

An aerial, black and white photograph showing a multi-lane road that curves through a dense, textured forest. The road is the central focus, with its lanes clearly visible. The surrounding forest is thick and covers the entire landscape. In the upper left corner, there is a small cluster of buildings, possibly a village or farmstead. The overall composition is high-contrast and emphasizes the integration of infrastructure with nature.

**LA ROUTE
et l'AMENAGEMENT
du TERRITOIRE
contribuer
à un aménagement
equilibre**

Il n'est pas de société sans communications. Parmi celles-ci le réseau routier est à la fois un des services publics les plus fondamentaux de toute société et un instrument particulièrement bien adapté aux besoins d'une société moderne.

Mais, si la route joue dans les transports un rôle essentiel et parti-

culièrement propice au développement régional, il a été et il demeure nécessaire de mener une politique cohérente et soutenue d'adaptation, pour permettre aux routes françaises de contribuer dans les meilleures conditions aux grands objectifs de la nation, et notamment à un aménagement équilibré du territoire.

LA ROUTE, ELEMENT PREPONDERANT DU SYSTEME DES TRANSPORTS NATIONAL, EST EGALEMENT UN LEVIER PRIVILEGIE DU DEVELOPPEMENT REGIONAL

La route assure environ 90 % du trafic de voyageurs et plus de la moitié du trafic de marchandises par voie terrestre.

Cette place prépondérante s'explique évidemment par les *caractéristiques des véhicules automobiles, et d'abord leur souplesse d'emploi* : le libre choix des horaires, des itinéraires, voire des capacités de transport constitue pour l'utilisateur un avantage très net. La possibilité d'un service « porte à porte », sans ruptures de charge, est également un atout classique de l'automobile, tant pour les déplacements de personnes que pour les transports de marchandises. Enfin, il convient de souligner un élément rarement mis en valeur : la route permet généralement un raccourcissement de la longueur réelle du trajet correspondant à une relation donnée ; on estime ainsi que, pour une même liaison, le trajet routier est inférieur de 8 % au trajet ferroviaire, et de 27,5 % au trajet par voie d'eau (cf. XI^e Rapport de la Commission des Comptes des Transports de la Nation).

Les caractéristiques des véhicules automobiles expliquent le développement du trafic routier, notamment face aux nouvelles données de l'organisation de l'espace, tant au niveau des agglomérations qu'au niveau des régions.

Les données de l'organisation de l'espace

L'évolution urbaine a joué un rôle important dans la diffusion de l'automobile, pour deux raisons essentielles :

- la croissance de la population urbaine et l'orientation vers une urbanisation périphérique et vers l'habitat individuel ;

- la croissance de la population urbaine a été particulièrement sensible dans les grandes agglomérations de province et les villes moyennes ou petites.

Or, celles-ci (surtout les dernières) ne présentaient pas de réseaux de transports collectifs aussi complets que la région parisienne. Au contraire, les caractéristiques urbaines étaient fréquemment défavorables aux transports collectifs (étroitesse du marché, faible densité de l'habitat) et favorables à l'automobile (facilité du parking périphérique ou central, faible surface du centre, faible distance périphérie-centre). Les conditions étaient donc réunies pour que le véhicule individuel joue dans ces villes un rôle plus important qu'ailleurs. Si les transports collectifs assurent environ 40 % des déplacements en région parisienne, cette part est plus faible dans les villes de province (7 à 25 %).

De même les habitants de ces villes sont ceux qui connaissent les plus forts taux d'équipement en automobile, en croissance sensible.

L'orientation vers une urbanisation périphérique et vers l'habitat individuel a également constitué un facteur important de développement de l'usage de l'automobile en zone urbaine. Il est en effet souvent difficile aux transports collectifs d'assurer dans de bonnes conditions (de qualité de service et de rentabilité) la desserte des zones éloignées peu denses, tout particulièrement pour le trafic de rocade, du fait de la faible clientèle concernée par chaque point d'arrêt et du fait du grand nombre de points à desservir et de liaisons à assurer. Aussi — même en région parisienne — la part des transports individuels dans les déplacements est-elle beaucoup plus forte pour la desserte de telles zones.

Au niveau régional, la promotion de l'aménagement du territoire et le desserrement géographique des activités ont contribué au développement de l'automobile, d'une part du fait du ralentissement de la croissance de l'agglomération parisienne au bénéfice des villes de province, avec les conséquences quant aux déplacements urbains qui ont été analysées plus haut, et, d'autre part, du fait de la bonne adaptation de la route aux nouvelles localisations des activités. En effet, la nouvelle distribution spatiale devait parfois rendre inadaptes les modes de transports traditionnels qui ne desservaient pas ou qui desservaient mal les nouvelles zones d'activités, ou qui assuraient les liaisons entre ces zones dans de mauvaises conditions (allongement des parcours et des délais). Inversement, l'omniprésence d'un réseau routier relativement homogène et plus facilement adaptable que les autres infrastructures de transport, ainsi que la souplesse d'emploi de l'automobile, garantissait à ces zones une certaine qualité de desserte et la possibilité d'assurer des liaisons par les itinéraires les plus directs. Les mêmes raisons ont contribué au développement du trafic sur les lignes aériennes intérieures.

L'autoroute facteur décisif d'implantation industrielle

L'importance de la qualité des transports, et plus particulièrement des infrastructures routières, pour la localisation des activités est mise en lumière par une enquête de la Chambre de Commerce de Paris selon laquelle la proximité d'une autoroute est la motivation la plus fréquemment citée par les industriels pour une implantation dans une zone industrielle.

Sans doute, l'amélioration des communications ne suffit-elle pas à susciter le développement, s'il n'existe pas par ailleurs d'autres conditions favorables. Dans certains cas on peut même craindre des effets néfastes, la plus grande facilité des déplacements venant conforter un processus défavorable. Mais, si les conditions de réussite existent, l'aménagement du réseau routier peut stimuler sensiblement l'expansion régionale.

C'est ainsi que, dans le département de la Somme, on a pu constater — à partir de la mise en service de

l'autoroute A 1 — une accélération notable des implantations d'entreprises dans les communes voisines de l'autoroute. Dans les 5 années suivant cette mise en service (1967-1972), le nombre d'emplois industriels a augmenté de 40 % dans les 6 cantons répartis de part et d'autre de l'axe de l'autoroute, alors que dans la plupart des autres cantons l'évolution était notablement inférieure, voire même stagnante.

Les insuffisances

Cependant, pour pouvoir produire ses effets favorables, le réseau français présentait et présente encore souvent des insuffisances graves :

- l'importance excessive des routes nationales dans l'ensemble des routes françaises conduisait à une mauvaise distribution des efforts ;

- la capacité des principaux axes est insuffisante pour permettre un écoulement satisfaisant du trafic : le réseau autoroutier de la France était très insuffisant par rapport à ceux de nos concurrents européens, et une part croissante des routes est frappée par l'encombrement ;

- la résistance des chaussées ne permettait pas de faire face à l'évolution du trafic lourd ; aussi fallait-il recourir à des mesures conservatoires (barrières de dégel) qui accentuaient l'enclavement des régions concernées et nuisaient à la bonne marche de l'économie ;

- les caractéristiques du réseau et son équipement étaient insuffisants pour atteindre le niveau de sécurité souhaitable ;

- la désadaptation du réseau au volume des besoins s'est traduite en agglomération par une aggravation des nuisances qui aurait pu dans une large mesure être évitée par un effort entrepris à temps : déviations des petites villes, rocares permettant le contournement des centres des grandes agglomérations, rationalisa-

tion des courants de trafic dans les centres.

Au total, en termes d'Aménagement du Territoire, les caractéristiques du réseau routier ancien étaient insuffisantes pour assurer des liaisons fiables et efficaces sur l'ensemble du territoire. La difficulté, la longueur des parcours et donc le coût des transports mettaient à l'écart du développement économique les régions situées loin des grands pôles industriels.

L'ADAPTATION AUX BESOINS DE LA CONFIGURATION DU RESEAU ROUTIER NATIONAL

Pour que le réseau routier national soit en mesure de jouer un rôle structurant au niveau de l'espace national, il convenait d'abord de savoir quelle définition et quel aménagement il fallait lui donner pour répondre aux besoins.

La définition des axes nationaux a été notablement améliorée par la décentralisation de la gestion des routes nationales secondaires qui ont été remises aux départements. Rappelons que cette réforme importante a été accomplie sur la base d'un schéma directeur mettant clairement en lumière les liaisons

destinées à demeurer nationales, soit pour des raisons fonctionnelles (relations entre les agglomérations constitutives de l'armature urbaine du territoire), soit pour des raisons opérationnelles (importance du trafic).

