projet est estimé à 1,2Md€ et l'autoroute sera financée par concession. Cependant face aux risques de non-rentabilité, le concessionnaire (qui selon la fédération du BTP Loire serait Vinci) demande à la force publique une subvention d'équilibre qui s'élève à 845M€ (contre 700M€ estimé en 2011). Ainsi la subvention d'équilibre correspond à 70% du montant total. Il revient donc au département de la Loire et à Saint-Etienne Métropole (SEM) de payer une somme proche de 211M€ chacune (suivant l'accord des 25%). Le financement se fait en complément du paiement d'un péage (5€ TTC pour l'ensemble des 48km en voiture) ce qui représente un double paiement pour les

utilisateurs ligériens également contribuables. En outre la concession sera d'une durée de 55 ans, autant de temps pour le concessionnaire de rembourser son investissement de 355M€.

Ce montant important pour les collectivités locales est également dû au fait qu'aucune autre collectivité ne veut s'engager sur le dossier : ni la métropole de Lyon⁹, ni la région Rhône-Alpes¹⁰ (avec l'actuelle majorité qui changera peut-être d'ici les élections régionales de décembre 2015). Difficile pour les collectivités de se désengager maintenant au risque de mettre à mal un projet lancé depuis déjà 22 ans. Actuellement, les deux contributeurs locaux cherchent des partenaires comme les agglomérations du Puy ou de Clermont ou le conseil départemental de la Haute-Loire¹¹, chacune faiblement bénéficiaires du projet, pour partager la « note ». Dans tous les cas les travaux pourraient finir en 2021 soit un an après la fin de la DUP. Celle-ci devra être prorogée ou il faudra reprendre l'ensemble de la procédure rallongeant le coût total et les délais.

Ce projet d'autoroute de 1,2Md€ va générer d'autres investissements pour les aménagements complémentaires. Le contournement ouest de Saint-Etienne (COSE), le réaménagement de l'A47 et le passage de l'actuel A450 en 2x3 voies sont estimés à 600M€. La contribution des différents partenaires ces aménagements n'est pas encore connu et la somme risque d'être difficile à rassembler.

C. Le recours au privé est-il indispensable ?

A la suite de l'analyse du cas de l'autoroute A45 et de l'historique de la concession en France, plusieurs pistes de réponses se dégagent.

Les fonds privés sont le recours principal de l'Etat pour financer les infrastructures de transports et plus particulièrement les grandes liaisons routières interurbaines. La concession s'est, dès 1960, imposée comme la solution (et non plus une « exception ») pour réaliser rapidement un réseau structurant et dense. Hors des contraintes temporelles de la contractualisation ou de la budgétisation, les concessionnaires qui sont entièrement privés depuis les années 2000 peuvent mobiliser rapidement les financements nécessaires pour porter un projet d'infrastructure routière à son terme. En théorie lorsqu'il y a concession, tous sont gagnant : le concessionnaire qui peut se rembourser et générer des bénéfices grâce aux péages, l'Etat qui maille son territoire avec des infrastructures de qualité sans déboursier l'essentiel de l'argent, les acteurs locaux qui obtiennent rapidement une infrastructure, les habitants qui ne paye pas d'impôts supplémentaires puisque l'infrastructure est en partie financée par les utilisateurs.

On retrouve à travers la solution du contrat de partenariat cette volonté d'utiliser la capacité financière du privé afin d'accélérer la réalisation des infrastructures routières. Le contrôle public est ici plus fort mais cette solution n'est adaptée qu'à des infrastructures routières plus petites. En effet ce contrat permet un lien privé – public intéressant mais s'il est appliqué pour les gros contrats qu'impliquent les grandes infrastructures routières de liaison, il imposera un loyer intenable pour la force public. De plus la multiplicité des partenaires publics (région(s), départements, ...) rend un accord difficile pour une voie interurbaine d'importance nationale. On le voit pour la RN88 d'abord évoquée comme pouvant être réalisée en partenariat public-privé et qui est finalement restée dans le cadre des CPER.

Cependant on constate plusieurs points qui viennent gâcher ce tableau jusqu'alors idyllique. Comme on a pu le voir avec le cas de l'A45, le gain de temps de la concession est réalisé sur le déblocage des fonds et la mise en chantier. Cependant la réalisation d'une autoroute concédée induit un nombre important de démarches. Certaines sont communes à toutes infrastructures comme

⁹ « Mais, à notre niveau, on avait déjà eu l'occasion de dire qu'on ne répondrait pas à cet appel d'offres [de l'A45] tant que ne serait pas levée une condition : que le projet d'autoroute n'aboutisse pas à l'intérieur du cœur de la ville » Gérard Collomb, sénateur-maire de Lyon et président du Grand Lyon (Le Progrès, 18 janvier 2012).

¹⁰ « La Région a toujours dit qu'elle ne participerait pas au financement de l'A 45. Cette position demeure. » Dominique Goubatian, président du conseil régional Rhône-Alpes (Le Progrès, 6 mars 2015).