Les grandes liaisons inter-régionales

Par ailleurs, il est apparu souhaitable de mettre en évidence dans ce schéma les liaisons particulièrement importantes pour l'Aménagement



du Territoire — 3 grandes liaisons inter-régionales Nord-Sud et 6 grandes liaisons Est-Ouest qui ne passent pas par la région parisienne — de façon à faire apparaître les itinéraires dont le rôle d'entraînement peut justifier que des investissements y soient effectués avant que l'importance du trafic ne les justifie. Ces G.L.A.T. (grandes liaisons d'Aménagement du Territoire) représentent 17.000 km sur les 27.500 que comporte le nouveau réseau national correspondant au Schéma Directeur routier adopté en 1971.

La pénétration dans le cœur des villes : une responsabilité locale

Cette démarche, qui vise à l'adéquation du niveau où s'exercent les responsabilités et de celui où se font sentir leurs effets, a été également appliquée en milieu urbain. Une action a, en effet, été engagée en vue d'une meilleure répartition des maîtrises d'ouvrage des voies inscrites aux Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme. Seuls doivent rester dans le domaine de l'Etat les voies assurant la continuité du réseau national de rase campagne (en particulier rocade de contournement) ou le raccordement de pôles générateur de trafic important à ce réseau (port, aéroport, marché d'intérêt national...). L'aménagement de la pénétration dans le cœur des villes est devenue une responsabilité locale. A l'heure actuelle, sur 230 agglomérations concernées, une centaine de dossiers sont réglés ou en voie de l'être, et il est souhaitable que les autres puissent l'être rapidement.

La configuration à donner aux grands axes nationaux est déterminée dans le cadre d'un Parti d'Aménagement à long terme.

Par définition, celui-ci vise à donner à chaque axe un niveau d'aménagement conforme aux besoins à long terme : aménagement lourd (autoroute, route à 2 x 2 voies neuve ou par aménagement sur place) ou plus léger (calibrage à 7 m avec ou sans créneaux, éventuellement routes à trois voies (1)). Pour un niveau d'aménagement donné, le critère du bénéfice actualisé classique permet

(1) L'intérêt des routes à 3 voies a été notablement diminué par la limitation de vitesse à 90 km/h.

de trancher entre des variantes qui assurent approximativement la même fonction. Si, au contraire, l'alternative porte sur la desserte de telle ou telle ville, ou sur le choix de tel ou tel niveau d'aménagement, le simple calcul des avantages directs s'avère insuffisant : il privilégie en effet les liaisons à trafic élevé et donc les régions développées.

Pour éviter ce risque, il convient que les décisions puissent également tenir compte des effets indirects de l'investissement. Jusqu'à présent, l'étude de ces effets n'a pu être menée que de façon qualitative et centrée sur une constatation de l'économie des régions desservies.

C'est ainsi que, sur certains axes considérés comme importants du point de vue de l'aménagement du territoire, les études n'ont porté délibérément que sur des aménagements lourds. L'amélioration méthodologique en cours permettra d'améliorer nos connaissances de la plupart des effets indirects, et notamment ceux qui contribuent à l'aménagement du territoire : les

créations d'emplois et les modifications des flux migratoires qui en résultent, l'utilisation des sols, etc.

Compléter l'action sur les grands axes nationaux

Enfin, il faut noter que l'aménagement des liaisons nationales ne suffit pas pour que la route produise tous ses effets sur le développement régional. L'action sur les grands axes nationaux doit être complétée, pour être effective :

- par l'aménagement des routes locales, qui assurent les liaisons d'intérêt plus circonscrit ou des fonctions de rabattement et d'éclatement complémentaires du réseau national, et qui conditionnent donc en partie l'efficacité des actions entreprises sur ce dernier ;
- par action sur la voirie urbaine, permettant d'assurer la continuité des axes nationaux et le raccordement des grands pôles à ces axes, tout en préservant le cadre de vie urbain.

LE PHASAGE DES REALISATIONS

Une fois adopté un parti d'aménagement à long terme, la date de réalisation de cet aménagement est d'autant plus importante que l'ensemble du réseau est marqué par un retard par rapport aux besoins, et que le volume total des travaux est limité par les contraintes financières.

L'accélération de l'effort de développement du réseau autoroutier et sa réorientation en faveur de l'Ouest

L'autoroute constitue un moyen irremplaçable de désenclavement des régions, notamment de celles que leur éloignement des grands pôles de développement a maintenues à l'écart des progrès de notre économie.

En donnant une large priorité au développement de ces infrastructures modernes on privilégie donc l'avenir et un développement équilibré du territoire. Si, en effet, l'effort consenti pour rattraper notre retard s'appliquait initialement aux axes les plus chargés, il a été

- réorienté de façon à correspondre :
- aux options prises dans le cadre de l'Aménagement du Territoire ;
 - aux vœux des régions.

Cette réorientation amenait à consentir un effort important pour le réseau autoroutier dans l'Ouest et la réalisation de grandes liaisons transversales ne passant pas par Paris.

C'est ainsi qu'il a été décidé :

- de construire 1.800 km d'autoroutes nouvelles au cours du VII^e Plan dans le cadre du programme d'action prioritaire (P.A.P.) « désenclaver l'Ouest, le Sud-Ouest et le Massif Central ». Ce programme comporte les réalisations suivantes :

1978 : Clermont-Ferrand - Thiers, La Ferté-Bernard - Le Mans, Tours - Poitiers.

1979 : Le Mans - Rennes, Nantes - Angers, Orléans - Bourges.

1980 : Bordeaux - Le Muret, Saint-Géours de Marennes - Espagne, Bordeaux - Narbonne.

1981 : Pau - Bayonne, Thiers - Saint-Etienne.

1982-1983 : Angers - Tours, Bourges - Clermont-Ferrand ;

- d'accélérer au maximum la réalisation de la liaison Poitiers-Bor-

deux, initialement prévue pour 1982-1983, qui sera avancée à 1981 conformément à la décision du comité interministériel de l'Aménagement du Territoire du 10 juin 1977 ;

- de répondre aux vœux de certaines régions en acceptant les propositions de celles-ci pour l'accélération de la réalisation de certaines liaisons : Axe Nord-Sud d'Alsace, Lorraine - Bourgogne, Axe Calais - Reims - Troyes - Dijon...

- de réaliser les autres liaisons les plus intéressantes pour la cohérence du réseau autoroutier : Le Mans - Angers, Pau - Toulouse, Lyon - Genève, etc.

Au total, le programme de développement des autoroutes de liaisons arrêté par le Conseil des Ministres du 15 juin 1977 prévoit un doublement du réseau de rase campagne : de 3.027 km au 1^{er} janvier 1977, il passera en effet à 6.150 km en 1983 (7.500 km avec les voies rapides urbaines).

Ces orientations permettent de réaliser un réseau de base maillé qui assurera les liaisons les plus importantes du point de vue de l'aménagement du territoire et, notamment, le débouché des plans régionaux en cours de réalisation (Bretagne et Massif Central).

Ce réseau de base sera par la suite complété par la réalisation de nouvelles liaisons autoroutières et de routes express à 2×2 voies pour assurer un maillage plus dense et les prolongements les plus importants.

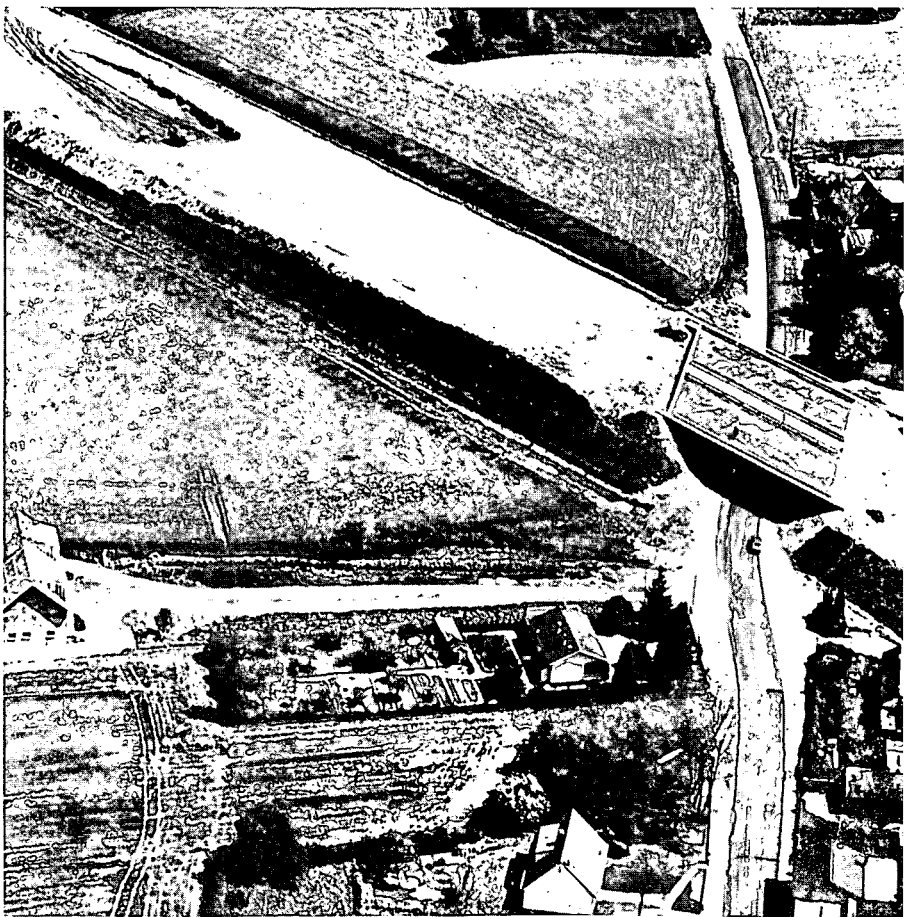
La mise en œuvre de plans régionaux a permis de répondre aux problèmes spécifiques de la Bretagne et du Massif Central

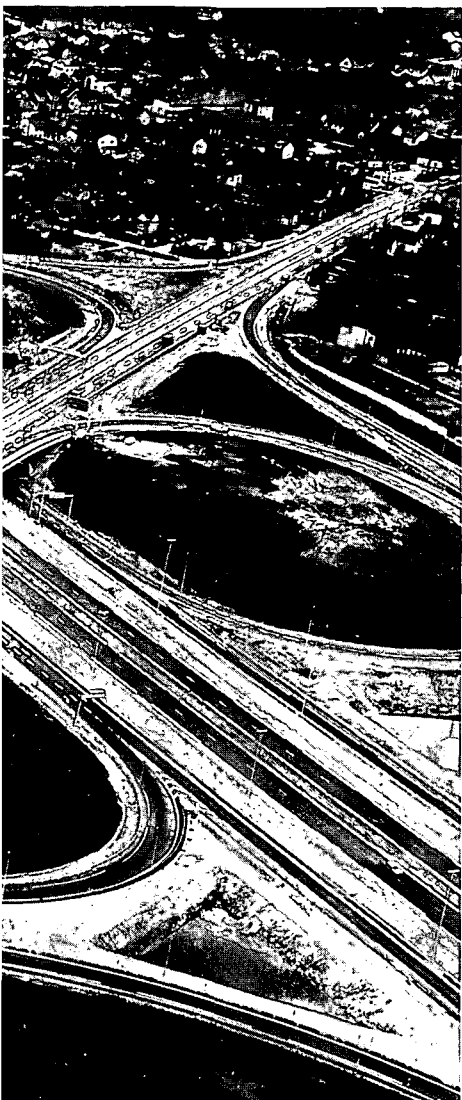
Le développement du réseau autoroutier ne permet pas de couvrir l'ensemble des besoins de la politique d'aménagement du territoire. Dans ces conditions, le gouvernement a défini et mis en œuvre des plans routiers régionaux qui visent à améliorer considérablement les liaisons de la Bretagne et du Massif Central. Ces programmes, complémentaires à celui de développement du réseau autoroutier, mobilisent

En haut : échangeur autoroute A 15, Route nationale 192, Patte d'Oie d'Herblay (95)

En bas : Le perray (Yvelines), construction de rocade

A droite : A 13, péage de Buchelay





d'importants moyens : 500 MF par an sont prévus dans le cadre du P.A.P. n° 5 au cours du VII^e Plan. En complément au programme autoroutier et aux plans routiers breton et du Massif Central, des programmes d'action prioritaire d'initiative régionale (P.A.P.I.R.) ont été conclus avec la plupart des régions en faisant porter l'effort financier conjoint de l'Etat et des régions sur un certain nombre

d'axes jugés prioritaires pour l'aménagement des régions. On peut citer, à cet égard, les rocades minières du Douaisis destinées à faciliter la reconversion industrielle de ce secteur, l'axe Nord-Sud d'Alsace, la liaison Nord-Sud de la Haute Normandie, la R.N. 13 entre Caen et Cherbourg, la route nouvelle Nantes - Cholet, la route Centre Europe Atlantique d'Angoulême à La Rochelle...

LA QUALITE ET LE PRIX DU SERVICE RENDU AUX USAGERS DE LA ROUTE

L'analyse serait incomplète si elle se limitait aux caractéristiques géométriques des infrastructures. L'impact des routes sur le développement régional dépend aussi d'autres éléments caractérisant le service rendu aux usagers, voire du prix que ceux-ci peuvent avoir à payer pour utiliser les infrastructures.

Une circulation permanente et sûre

A côté des actions de développement de l'infrastructure, la politique menée sur le réseau national comprend, en effet, l'extension *d'un nouveau niveau de service aux usagers, garantissant une circulation permanente et sûre.*

L'inadaptation des chaussées anciennes du réseau routier national et l'insuffisance des moyens destinés à assurer la viabilité hivernale conduisaient à des interruptions partielles ou totales de circulation en période de dégel, de verglas ou de chute de neige. Ceci pénalisait particulièrement les régions à climat rigoureux, dont l'économie souffrait d'une circulation difficile voire impossible (barrières de dégel).

Un programme de renforcement de chaussées a été développé à partir de 1969. Il vise à remettre en état et adapter au trafic, notamment au trafic lourd, les chaussées d'itinéraires complets. Fin 1977, 12.800 km auront été rénovés et mis à l'abri des effets du gel.

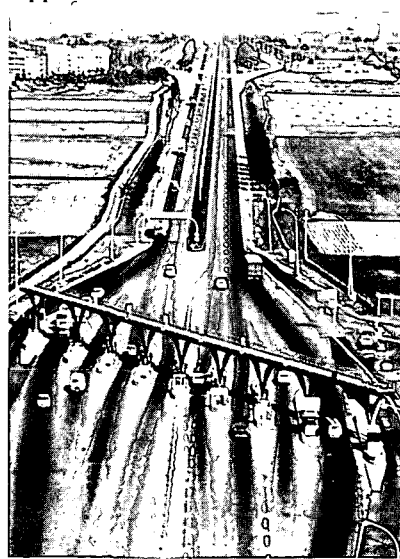
Sur les itinéraires dont les chaussées ont été renforcées, un entretien modernisé vise à leur conserver leurs qualités tout en rationalisant

les méthodes d'intervention et l'emploi des ressources. Un service de lutte préventive contre la neige et le verglas complète l'effort fait pour assurer, sans interruption par tous temps, la circulation de tous les véhicules autorisés par le Code de la route.

Ce niveau de service amélioré, qui assure notamment le désenclavement des régions au climat rigoureux, est maintenant assuré sur environ la moitié des itinéraires du Schéma Directeur ; il sera progressivement étendu, ainsi que le traitement complet des itinéraires en équipements de sécurité.

Le prix payé par les usagers

La question du *prix payé par les usagers* se pose, en termes d'aménagement du territoire, avec le développement du réseau autoroutier.





Jean Mills,
ingénieur en chef
des Ponts et Chaussées,
adjoint au directeur des routes
et de la circulation routière,
chargé du service des
programmes et des investissements

Il existe actuellement certaines sections d'autoroutes sans péage, à proximité des grandes métropoles. De même, des actions d'anticipation telles que le Plan Routier Breton permettent aux régions intéressées de disposer, sans péage, d'infrastructures à caractéristiques autoroutières ou quasi-autoroutières. Enfin, une étude R.C.B. a permis de déterminer, parmi les aménagements lourds à mettre en service au cours des années 80, les liaisons pour lesquelles une autoroute concédée n'était pas concevable.

Cependant cette même étude a montré que les autoroutes à construire dans les prochaines années devaient être exploitées à péage.

Le péage est destiné à équilibrer le compte d'exploitation des sociétés concessionnaires, et par conséquent à couvrir :

- les annuités d'emprunts, qui dépendent du coût de construction, de l'apport initial de l'Etat, des conditions d'emprunt, de la proportion d'autoroutes anciennes dans la concession ;
- les charges d'entretien et d'exploitation, qui représentent environ le quart des charges de l'autoroute et restent sensiblement invariables en francs constants.

Le jeu de ces facteurs, particulièrement leur évolution au cours des dernières années, a conduit spontanément à avoir :

- des tarifs de péage bas sur les autoroutes de construction assez anciennes, situées sur les axes les plus circulés traditionnellement, et financées par des emprunts à taux assez modérés avec une aide forte de l'Etat ;
- des tarifs de péage plus élevés sur les autoroutes récentes ou en construction, situées sur des axes moins fréquentés et financées par des emprunts aux taux actuels avec une aide de l'Etat moindre, voire nulle.

Une harmonisation progressive des péages

Pour éviter les conséquences dommageables pour un aménagement équilibré du territoire de tarifs de péage trop contrastés, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire a retenu (le 10 juin 1977) le principe d'une harmonisation progressive des péages autoroutiers, de manière à réduire les disparités géographiques actuelles. Sans anticiper sur le rapport que le

Ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du Territoire doit présenter sur ce sujet, il est possible d'avancer les idées suivantes.