¹¹ « La Haute-Loire a toujours soutenu ce projet d'A45. [...] participer au financement de l'A45 n'est malheureusement pas envisageable » Jean-Pierre Marcon, président du conseil départemental de la Haute-Loire (Le Progrès, 6 mars 2015).

l'étude d'impact, d'autres sont spécifiques comme la recherche du candidat-concessionnaire. De fait, le gain de temps annoncé n'est pas si important qu'il peut être parfois annoncé. Ce retard est certes dû principalement aux tergiversations politiques quant à la volonté ou non de s'engager dans une concession mais ce délai se constate dans de nombreux projets récents.

Un autre fait est l'existence de la subvention d'équilibre. Alors que le concessionnaire est censé « porter les risques », le public s'engage financièrement pour garantir l'équilibre financier de l'opération et, de fait, participe à l'investissement sans réel retour financier. Généralement c'est l'Etat qui s'engage pour une fraction de l'investissement du départ mais la liaison Lyon – St-Etienne montre un exemple extrême où le public apporte 70% de la mise initiale alors même que l'infrastructure se situe entre deux grandes métropoles françaises avec un trafic important. D'autant plus ici que l'Etat exsangue profite du volontarisme politique local pour reporter le coût sur des collectivités locales au budget déjà limité. Les collectivités locales qui sont déjà impliquées financièrement sur la voirie départementales et nationales pour aider l'Etat à investir. Elles ne peuvent pas porter en plus les projets autoroutiers qui par nature sont des projets nécessitant un investissement initial important. Ainsi à une époque où la force publique s'est défaussé sur le privé de l'investissement financier, il se retrouve en fait à devoir fournir la majorité du coût sans avoir des droits sur les péages collectés.

Les sociétés concessionnaires à la tête d'un réseau d'autoroutes pour encore au minimum une quinzaine d'année se savent en position de force face à l'Etat. Celui-ci veut réduire ses investissements dans le routier mais cherche malgré tout à satisfaire les acteurs locaux réclamant les infrastructures routières promises dix plus tôt. Albertis, Eiffage ou encore Vinci ont, eux, les liquidités permettant d'investir dans l'entretien lourd du réseau ou dans de nouvelles sections. Cependant ils cherchent, et c'est légitime, de réduire leur propre facture en reportant sur le public le maximum d'investissement et donc de risque financier. Aussi il s'agit pour l'Etat, et les collectivités, d'utiliser l'option du financement privé à bon escient et pas à n'importe quel prix. Si la subvention d'équilibre de 70% du montant total devient la norme pour une liaison aussi passante que Lyon – Saint-Etienne, elle sera insupportable pour les acteurs publics sur des sections moins passantes. Ainsi la concession ne semble plus être acceptable pour des tracés réalisés au nom du désenclavement dans des régions faiblement peuplées.

CONCLUSION

A travers l'étude des différents types de portage de projets routiers en France et de cas d'études permettant une approche concrète de cette réalité, il est désormais possible de tirer plusieurs conclusions concernant le financement du routier en France. Cependant avant d'en venir à ces conclusions, il semble important de faire apparaître les limites de l'analyse réalisée au cours de cette étude.

A. Limites de l'étude

Ici le travail s'est basé sur une étude de ce qui s'est fait et se fait en France en matière de routier. Aucune étude de ce qui se fait à l'étranger n'a été réalisée, aussi ce travail n'est pas exhaustif. Certes le secteur des infrastructures routières laisse peu d'alternatives au niveau du financement : les crédits viennent de l'Etat (centralisé ou fédéral) ou sont issus d'une collaboration avec le privé via notamment la concession. Cependant des variantes de financement alternatifs ou de planification de projets existent peut-être et pourraient s'appliquer à des cas français.

De même il s'agit ici d'une étude sur les infrastructures à l'échelle nationale. De fait chaque projet a sa spécificité qui peut être minime mais qu'il est nécessaire de cerner pour apporter la meilleure solution. Le contexte territorial, économique ou encore politique aux échelles locales, régionales, nationales voire internationales sont autant de variantes possibles qui rendent chaque projet différent. La meilleure solution d'aujourd'hui n'était pas forcément la même hier et ne sera pas forcément la même demain. Aussi ce travail s'attache à apporter des réponses pour 2015 tout en sachant qu'il faudra adapter le projet aux spécificités locales.

B. Comparaison entre les financements

Tableau 9 : Comparaison des financements (réalisation personnelle)

Critères	Financement par les collectivités locales	Via les contrats de Plan Etat-Région	Régime de la Concession	Contrat de Partenariat
Coût de l'infrastructure pour la force publique	Intégralement pris en charge mais pouvant être échelonné	Partagé entre plusieurs niveaux et échelonné sur plusieurs générations de contrats	Pris en charge par le concessionnaire (hors subvention d'équilibre pouvant être élevée)	Pris initialement en charge par le partenaire privé mais compensé par les loyers
Entretien	En régie	En régie (DIR)	Par le concessionnaire	Par le partenaire privé ou en régie
Délais entre la décision et la mise en service	Lent du fait du budget réduit	Lent voir très lent en fonction de la volonté politique	Rapide du fait des investissements privés	Rapide du fait des investissements privés
Coût (usager)	Nul	Nul	Péage	Nul sauf si péage
« Projet type »	Mise à 2x2 voies d'une infrastructure d'importance locale voire régionale	Mise à 2x2 voies ou construction d'une infrastructure d'importance régionale voire nationale avec trafic modéré	Construction d'une nouvelle infrastructure d'importance nationale avec trafic conséquent	Mise à 2x2 voies ou construction d'une infrastructure d'importance locale au coût peu élevé

De ce tableau a été exclu l'investissement direct de l'Etat (exemple du Plan routier breton) puisqu'en 2015 il ne fait plus partie du paysage français. Cependant s'il arrivait que l'Etat soit en capacité d'investir de façon conséquente, cette solution est la meilleure en termes de rentabilité et de maîtrise du projet par le public. Ainsi, après analyse il semble que deux principales solutions soient à même de porter la finition des grandes liaisons d'aménagement du territoire.

Si le trafic est faible et la route d'un intérêt plus régional, les contrats de plans Etat-Région semblent être la meilleure solution. Toutefois pour obtenir une livraison plus rapide de ces axes manquants il faudrait des investissements plus importants de la part de l'Etat et des collectivités locales et ainsi avoir un consensus politique sur chacune des infrastructures portées. Une adaptation du contrat de plan ou la création d'une contractualisation spécifique avec des délais mieux adaptés au portage des projets de transport est l'une des pistes pour améliorer l'outil.

Si au contraire l'infrastructure vise à accueillir un trafic plus conséquent, il convient d'utiliser le principe de la concession qui apporte une solution rapide au problème. Cependant le contrat de concession ne doit pas être accepté à n'importe quel prix au risque que le concessionnaire soit le seul vrai bénéficiaire de l'opération. La subvention d'investissement doit rester modérée du fait du faible pouvoir d'investissement de la force publique. Mais de fait, il reste peu de sections capables de supporter une concession car les tronçons restant sont le plus souvent au cœur de territoires peu densément peuplés ou excentrés. Aussi la concession n'est plus l'outil principal pour finir les grandes liaisons routières.

C. Principaux obstacles au routier

A travers les différents cas étudiés et dans une optique plus globale, il est important de ramener le problème des investissements dans le routier à ce qu'il est : un choix politique. En effet, le routier n'est plus l'objectif prioritaire des autorités et notamment de l'Etat. Ce choix résulte de plusieurs facteurs.

Tout d'abord, et cela a été évoqué à plusieurs reprises dans ce dossier, la force publique rencontre des difficultés budgétaires importantes. De ce fait les investissements sont revus à la baisse et notamment dans les infrastructures routières. Ainsi l'Etat qui investissait fortement dans le développement de son réseau routier dans les années 60/70 à travers les concessions et les plans routiers n'investit plus qu'à travers les CPER.

La seconde raison principale est le choix porté au multimodal. Dans une optique de développement durable, les choix d'investissements se sont portés vers d'autres modes de transports. Les conclusions du Grenelle de l'environnement en 2008 prévoyaient l'arrêt des projets autoroutiers interurbains. A l'heure actuelle, c'est le rail qui est prioritaire pour l'Etat en matière d'investissement dans les transports. La commission Mobilité 21 en est le parfait reflet puisqu'elle classe en priorité haute sept projets ferroviaires pour seulement deux projets routiers. Les principaux investissements portent sur l'élargissement du réseau ferroviaire à grande vitesse. Nombreuses sont les régions à réclamer leur ligne et plusieurs nouveaux projets pourraient émerger prochainement. Ainsi la ligne Poitiers – Limoges a été déclarée d'utilité publique le 11 janvier 2015 alors même qu'aucune autoroute ne relie les deux villes. Des investissements lourds sont ainsi consentis dans la grande vitesse négligeant le développement du réseau ferroviaire secondaire. Ainsi l'Etat s'apprête à investir de façon conséquente, conjointement avec le gouvernement italien, dans le projet de la ligne Lyon-Turin d'un coût total de 16Md€. Pourtant, selon Rémy Prud'homme, le bilan financier de ce projet est « désastreux » et il est « impossible d'imaginer les hypothèses qui rendraient le projet socialement justifiable »¹². Ainsi malgré ses difficultés budgétaires, l'Etat compte payer cette infrastructure mais se restreint sur beaucoup d'autres pourtant reconnues et justifiées et notamment des voies routières. De fait le rail passe mieux électoralement. De plus, le Lyon-Turin est une infrastructure entre métropoles et tournée vers l'Europe. Ce genre de projets est plus facilement soutenu par l'Europe et participe à la mise en concurrence des métropoles. De fait,

¹² Rémy Prud'homme, *Essai d'analyse coûts-bénéfices du tunnel ferroviaire Lyon-Turin*, 04 juin 2007

nombre de projets routiers à réaliser en France sont localisés en territoire plus ruraux et donc ne sont plus aussi « prioritaire » face au développement des métropoles.

Pour obtenir un achèvement rapide des grandes liaisons d'aménagement du territoire, il convient d'abord de remettre le routier au cœur des investissements tant politiques que budgétaires. La concession ne saurait constituer la solution globale à cet objectif puisque nombre de tronçons ne présentent pas les caractéristiques nécessaires pour connaître une rentabilité suffisante. Les investissements privés doivent être couplés à des investissements publics, pour porter des projets en cohérence avec les contraintes propres de chaque tronçon à réaliser. Aussi, pour compléter rapidement le réseau, il faudra que l'Etat investisse de manière plus conséquente dans les tronçons routiers encore en attente mais cela semble impossible actuellement sans creuser l'endettement public.