L'objectif à poursuivre serait celui d'un rapprochement des niveaux de péage, et non d'un niveau de péage unique. L'instauration d'un tarif unique supposerait en effet soit la fusion des sociétés concessionnaires, soit la mise en place d'un mécanisme de péréquation entre l'ensemble des sociétés. Ces deux formules paraissent difficilement praticables, au moins tant que l'on se situe en phase de construction du réseau autoroutier, car elles nuiraient au dynamisme du système de concession qui suppose l'existence de plusieurs concessionnaires et le jeu d'une certaine concurrence entre ceux-ci.

Les niveaux de péage devraient permettre d'assurer un maximum d'avantages collectifs procurés par les autoroutes, dans le cadre des contraintes de financement inhérentes à la réalisation du réseau.



REGULARITE DE L'EVOLUTION DES CREDITS, SOUPLESSE DE GESTION POUR DES SOLUTIONS OPTIMALES

L'action entreprise et les réorientations opérées doivent ainsi permettre au réseau routier national de manifester toutes ses potentialités au service d'un aménagement équilibré du territoire.

Cependant, s'il est nécessaire d'accorder des priorités aux régions pénalisées par l'insuffisance de leurs liaisons routières, il convient d'éviter de compromettre le développement économique d'ensemble, et donc d'éviter que les régions « fortes » ne voient se dégrader leurs conditions de circulation. Si une politique de rééquilibre suppose une certaine dose de volontarisme, elle doit s'accompagner de l'étude aussi

exhaustive que possible des différents effets des actions engagées, de manière à s'assurer que ces actions sont compatibles avec le maintien des équilibres fondamentaux de l'économie, et favorables à la poursuite de la croissance.

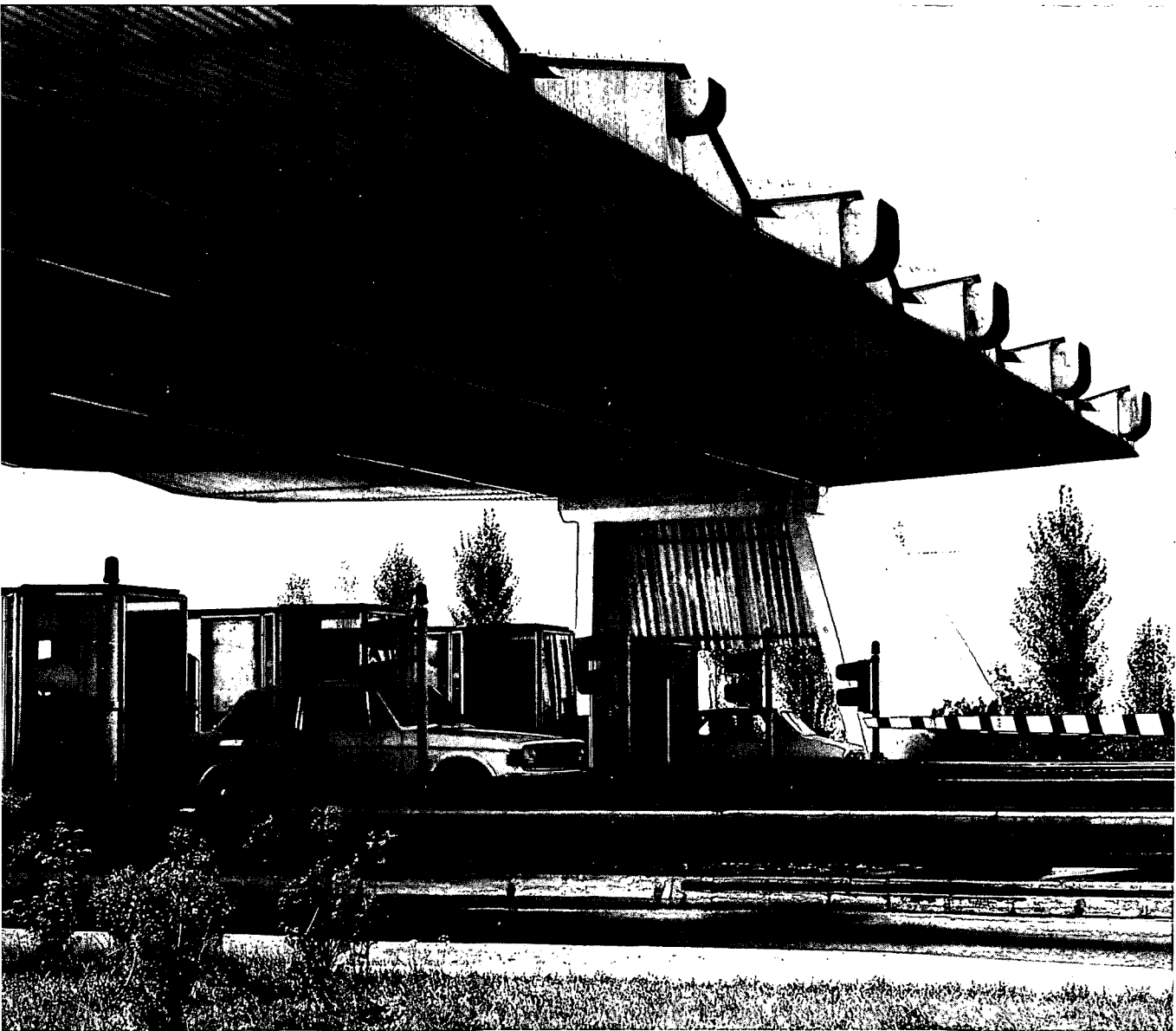
De même il convient que le nombre et le niveau des priorités accordées n'aboutissent pas, compte tenu des possibilités globales de financement, à ce que les ressources des actions ou des régions non prioritaires descendent au-dessous du minimum nécessaire. Corrélativement, une fois les priorités décidées, il convient qu'une évolution en baisse des financements ne conduise pas à cette conséquence.

Une condition fondamentale d'un aménagement équilibré est donc, en définitive, la disposition d'un système de financement qui garantisse la régularité de l'évolution des crédits, nécessaire à la définition de priorités raisonnées, et la souplesse de gestion, nécessaire aux choix des solutions optimales.



*François-Didier Lemoine,
administrateur civil
chargé de la section
de politique routière*

Autoroute du Nord



LES INVESTISSEMENTS ROUTIERS

en rase campagne



Le rôle principal des investissements routiers est d'adapter l'infrastructure à la demande de trafic, toutefois cette adaptation ne peut se faire à court terme pour plusieurs raisons :

- les enveloppes budgétaires sont nécessairement limitées et ne permettent pas de satisfaire les besoins au moment où ils se manifestent.

- le délai de réponse de l'investissement est plus ou moins long, par exemple entre la décision de réaliser

une autoroute et sa mise en service un délai minimum de 5 ans environ est nécessaire.

- les considérations d'aménagement du territoire peuvent amener à privilégier certaines liaisons pour lesquelles le trafic existant ne justifierait que des aménagements plus limités.

La nécessaire adaptation de la capacité aux besoins qui se manifestent ne pourra se faire, pour la gestion la

plus efficace des fonds publics, que par un ensemble de procédures reliant l'image souhaitable à terme du réseau routier national à la programmation effective des aménagements routiers. Cette démarche permettra d'assurer la cohérence dans le temps des choix d'investissement sur chaque itinéraire et rendra possible une action volontariste.

Quelle doit être alors cette procédure ? Quels sont les principaux critères qui aident à la décision ?

UN PLAN D'AMENAGEMENT A LONG TERME

Un tel plan d'aménagement avait déjà été établi en 1960 pour l'horizon 1975 et il semble tout à fait remarquable qu'il ait été à peu près réalisé.

Aujourd'hui s'achève au terme de 2 à 3 années d'études, la mise au point d'un nouveau plan d'aménagement conçu pour l'horizon 1990-2000 :

- un schéma directeur avait au préalable défini les axes essentiels sur lesquels l'Etat devait concentrer son effort, les autres routes nationales étant remises aux départements ;

- dans une deuxième phase, pour chacun de ces axes, des études d'itinéraires permettent d'arrêter le plan d'aménagement à long terme compatible avec le niveau de trafic prévisible vers l'an 2000.

Pour cela, on procède tout d'abord à une étude globale de l'ensemble des itinéraires interdépendants qui assurent une même liaison, puis à une étude particulière de chaque itinéraire. C'est ainsi qu'en fonction : de l'importance de la liaison, du niveau de trafic prévisible, des caractéristiques de la route existante, un choix a priori est effectué entre les différentes possibilités d'aménagement (autoroute, route neuve, aménagement sur place).

Pour chacune de ces possibilités, une étude technique permet de déterminer les solutions compatibles avec les contraintes techniques et l'environnement.

Le coût de chaque aménagement est évalué. Enfin, parmi les variantes restant en présence, un choix est fait dont le principal critère est le bénéfice actualisé pour la collectivité.