BIBLIOGRAPHIE

AFITF : Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France [25 mars 2015], <http://www.afitf.net/>

ASFA : Association des sociétés françaises d'autoroutes [15 avril 2015], <http://www.autoroutes.fr/fr/asfa.htm>

ALQUIER, Jacqueline, BIWER, Claude.- Pour une politique de désenclavement durable. Sénat, rapport d'information n°410, 19 juin 2008. [10 avril 2015], http://www.senat.fr/rap/r07-410/r07-410_mono.html

Autorité de la concurrence.- « Avis n°14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires », 17 septembre 2014.

BARRE, Alain.- « Quelques données statistiques et spatiales sur la genèse du réseau autoroutier français » in: Annales de Géographie. 1997, t. 106, n°593-594. pp. 229-240. [13 mars 2015], http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geo_0003-4010_1997_num_106_593_20775

BERNARD, Jocelyn.- Le contrat de partenariat comme nouvelle alternative à l'élaboration d'infrastructures routières : l'exemple de R.N. 88.- 115 p. Mémoire de fin d'études.- Université Lumière Lyon II : Institut d'Etudes Politiques de Lyon, section politique et administration filière service public, 2007

Commission particulière du débat public : RCEA [30 avril 2015], http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-rcea/INFORMER/DOSSIER_MO.HTM

Cour des Comptes.- « Rapport Public Particulier : La politique routière et autoroutière, évaluation de la gestion du réseau national », mai 1992

Cour des Comptes.- « Rapport Public Particulier : La politique autoroutière française », juin 1999

Cour des Comptes.- « Rapport Public Annuel 2012 », février 2012

DESCAMPS, Philippe.- « De l'autoroute publique aux péages privés : comment l'Etat français organise sa propre spoliation » in : Le monde diplomatique, juillet 2012. [11 mai 2015], <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/07/DESCAMPS/47973>

Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la mer.- « Schéma National des infrastructures de Transport ». Octobre 2011

DREAL Bretagne, la politique d'investissement en région Bretagne (PDMI 2009-2014) [22 avril 2015], <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/la-politique-d-investissement-en-region-bretagne-a1024.html>

DREAL Midi-Pyrénées.- « Observatoire régional des trafics routiers en Midi-Pyrénées : Itinéraire Toulouse – Séverac le Château A68 – RN 88, évolution 2008-2012 », mars 2014

FRANCOIS-PONCET, Jean, LARCHER, Gérard. – Remise en cause certains choix stratégiques concernant les infrastructures de communication. Sénat, rapport de commission d'enquête 479, 1998

[15 avril 2015], http://www.senat.fr/rap/l97-479/l97-479_mono.html

GUILHEMBAQUE, Alan. – Politique d'aménagement des infrastructures routières : étude de cas des effets territoriaux de l'A75 et du programme de désenclavement Vendéen. – 78p.

Projet de Fin d'Etudes : génie de l'aménagement. – Université de Tours : EPU-DA, 2011

MEZARD, Jacques, POINTEREAU, Rémy.- Les collectivités territoriales et les infrastructures de transport. Sénat, rapport d'information n°617, 30 mai 2013

[30 mars 2015], <http://www.senat.fr/rap/r12-617/r12-617.html>

Ministère délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche.- « Frédéric CUVILLIER se déplace sur la route Centre-Europe Atlantique pour concrétiser les engagements du Gouvernement : réaménagement dans l'Allier et en Saône-et-Loire », 11 juillet 2013

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Secteur Routier [05 mai 2015], <http://www.developpement-durable.gouv.fr/-Secteur-Routier-.html>

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.- « Achèvement de la rocade L2à Marseille », 2013

MIOT, Véronique.- « L'A45, on en parle depuis 75 ans ». Le Progrès, vendredi 20 février 2015.

Mobilité 21.- « Pour un schéma national de mobilité durable ». -27 juin 2013

Observatoire Economique, Social et Territorial de la Vendée (OESTV).- « Désenclavement routier vendéen et développement économique », octobre 2006.

Observatoire National Interministérielle de la Sécurité Routière.- « La sécurité routière en France : bilan de l'accidentalité de l'année 2012 ».- 2012.

PERBEY, Jacques.- « A45 : 420 millions d'euros pour la Loire et des interrogations ». Le Progrès, samedi 21 février 2015.

PIET, Yves-Henri. – « Les politiques routières : un cadre pour agir » in : WikiTerritorial du CNFPT, 10 février 2014. [08 avril 2015],

<http://www.forumesp.org/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/Lespolitiquesroutieresuncadrepouragir>

PONIATOWSKI, Ladislav.- Avis n°31 au projet de loi relatif à la transposition par ordonnances de directives communautaires. Sénat, 18 octobre 200.

[20 avril 2015], <http://www.senat.fr/rap/a00-031/a00-031.html>

PRUD'HOMME, Rémy.- « Essai d'analyse coûts-bénéfices du tunnel ferroviaire Lyon-Turin », 04 juin 2007

Sétra : Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements.- « Rapport d'étude : Sondage de circulation 2004-2005 », juillet 2009

Urgence.RN88.aveyron.fr [05 mai 2015], <http://urgence.rn88.aveyron.fr/>

VARLET, Jean.- Géographes et recherche finalisée : les observatoires d'autoroutes en France. In: *Flux* n°41, 2000. pp. 46-49.