Une décision de principe sur le plan d'aménagement à long terme peut alors être prise sur la base de ces études technico-économiques.

Une telle démarche permet d'assurer la cohérence des aménagements partiels exécutés ensuite au cours des différents plans, en vue d'obtenir la meilleure utilisation des fonds publics consacrés aux investissements routiers.

Une distinction s'avère nécessaire selon que les études menées au niveau du plan d'aménagement à long terme ont conclu ou non à la nécessité d'un aménagement autoroutier. Voyons le premier cas :

LES AUTOROUTES

Définition des projets et programmation sont étroitement liées ainsi une plus grande précision sur le projet conduira à une meilleure vision de son intérêt et donc de sa date de réalisation.

La définition des projets autoroutiers

Si plusieurs grandes options sont en présence, il faut tout d'abord choisir un principe de tracé ; c'est le cas chaque fois qu'une liaison peut être assurée par deux itinéraires très différents.

La décision revient au Ministre de l'Équipement qui peut, pour la prendre, s'appuyer sur les études d'itinéraires précédemment menées et sur des études complémentaires mettant en relief les avantages de chaque solution.

Dans ce cas, une fois prise, la décision du Ministre est communiquée aux services techniques compétents qui pourront entreprendre alors les études de tracés. La décision peut également être reportée aux conclusions de l'étude préliminaire d'A.P.S.S. La première étape d'études des tracés est la

délimitation d'une zone de 5 à 25 km de large sur laquelle porteront les Etudes d'Avant-Projet Sommaire Simplifié (A.P.S.S.). Ces études forment deux volets :

- les études préliminaires d'A.P.S.S. destinées à choisir dans la zone d'étude, un fuseau de passage d'un kilomètre, où il sera possible techniquement de construire une autoroute ;

- les études d'A.P.S.S. proprement dites, qui doivent aboutir au tracé définitif, après qu'ait été délimitée une bande de 300 mètres, dans laquelle s'inscrira l'axe de la future autoroute.

C'est à ce stade que seront définis les éléments nécessaires à une éventuelle concession.

A chacun de ces volets correspondent des procédures différentes.

a) *Ainsi pour l'étude préliminaire, il convient de tracer la carte des contraintes géotechniques, topographiques, et écologiques afin de voir comment s'y insèrent les différents fuseaux possibles.*

Il faut donc entreprendre par conséquent le recensement des zones sensibles : plans d'eaux, forêts et vignobles, parcs nationaux, sites et monuments classés, zones industrielles ou de poussée urbaine, aérodromes et terrains militaires, etc.

L'étude préliminaire exige aussi la mise au point de critères, quantitatifs et qualitatifs, qui permettent de déterminer la variante la mieux adaptée aux besoins collectifs, sur le plan des avantages directs exprimés par le bénéfice actualisé, comme sur le plan des avantages indirects, c'est-à-dire de l'impact de l'autoroute envisagée sur le développement économique local et l'aménagement de l'espace.

C'est au Préfet qu'il revient de s'assurer auprès de l'ensemble des



administrations que toutes les contraintes ont bien été prises en compte. Ces consultations lui permettent de préparer les réunions avec les élus locaux, parlementaires, conseillers généraux et maires concernés, et éventuellement les organismes tels que les chambres de commerce et d'agriculture et les S.A.F.E.R.

Le poids des différents critères d'appréciation n'est pas fixé a priori ; ainsi, l'étude préliminaire appellera une comparaison plus poussée reposant, par exemple, sur un examen technique complémentaire, une étude de tracé plus précise ou une analyse plus fouillée des effets économiques ou des contraintes écologiques. C'est en fonction du critère le plus discriminant, en effet, que doit s'ordonner la poursuite de l'étude préliminaire d'A.P.S.S.

b) *Une fois ce fuseau d'un kilomètre choisi, on peut lancer les études d'A.P.S.S. proprement dites :*

C'est à ce stade que seront reprises et affinées les études de rentabilité menées lors de l'élaboration du plan d'aménagement à long terme.

La rentabilité à la date de mise en service et le bénéfice actualisé sont calculés alors pour chacune des solutions envisagées et pour chacune des hypothèses d'aménagement du réseau routier parallèle. On évaluera aussi la rentabilité financière d'une éventuelle concession.

D'où l'importance pour ces calculs des études de trafic et d'une estimation plus précise du coût de l'autoroute.

Au cours de cette phase également, les contraintes d'environnement peuvent encore soulever des problèmes au niveau local. Il faut notamment songer à inscrire dans le site et dans le parcellaire agricole la future autoroute et à minimiser les nuisances dont elle pourrait être la source. Le préfet consultera donc les municipalités directement touchées et les

organismes agricoles. En cas de désaccord, il se tournera à nouveau vers les responsables des autres collectivités qui avaient déjà été consultés lors de l'étude préliminaire. Si le désaccord persiste, le Ministre devra trancher.

Le dossier de déclaration d'utilité publique peut alors être constitué en vue de la procédure d'enquête publique.

En définitive les études menées depuis le plan d'aménagement à long terme jusqu'au choix définitif d'un tracé tendent à satisfaire deux exigences essentielles :

- satisfaire les besoins des usagers ;
- respecter l'environnement.

La programmation autoroutière : pas de signification au niveau annuel pas d'inscription au plan quinquennal

En ce qui concerne *la programmation autoroutière* proprement dite, trois remarques préalables permettront de mieux cerner le problème :

- entre le moment où une décision de Parti d'aménagement autoroutier a été prise sur un itinéraire et la mise en service de l'autoroute, une période excédant toujours la durée d'un plan (5 ans) s'est écoulée ;
- la plupart des autoroutes sont à l'heure actuelle concédées, c'est-à-dire que des engagements sont pris par l'Etat et le concessionnaire quant aux principales dispositions, dont la date de mise en service ;
- enfin, jusque-là le retard de la France en matière d'autoroute a conduit à réaliser d'abord les autoroutes sur les liaisons les plus circulées. Ce n'est que maintenant où le retard commence à se résorber, qu'une véritable programmation peut être envisagée avec la possibilité de dégager réellement des priorités dans le temps.

Ces considérations expliquent pourquoi la programmation des autoroutes doit être examinée dans un cadre pluriannuel et qu'il convient dans toute la mesure du possible de les faire échapper aux aléas budgétaires. Au stade des études d'aménagement à long terme, les premières études économiques ont permis d'établir, pour la date éventuelle de mise en service, une fourchette d'une dizaine d'années.

Lorsque ensuite sera prise une décision de principe sur le tracé, on





pourra déterminer la date optimale de mise en service, c'est-à-dire celle pour laquelle le bénéfice actualisé sera le plus important. Mais l'analyse ne considère dans ce cas que les effets directs de l'autoroute, elle ne s'attache qu'aux avantages qu'en retirent les usagers. Si la date prévisible de mise en service s'écarte de la date optimale, il y aura sans doute du point de vue des usagers une perte économique, mais cette perte pourra être compensée par des gains dans d'autres domaines : aménagement du territoire, impact économique sur les régions traversées, etc... Il faut donc établir une pondération entre les avantages directs pour les usagers et les effets indirects pour les régions traversées, tout en tenant compte des contraintes de financement ou de délais prévisibles de réalisation.

LA PROGRAMMATION DES AMENAGEMENTS SUR LES ROUTES NATIONALES

La programmation des travaux sur les routes nationales de rase campagne est bien différente de celle des autoroutes puisqu'elle reste inscrite dans une planification pluriannuelle quinquennale, mécanisme rodé depuis sa mise en place en 1945.

C'est donc à ce niveau qu'aura lieu la seconde étape d'approfondissement du projet après les études qui ont été menées à l'occasion du plan d'aménagement à long terme.

Planification pluriannuelle

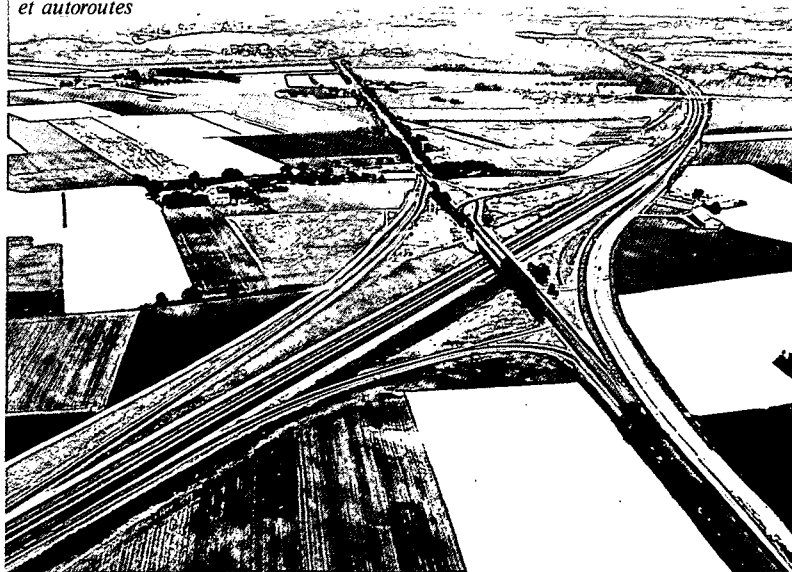
La planification pluriannuelle se caractérise par une liste d'opérations qui correspond en principe à une enveloppe financière.