[20 février 2015], http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/flux_1154-2721_2000_num_16_41_1326

VIEILLARD-COFFRE, Sylvie.- Tracé autoroutier et stratégies politiques locales dans les années 1990 : l'exemple de l'A 83 dans le Marais poitevin. In: *Géocarrefour*. Vol. 77 n°1, 2002.

Autoroutes, acteurs et dynamiques territoriales. pp. 65-72.

[20 février 2015], http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/geoca_1627-4873_2002_num_77_1_6263

Vie Publique, Chronologie de la politique de la route et de sécurité routière jusqu'en 2005 [10 mars 2015], <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-route-securite-routiere/chronologie/>

ZEMBRI-MARY, Genevière.- Maillage autoroutier et territoire : permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier français. – 422p.

Thèse de Doctorat. – Ecole Nationale des Ponts et Chaussées : Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés, spécialité Transport, 1999

TABLE DES ILLUSTRATIONS

Carte 1 : Carte du réseau d'importance nationale concédé et non concédé en 2009	10
Carte 2 : Carte des infrastructures routières principales en 2025 (CIADT 2003)	12
Carte 3 : Délestage du sillon rhodanien	19
Carte 4 : Critère de désenclavement Pasqua en 2004 (source: Sénat)	21
Carte 5 : La Vendée et son réseau routier (source : GéoAtlas)	28
Carte 6 : Infrastructures de Transports en Vendée (source : préfecture Vendée)	29
Carte 7 : Situation du Plan Routier en 2000 (avec A87 en construction) (source : CG85)	30
Carte 8 : Plan routier période 2010-2020 (source: CG85)	31
Carte 9 : Réseau Routier Vendéen à l'horizon 2030 (source : CG85)	32
Carte 10 : Dépenses d'investissement dans la voirie par habitant entre 1994 et 2004	34
Carte 11 : Implantation des Vendéopôles (source : Vendée expansion)	35
Carte 12 : Réseau des DIR (source : ministère de l'écologie)	38
Carte 13 : Plan Routier Breton validé en 1970	42
Carte 14 : Trafic sur les nationales bretonnes en 2006	43
Carte 15 : La RCEA à travers le territoire français	44
Carte 16 : Etat d'avancement de la RCEA en 2010	45
Carte 17 : Section Montmarault – Chalon-sur-Saône/Mâcon de la RCEA	45
Carte 18 : La mise en concession de la RCEA dans l'Allier (DREAL Auvergne)	47
Carte 19 : RN88 entre Albi et St Etienne	48
Carte 20 : Etat d'avancement des aménagements du tronçon Albi - Séverac-le-Château	49
Carte 21 : Plan de la rocade L2 (A507) à Marseille	56
Carte 22 : Tracé de l'autoroute A45	58
Figure 1 : Evolution du réseau routier à grande vitesse en France	14
Graphique 1 : Evolution du linéaire autoroutier entre 1955 et 2015	14
Graphique 2 : Evolution des ressources consacré au financement des autoroutes (Sénat, Jean FRANCOIS-PONCET et Gérard LARCHER, 1998)	22
Graphique 3 : Investissements dans la voirie en euros courants en Vendée (source : observatoire économique, social et territorial de la Vendée OESTV)	33
Tableau 1 : Répartition des compétences routières en France	9
Tableau 2 : Répartition des projets du SNIT	15
Tableau 3 : Répartition par Mobilité 21 des projets par scénario	16
Tableau 4 : Evolution du parc automobile en France (source : CCFA)	18
Tableau 5 : Circulation routière en France Métropolitaine (source : SOeS)	18
Tableau 6 : Nombre de tué en fonction de l'infrastructure routière (Cour des comptes, 1992)	24
Tableau 7 : Bilan des investissements routiers réalisés en Vendée entre 1990-2005 (source : OESTV)	33
Tableau 8 : Recettes 2015 de l'AFITF (source : AFITF)	40
Tableau 9 : Comparaison des financements (réalisation personnelle)	61

INDEX DES SIGLES

ADF (Autoroutes de France)
AFITF (Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France)
ASF (Autoroutes du Sud de la France)
ASFA (Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes)
BTP (Bâtiment Travaux Public)
CELIB (Comité d'Etude et de Liaison des Intérêts Bretons)
CDC (Caisse des Dépôts et Consignations)
CIADT (Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire)
CG (Conseil General)
COSE (Contournement Ouest de Saint-Etienne)
CPER (Contrat de Plan (ou de Projet) Etat-Région)
DATAR (Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale)
DDE (Direction Départementale de l'Equipement)
DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales)
DIGTM (Direction Générale des Infrastructures de Transports et de la Mer)
DIR (Directions interdépartementales des routes)
DR (Direction des Routes)
DREAL (Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement)
DUP (Déclaration d'Utilité Publique)
GLAT (Grandes Liaisons d'aménagement du territoire)
INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques)
LACRA (Liaisons Assurant la Continuité du Réseau Autoroutier)
LOTI (Loi d'orientation des transports intérieurs)
MAPPP (Mission d'Appui à la réalisation de contrats de partenariat public privé)
OESTV (observatoire économique, social et territorial de la Vendée)
PDMI (Programme de Modernisation des Itinéraires Routières)
PL (Poids-Lourds)
PPP (Partenariat Public Privé)
RCEA (Route Centre Europe Atlantique)
REE (Répertoire des Entreprises et des Etablissements)
RN (Route nationale)
RRN (Réseau Routier National)
SACHED (Schéma d'Aménagement de Chemins Départementaux)
(S)APRR ((Société des) Autoroutes Paris-Rhin-Rhône)
SDRN (Schéma Directeur Routier National)
SEMCA (Société d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes)
SETRA (Service d'études sur les transports, les routes et leurs aménagements)
SMO (Services régionaux de maîtrise d'ouvrage)
SNIT (Schéma National des Infrastructures de Transports)
SOeS (Service de l'Observation et des Statistiques)
SRIR (Schéma Routier d'Intérêt Régional)
TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques)
TIPP (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Pétroliers)

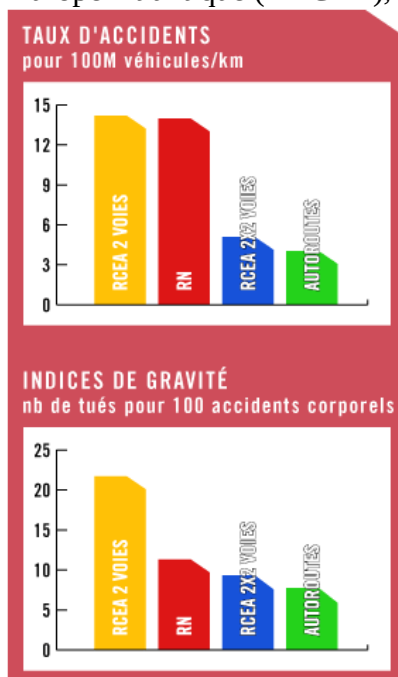
1- Projets du Plan de relance autoroutier (2015)

(Le Moniteur, 19/02/15)

Nom du projet	Descriptif	Région	Département	Maître d'ouvrage	Type de projet	Investissement en M€ (montant estimé)	Durée estimée des travaux en années	Emploi estimé dans la filière TP / an	Objectifs du projet
Echangeur A4 - A35		Alsace	Bas-Rhin	SANEF	Neuf	40 M€	2	200	Décongestionnement / sécurité
Elargissement A63	Elargissement autoroutier à 2x3 voies sur 27 km - Section Ondres-Saint Geours-de-Marenne	Aquitaine	Landes	ASF	Amélioration	310 M€	4	775	Décongestionnement
Echangeur A714 Est		Auvergne	Allier	APRR	Neuf	90 M€	3	300	Décongestionnement / sécurité
Elargissement A75	Elargissement autoroutier à 2x3 voies sur 7 km au sud de Clermont Ferrand	Auvergne	Puy-de-Dôme	APRR	Amélioration	170 M€	4	425	Décongestionnement / sécurité
Elargissement A13	Mise à 2x3 voies autoroute A 13 - Section Pont l'Eveque (14) => Dozulé - 22 km	Basse-Normandie	Calvados	SAPN	Amélioration	165 M€	2	825	Décongestionnement
Echangeur A406 Ouest		Bourgogne	Saône-et-Loire	APRR	Neuf	40 M€	2	200	Désenclavement / sécurité
Elargissement A10	Elargissement autoroutier à 2x4 voies sur 17 km - Section Orléans - A19	Centre	Loiret	Cofiroute	Amélioration	220 M€	4	550	Décongestionnement / sécurité
Elargissement A10	Elargissement autoroutier à 2x3 voies sur 24 km - Section Sainte-Maure-de-Touraines- Tours	Centre	Indre-et-Loire	Cofiroute	Amélioration	300 M€	4	750	Décongestionnement / sécurité
Echangeur A36-N19		Franche-Comté	Territoire-de-Belfort	APRR	Neuf	120 M€	2	600	Désenclavement
Echangeurs	Création du 1/2 échangeur de Toutainville et du 1/2 échangeur de Bourneville	Haute-Normandie	Eure	SAPN	Neuf	20 M€	1,5	133	Développement économique, désenclavement
Viaducs	Reconstruction de deux viaducs sur l'A13 à Guerville	Ile-de-France	Yvelines	SAPN	Entretien	52 M€	4	130	Décongestionnement
Echangeur des Gravières	Création d'un échangeur dans le cadre de l'opération Seine-Aval	Ile-de-France	Yvelines	SAPN	Neuf	20 M€	1,5	133	Développement économique
Echangeur Bailly-Romainvilliers	Reprise de l'échangeur existant	Ile-de-France	Seine-et-Marne	SANEF	Neuf	30 M€	2	150	Développement économique
Elargissement A9	Elargissement autoroutier à 2x3 voies sur 9 km Section Le Boulou - Le Perthus	Languedoc-Roussillon	Pyénées-Orientales	ASF	Amélioration	180 M€	3	600	Décongestionnement
Elargissement A61	Elargissement autoroutier à 2x3 voies sur 25 km - Section Lezignan-Corbieres-Narbonne	Languedoc-Roussillon	Aude	ASF	Amélioration	200 M€	3	667	Décongestionnement / sécurité
Elargissement A4	Elargissement autoroutier à 2x3 voies sur 10 km pour le contournement de Metz	Lorraine	Meuse	SANEF	Amélioration	20 M€	1	200	Décongestionnement / sécurité
Echangeur d'extrémité	Echangeur et liaison A16/RN42	Nord-Pas-de-Calais	Pas-de-Calais	SANEF	Neuf	40 M€	1,5	267	Développement économique, décongestionnement
Echangeur d'extrémité	Echangeur et liaison A26/RN43	Nord-Pas-de-Calais	Pas-de-Calais	SANEF	Neuf	40 M€	1,5	267	Développement économique, décongestionnement
Consolidation BAU sur A29	Consolidation de la bande d'arrêt d'urgence sur 30 km - section A1-A26	Picardie	Aisne	SANEF	Entretien	35 M€	1,5	233	Sécurité
Elargissement A57	Elargissement sur 8 km pour la traversée de Toulon	Provence-Alpes-Côte d'Azur	Var	Escota	Amélioration	280 M€	5	560	Décongestionnement
Elargissement A480	Elargissement autoroutier à 2x3 voies pour la traversée de Grenoble	Rhône-Alpes	Isère	AREA	Amélioration	300 M€	5	600	Décongestionnement