Plusieurs remarques peuvent être faites à ce sujet :

Cette enveloppe arrêtée au VI^e Plan en Francs constants par le Commissariat Général au Plan n'engageait pas le Ministère de l'Economie et des Finances, si l'on se réfère aux errements passés, et ne s'est pas traduite par un cheminement budgétaire.

Le processus utilisé pour le VII^e Plan est très différent : les engagements ne portent plus sur des enveloppes mais seulement sur des Programmes d'Actions Prioritaires sur la réalisation desquelles le gouvernement s'engagera fermement. Les Directions Départementales de

Raccordement de routes nationales
et autoroutes



l'Équipement établissent des dossiers d'inscription qui doivent essentiellement démontrer l'intérêt de l'opération. Ils justifient le choix de la variante retenue parmi les diverses solutions possibles, sauf si les études les ayant précédées ont réglé la question. Ils définissent et justifient également les dispositions de principe du projet et son coût.

Le dossier d'inscription

La composition d'un dossier d'inscription est la suivante :

- plan de situation ;
- plan général ;
- profil en long et en travers-type ;
- contraintes d'environnement et de paysage ;
- notice explicative et justificative des dispositions retenues ;
- estimation sommaire ;
- étude de rentabilité (calcul du taux de rentabilité immédiate de

l'opération pour l'année fin de plan. Ce document n'est toutefois pas suffisant pour envisager la réalisation de l'opération sur ces bases mais l'approfondissement du projet ne pourra se faire que si cette dernière est retenue dans un programme quinquennal (ou annuel).

La liste des opérations présentées est très volumineuse puisque plus de 800 projets environ ont été inscrits au VI^e Plan et plus de 1 500 dossiers d'inscription ont été établis pour le VII^e Plan. Ce qui souligne la lourdeur du mécanisme de préparation quinquennale au niveau central et ce d'autant plus que les enveloppes définitives ne sont connues que très tardivement.

Le taux de rentabilité est un facteur important de choix entre les projets puisqu'il exprime sous un critère unique commun à toutes les opérations, leur intérêt pour les demandes de trafic existantes. Toutefois interviennent d'autres considérations dont les principales sont :

- la recherche d'une politique d'amélioration du cadre de vie qui

fera préférer par exemple à rentabilité égale, une déviation d'agglomération à un autre type d'aménagement ;

- réaliser la cohérence du programme autoroutier en assurant le bon raccordement des routes nationales et des autoroutes ;

- les impératifs d'aménagement du territoire qui ont amené à concevoir plusieurs programmes spéciaux comme le programme routier breton ou le programme routier du Massif Central.

L'objectif de ces programmes spéciaux est de doter dès maintenant les régions qui en bénéficient d'infrastructure routière moderne nécessaire à la fois à leur désenclavement vis-à-vis du reste du pays et à la réussite d'actions menées dans d'autres secteurs, implantations d'activités nouvelles par exemple.

La définition de ces programmes fait intervenir peu ou prou la rentabilité des projets puisque par rapport au programme général, ce sont les enveloppes financières qui sont conçues a priori ; des propositions



d'inscription sont ensuite formulées à concurrence du montant de ces enveloppes.

Toutefois, il ne faudrait pas en déduire que cette démarche constitue une remise en cause du plan d'aménagement à long terme. En effet, les impératifs d'aménagement du territoire consistent pour la Direction des Routes, en fait, à réaliser dès maintenant en phase définitive des aménagements qui ne se justifieraient pas sur la simple considération du trafic existant.

L'intervention des régions

Le VII^e Plan a vu l'intervention des régions dans la programmation routière sur le réseau routier national. Bien que de création récente, les Etablissements Publics Régionaux ont une existence bien affirmée sur le Plan des aménagements routiers puisque lors du nécessaire dialogue qui s'est instauré au cours de

l'élaboration du VII^e Plan, leur intérêt pour certains aménagements, s'est manifesté par la conclusion de Programmes d'Actions Prioritaires d'Initiative Régionale (P.A.P.I.R.) : à l'heure actuelle, quatorze régions ont ainsi décidé de co-financer avec l'Etat des opérations sur le Réseau Routier National, qui présentent toutefois un rôle structurant sur le plan régional.

La programmation annuelle est élaborée en deux temps avec un programme provisoire d'abord et un programme définitif ensuite sur la proposition des Directions Régionales de l'Equipement.

Les Directions Régionales établissent des priorités qui sont bien souvent imposées par des données exogènes, que ce soient les réévaluations, les suites logiques d'opérations ou l'état de préparation administratif et technique des projets.

L'administration centrale examine des priorités

L'administration centrale examine la comptabilité de ces priorités avec :

- les priorités nationales, en particulier l'aménagement des grands itinéraires ;
- les priorités régionales.

Elle doit veiller à la cohérence du Programme Général avec les programmes spéciaux : Bretagne, Massif Central qui échappent à une analyse économique mais s'intègrent plutôt dans une réflexion politique d'aménagement de l'espace.

C'est à ce niveau qu'apparaît également le rôle conjoncturel des investissements routiers : en effet, les restrictions budgétaires amènent, lors de l'élaboration du programme annuel, à ne programmer que pour un montant limité d'opérations.

Alors que le soutien de l'activité économique du secteur des Travaux Publics nécessitera parfois la constitution et le déblocage en cours d'année d'un Fonds d'Action Conjoncturelle (F.A.C.). Bien entendu, ne pourront faire l'objet d'une dotation à ces F.A.C. que des opérations pouvant être engagées dans de très courts délais ce qui complique sérieusement la programmation annuelle des investissements.

Si l'investissement routier tend à satisfaire la demande de trafic, il ne peut cependant le faire qu'en respectant des contraintes de différentes natures :



Henri Jannet, ingénieur des Ponts et chaussées, chargé de la sous-direction des études et programmes

- contribuer à l'aménagement du territoire ;
- respecter l'environnement.

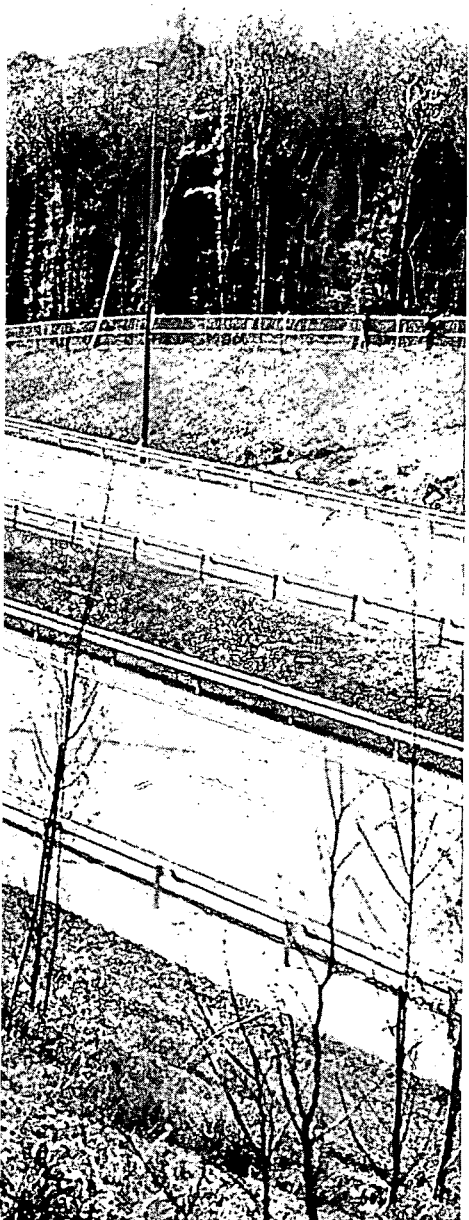
Concilier ces exigences pourrait de prime abord sembler contradictoire. Mais, l'ensemble des procédures mises en œuvre depuis l'étude préliminaire d'un projet jusqu'à sa réalisation permet d'assurer sur le territoire, la cohérence des choix d'investissement.

Dans ce but, le recours à différents critères de choix s'impose, leur apport pouvant se résumer de la façon suivante : au fur et à mesure que le projet gagne en précision et qu'on approche donc de son échéance, les critères purement économiques s'effacent devant les considérations pratiques que sont les dotations budgétaires limitées, les délais de réalisation et l'intervention du politique.

Cependant l'investissement n'est pas la seule action d'amélioration menée sur le réseau routier national : les renforcements coordonnés et une politique d'entretien rationnel permettent d'assurer en toutes saisons la circulation routière ; l'équipement de la route contribue à la sécurité et au confort de l'usager ; l'exploitation de la route, quant à elle, apporte une réponse au problème des pointes saisonnières de trafic.

Toutes ces actions concourent à améliorer à la fois le niveau et la qualité du service rendu à l'usager.

Henri JANNET



POLITIQUE AUTOROUTIERE PROGRAMME A L'HORIZON

1983

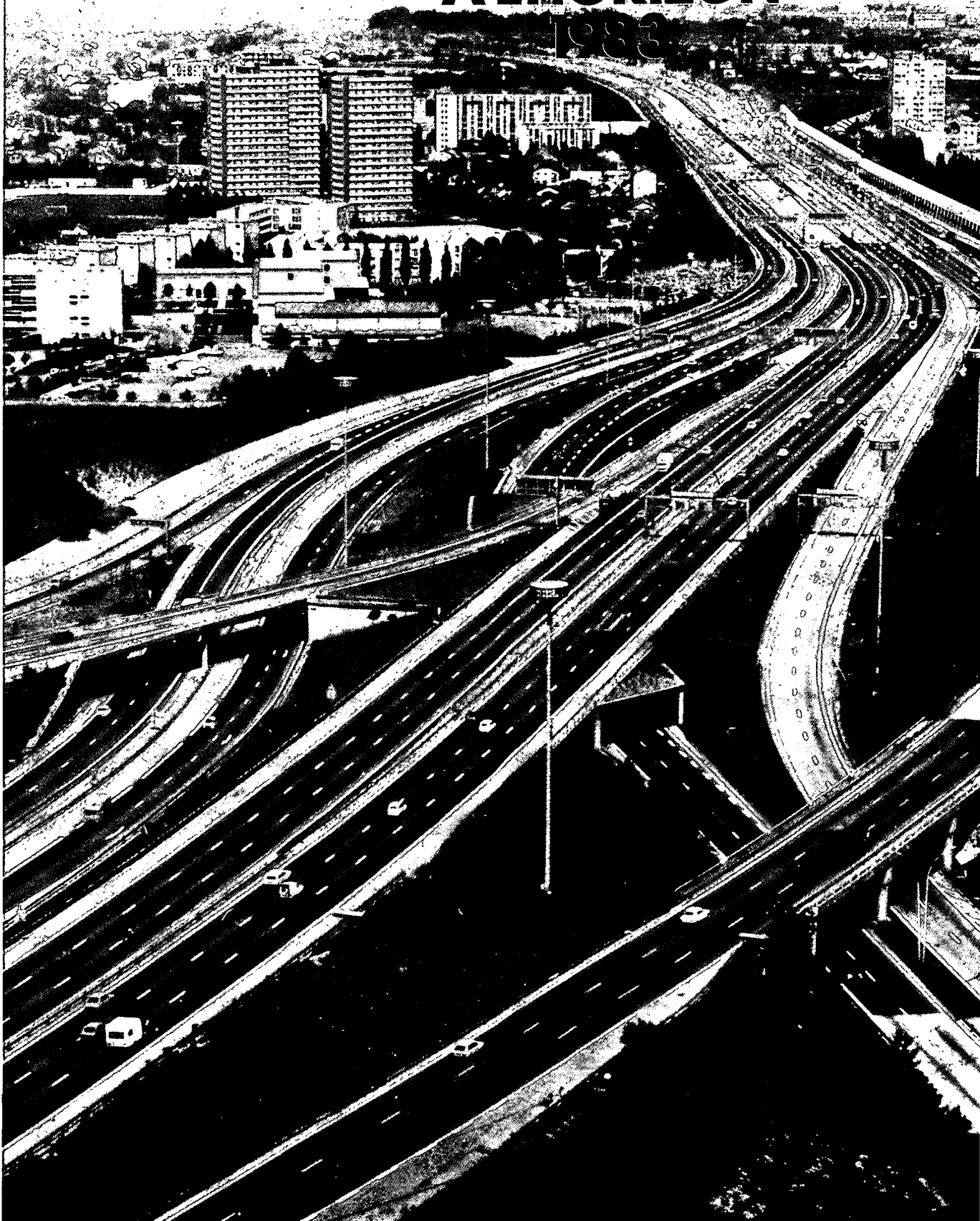


Photo : H. Baranger et C^o

LE RETARD FRANÇAIS

Dotée d'un réseau routier étendu de qualité, la France n'a envisagé que fort tard la création d'infrastructures de grande capacité offrant un haut niveau de service. Les effets sur le plan de l'aménagement du territoire, sur le desserrement des activités, du raccourcissement des temps de parcours et le rôle de « moteur de l'économie » des autoroutes sont restées méconnus plus longtemps dans notre pays que chez nos voisins. C'est ainsi que bien que la première réalisation autoroutière française date de 1941, en 1960 le réseau ne comptait encore que 127 km. Les 1.000 km n'ont été atteints qu'en 1968 alors qu'à la même date les Allemands disposaient de 4.000 km d'autoroutes et les Italiens de 2.500 km. Ce retard a constitué ainsi un handicap à une époque marquée par le développement des échanges commerciaux européens. Comblé ce retard, im-

posait d'atteindre, puis de conserver un rythme de réalisation de plusieurs centaines de kilomètres d'autoroutes par an. L'effort financier nécessaire était considérable. En effet, la construction d'un kilomètre d'autoroute coûte actuellement en moyenne 7 ou 8 millions de francs, mais il n'est pas rare, en milieu urbain, de constater que ce chiffre puisse atteindre, voire dépasser 100 millions de francs. Faire face à ces besoins, a nécessité des réformes profondes du mode de financement ; d'abord en 1951 par la création du F.S.I.R. (fonds spécial d'investissement routier) compte spécial du trésor alimenté par une partie fixée initialement à 22 % du produit de la taxe sur les carburants. Ce procédé s'est vite avéré insuffisant et la nécessité de trouver des fonds plus importants sur le marché financier a conduit au régime de la concession.

LE RECOURS A LA CONCESSION ET AU PEAGE

Ainsi la loi du 18 avril 1955 a autorisé la concession des autoroutes à des sociétés d'économie mixte à capitaux publics majoritaires, et corollairement leur mise à péage, le péage devant payer les annuités des emprunts émis pour cerner les besoins. Cette solution n'était pas sans inconvénients ; la perception du péage en effet nécessite une infrastructure spécialement aménagée qui augmente les dépenses de construction ; surtout le péage entraîne une certaine évasion du trafic. Le péage cependant représente le prix d'un service rendu à l'usager ; les avantages de la circulation sur autoroute sont bien supérieurs à ceux de la circulation sur route ordinaire :

confort, sécurité, une conduite rapide, régulière, permettant de prévoir exactement la durée du parcours. Ainsi le recours à l'usager est-il plus équitable que le recours au contribuable, du moins pendant la période de construction du réseau et tant que celui-ci ne dessert pas l'ensemble du pays ; il évite en effet que le contribuable des régions non encore dotées en autoroutes, qui sont souvent encore les régions les plus pauvres, ne participe sans contrepartie au financement des autoroutes des régions favorisées.

Les autoroutes à péage sont, pour une très large part, payées par les bénéficiaires directs.



*Henri de Lesquen du Plessis-Casso,
administrateur civil,
chef de bureau de la programmation
des autoroutes*



*Claude Chaussoy,
ingénieur des Travaux Publics de l'Etat
bureau de la programmation
des autoroutes*

Cinq sociétés autoroutières

L'incidence de cette réforme a fait que le réseau est passé entre 1960 et 1970 de 127 à 1.313 km, soit un rythme moyen annuel de mises en service de 120 km, rythme important certes, et sans rapport avec celui des périodes antérieures, mais insuffisant pour permettre à la France de combler son retard. Une nouvelle réforme est donc apparue nécessaire, d'une part pour dégager des ressources nouvelles et d'autre part accroître les réalisations à ressources données. Elle consiste d'abord à affranchir les cinq sociétés d'économie mixte concessionnaires créées entre 1960 et 1970 d'un dirigisme excessif de l'Etat, au niveau des ressources et de la programmation des travaux. Ensuite, quatre sociétés concessionnaires privées ont vu le jour, à la suite de procédures de concours et dans le cadre d'un contrat de concession prévoyant les engagements du concessionnaire mais aussi la liberté d'action dont il dispose. Les engagements peuvent se résumer ainsi :

- capital fixé à 10 % des dépenses engagées ;
- fonds propres (essentiellement le capital) et emprunts non garantis fixés à 25 % du total du financement des dépenses réalisées par la société concessionnaire ;
- réalisation de l'autoroute à la date fixée par le cahier des charges ;
- exécution des travaux et gestion de l'autoroute aux risques et périls du concessionnaire.