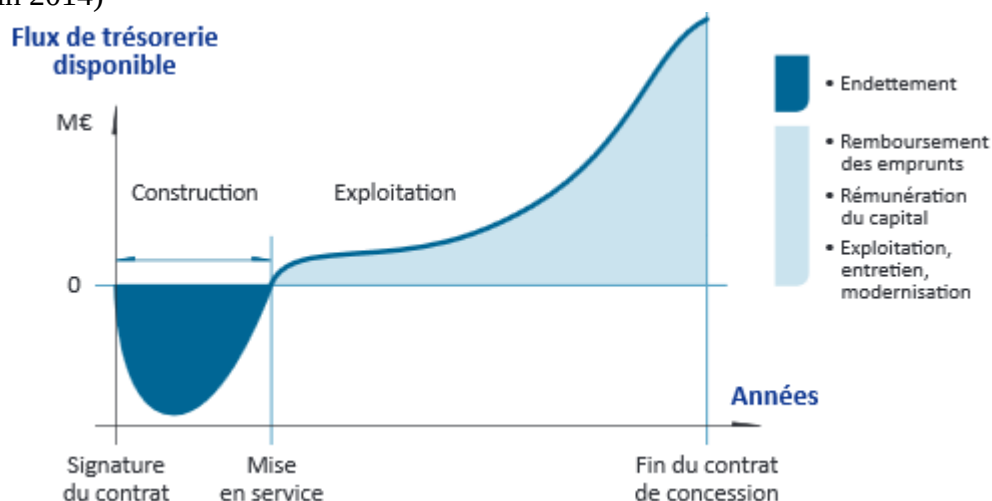
2- Accidentologie de la RCEA

(Association pour la Route Centre Europe Atlantique (ARCEA), 2004)



3- Schéma théorique du principe de la concession

(AFSA, juin 2014)



4- Fin des concessions autoroutières selon la société

(Autorité de la concurrence, 2014)

Les dates ci-dessous sont celles de 2014 c'est à dire avant la mise en place du Plan de Relance Autoroutier (2015) qui rallonge de 6 mois à 4 ans les concessions en fonction de la société concessionnaire.

Date de fin de la concession		
Vinci autoroutes	ESCOTA	31 décembre 2027
	COFIROUTE	31 décembre 2031
	ASF	31 décembre 2033
Eiffage	APRR	31 décembre 2032
	AREA	31 décembre 2032
Albertis	SANEF	31 décembre 2029
	SAPN	31 décembre 2029

TABLE DES MATIERES

Avertissement	4
Remerciements	6
Sommaire	7
Introduction	9
A. Approche du sujet	9
B. Méthodologie	11
I. Approche de l'évolution des arbitrages politiques en matière de réseau routier d'intérêt national	13
A. Historique des plans routiers	13
1) Evolution du réseau depuis l'après-guerre	13
2) Eléments récents d'évolution du réseau routier national	15
a) Le SNIT (2011)	15
b) La Commission Mobilité 21 (2013)	15
c) Le Plan de relance autoroutier (2015)	17
B. Critères pour le choix d'aménagement d'un axe routier	17
1) Le trafic : le critère initial	17
a) Croissance du nombre de véhicules et du trafic	17
b) Le trafic en agglomération	18
c) Les itinéraires de délestage, l'exemple du sillon Rhodanien	18
2) L'aménagement du territoire	19
a) Axes d'intérêt nationaux	19
b) L'irrigation du territoire	20
c) Objectifs de désenclavement par l'Etat	20
3) Le coût	21
4) L'intégration au réseau routier Européen	23
5) La sécurité routière	24
6) Les contraintes et conséquences environnementales	24
7) Autres critères	25
a) Conséquences sur l'économie	25
b) Temps de mise en place de l'infrastructure	25
c) Enjeux politique	25
II. Politique d'infrastructures locales à travers l'exemple vendéen	27
A. Rôle des départements en matière d'équipement routier	27
B. Le Plan routier Vendéen	28
1) Présentation de la Vendée	28
2) Plans stratégiques routiers	29
a) Situation au milieu des années 80	29
b) La Planification Stratégique	30
Le SACHED	30
Le Plan Routier 2000	30
Le Plan Routier 2010	31
c) Des investissements importants	32
Des investissements départementaux en hausse pour le routier	32
La Vendée dans les bons élèves en terme d'investissement routier	33
Des conséquences économiques fortes	34
C. Les départements comme acteurs principaux de l'achèvement des grandes liaisons routières d'aménagement du territoire ?	35
1) Les collectivités locales ne peuvent pas supporter de tels dépenses	35

2) L'exemple vendéen est-il reproductible ?	36
III. Du volontarisme étatique aux PDMI	37
A. Financement des infrastructures nationales par l'Etat	37
1) L'Etat : de moins en moins financeur du réseau (auto)routier	37
2) La contractualisation Etat-Régions	38
a) De 1984 à 2009, le routier traité dans les CPER	38
b) Les Programmes de Modernisation des Itinéraires routiers (PDMI)	39
c) La contractualisation 2015-2020	39
3) L'AFITF, organe de financement de l'Etat	40
B. Le Plan routier Breton	41
1) Un plan réalisé face aux fortes demandes locales	41
2) Financements du projet	42
3) Bilan du projet et poursuite des investissements	42
a) Réussite du plan routier Breton	42
b) Cas de la RN 164	43
C. La Route Centre Europe Atlantique	44
1) Présentation de la RCEA	44
2) La section A71 – A6 : une lente mise en 2x2 voies	45
3) Le Projet de 2013 : Concession et voie express	46
D. La RN88 : chaînon principal de l'axe Lyon-Toulouse	47
1) Présentation générale de l'infrastructure	47
2) Section « ouest » : Albi – Séverac-le-Château	48
3) Section « est » : Le Monastier-Pin-Moriès – Saint-Etienne	50
E. L'Etat peut-il porter sur fonds budgétaires l'achèvement des grandes liaisons routières d'aménagement du territoire ?	50
IV. Le financement par le privé des infrastructures routières	52
A. Les possibilités de financements par le privé	52
1) La délégation de service public ou concession	52
a) Principe de la concession	52
b) Evolution de la concession en France	53
Un système basé sur des sociétés mixtes (1955 -1994)	53
Recapitalisations puis cession au privé des sociétés autoroutières (1994 – à aujourd'hui)	54
2) Le Partenariat Public-Privé ou contrat de partenariat	55
B. L'autoroute A45 : réalisée entre deux pôles urbains	57
1) Genèse du projet	57
a) Pourquoi ne pas aménager l'A47 ?	57
b) Caractéristiques de l'A45	57
c) Etapes marquantes de l'avancée du projet	58
2) Une concession majoritairement payée par le public	58
C. Le recours au privé est-il indispensable ?	59
Conclusion	61
A. Limites de l'étude	61
B. Comparaison entre les financements	61
C. Principaux obstacles au routier	62
Bibliographie	64
Table des Illustrations	67
Index des sigles	68
Annexes	69

1- Projets du Plan de relance autoroutier (2015)	69
2- Accidentologie de la RCEA	69
3- Schéma théorique du principe de la concession	70
4- Fin des concessions autoroutières selon la société	70
Table des matières	71

CITERES

UMR 6173
*Cités, Territoires,
Environnement et
Sociétés*

Equipe IPA-PE
Ingénierie du Projet
d'Aménagement,
Paysage,
Environnement



35 allée Ferdinand de Lesseps
BP 30553
37205 TOURS cedex 3

Directeur de recherche :
THOMAS Éric

DEPONT Benoît
Projet de Fin d'Etudes
DA5
2014-2015

Politiques d'aménagement des grandes liaisons routières : Etude des réponses régionales et nationales

Résumé : Dans un contexte actuel de crise et de baisse des dotations de l'Etat envers les collectivités locales se pose la question des investissements tant publics que privés dans le domaine des infrastructures de transports. Un certain nombre d'itinéraires d'importance nationale attendent des aménagements afin d'augmenter leur capacité et la sécurité de leurs utilisateurs. Sous quelle forme et de quelle provenance viendront les investissements qui permettront leur réalisation ? Les investissements peuvent provenir de fonds budgétaires de la part de l'Etat ou des collectivités locales. Ils peuvent également être le fruit d'une collaboration avec le privé via une délégation de service public, c'est-à-dire la concession fortement préconisée aujourd'hui, ou un partenariat public-privé (contrat de partenariat).

Afin de répondre à cette problématique, il s'agit dans un premier temps de comprendre l'évolution du système de voies rapides et d'autoroutes en France et les éléments théoriques qui conditionnent la mise en place d'un projet routier. Ensuite il convient d'étudier les différentes solutions régionales et locales proposées d'abord d'un point de vue théorique puis à travers d'exemples passés ou actuels mettant en relief les atouts et limites de ces solutions.

Les conclusions issues de ce travail de recherche permettent de mettre en perspective les différentes solutions possibles et les changements nécessaires. Cependant, le contexte tant économique que politique où le routier n'est plus la priorité, il convient d'être réaliste quant à la réponse concrète à ce problème d'aménagement du territoire.

Mots Clés : A45, Autoroutes, Concession, Contrats de Plan, Désenclavement, Partenariat Public Privé, Plan routier Breton, RCEA, RN88, Routier, Voies rapides, Vendée.