Engagement des concessionnaires

En contrepartie, les concessionnaires :

- ont liberté de choix dans les moyens mis en œuvre pour exécuter les obligations fixées par le cahier des charges ;
- établissent l'avant-projet sur les bases fixées par l'administration ;
- fixent librement les tarifs de péage, avec un plafonnement à terme (jusqu'en 1975, date à laquelle un arrêté interministériel soumet les tarifs de péage à un régime de liberté surveillée qui autorise le ministre de l'Economie et des Finances à s'opposer à la fixation de tarifs trop élevés).

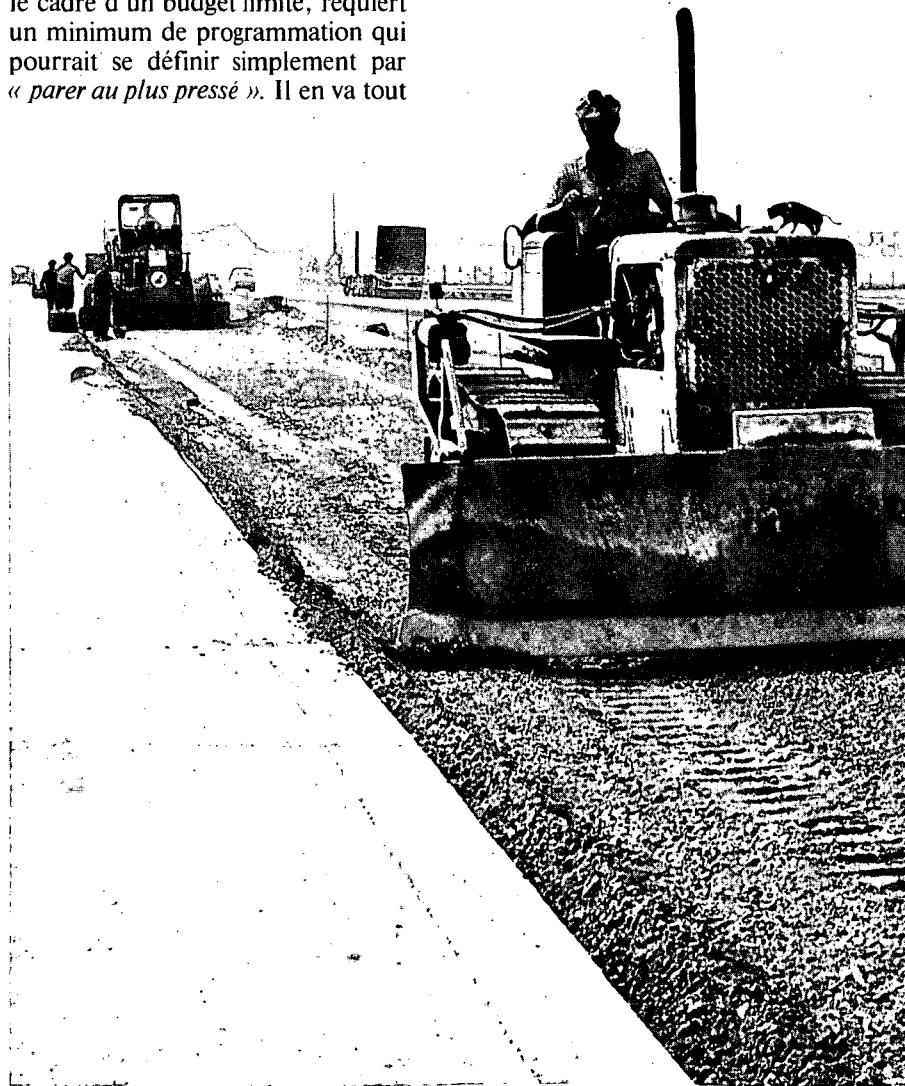
*Elargissement de l'autoroute
du Nord*

Bilan très positif

Le bilan de cette nouvelle réforme s'est avéré très positif ; l'introduction du dynamisme du secteur privé, l'incitation financière, l'établissement de programmes pluriannuels ont permis d'abaisser sensiblement le coût de construction des autoroutes. L'aide de l'Etat, ramenée de 40 % à environ 10 à 15 %, conjointement au drainage de ressources nouvelles de l'épargne, a induit un financement, donc un rythme de réalisation très supérieur. En six ans, du 1^{er} janvier 1971 au 31 décembre 1976, le réseau autoroutier est passé de 1.313 à 4.000 km, ce qui correspond à une mise en service moyenne de 450 km par an, avec un record pour l'année 1976 de 496 km.

En même temps que la construction d'autoroutes de liaison prenait de l'importance, que le rythme de mises en service s'amplifiait, la programmation autoroutière s'élaborait nécessairement. Prévoir la réalisation de quelques dizaines de kilomètres d'autoroutes par an, dans le cadre d'un budget limité, requiert un minimum de programmation qui pourrait se définir simplement par « *parer au plus pressé* ». Il en va tout

autrement lorsque plusieurs centaines de kilomètres sont lancés chaque année et que le réseau commence à prendre forme. D'autant que le domaine autoroutier possède une certaine inertie. Du fait de l'importance, tant physique que financière, de l'infrastructure et de son impact, les études, la procédure de concession, de déclaration d'utilité publique, la phase de construction conduisent à de longs délais de réalisation. C'est dire qu'une longue période peut s'écouler entre la décision de parti d'aménagement autoroutier prise sur un itinéraire et la mise en service de l'autoroute. La programmation a donc un rôle difficile à jouer dans le but d'abord de raccourcir ces délais ; c'est la programmation à long terme qui, en s'attachant à définir les partis d'aménagement des itinéraires à traiter dans les prochaines décennies, permet de déterminer en même temps une fourchette d'une dizaine d'années pour la réalisation. Les études préliminaires, puis les études d'avant-projet-sommaire simplifiées peuvent donc à leur tour être programmées, avant même qu'une décision de réalisation soit prise.



Ces études à leur tour permettent de calculer la date optimale de mise en service de l'autoroute. Cette date optimale correspond à un optimum économique dont le calcul est conduit sur la base des effets directs de l'aménagement seuls, soit essentiellement les avantages qu'en retirent les usagers. A ces effets directs s'ajoutent des effets indirects dont l'appréciation est plus complexe, tels que l'impact économique sur les régions traversées, ou les considérations d'aménagement du territoire : il s'agit en fait d'apprécier la place de l'infrastructure dans le réseau national et dans la politique de développement du pays. A ce stade il faut donc établir une pondération entre les avantages directs pour les usagers et les effets indirects pour les régions traversées, tout en tenant compte des contraintes de financement ou des délais prévisibles de réalisation.

Le rôle des comités interministériels d'aménagement du territoire

C'est là notamment le rôle des comités interministériels d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) où interviennent des représentants de la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale et des ministères des finances, de l'équipement, de l'agriculture, de l'industrie et de l'environnement.

Le dernier en date de ces C.I.A.T. concernant les problèmes autoroutiers du moins, s'est tenu le 10 juin 1977 et ses décisions ont été confirmées par le conseil des ministres du 15 juin.

LE C.I.A.T. DU 10 JUIN 1977

Le C.I.A.T. du 10 juin 1977 a déterminé la liste des opérations autoroutières qui seront mises en service à l'horizon 1983, avec toutefois un objectif intermédiaire à l'horizon 1980.

En tant que décision gouvernementale collective dans le domaine autoroutier, ce C.I.A.T. succède au programme d'action prioritaire pour le désenclavement de l'Est, du Sud-Ouest et du Massif Central, décidé par le Conseil central de planification du 25 novembre 1975, dont il reprend les objectifs. Il reprend également les décisions présidentielles des 25 et 26 novembre 1976 concernant l'ouverture de 1.000 nouveaux kilomètres d'autoroutes dans l'Est de la France. Enfin, il décide la réalisation d'ici 1983 d'un certain nombre de liaisons (cf. carte page 37).

Un programme à sept ans

Ce C.I.A.T. est donc un programme à 7 ans (1977-1983) dont la quasi-totalité des autoroutes a déjà fait l'objet d'études d'avant-projet-sommaire-simplifié. Il s'inscrit ainsi dans le mode de programmation actuel dont il reflète à la fois l'aspect méthodologique et les contraintes. En effet, il comporte un objectif à l'horizon 1980 dont le but essentiel est un calage à l'horizon du VII^e Plan ; la programmation autoroutière s'accommode mal des contraintes financières des plans quinquennaux, dont elle dépasse, par nature même, l'horizon ; il s'agit donc de prévoir les étapes intermédiaires destinées essentiellement à prendre en compte les objectifs et les contraintes de financement des plans, sans nécessité intrinsèque.

Ce programme annoncé par le C.I.A.T. représente d'autre part une confirmation de la politique volontariste de développement du réseau. Il prévoit l'ouverture en sept ans de plus de 3.100 km d'autoroutes, ce qui équivaut à poursuivre le rythme antérieur de 450 km par an, alors même que le contexte économique a subi de profondes modifications. La crise de l'énergie et l'environnement inflationniste ont alourdi considérablement le coût de l'investissement. La hausse des produits pétroliers et ses effets directs sur les composants

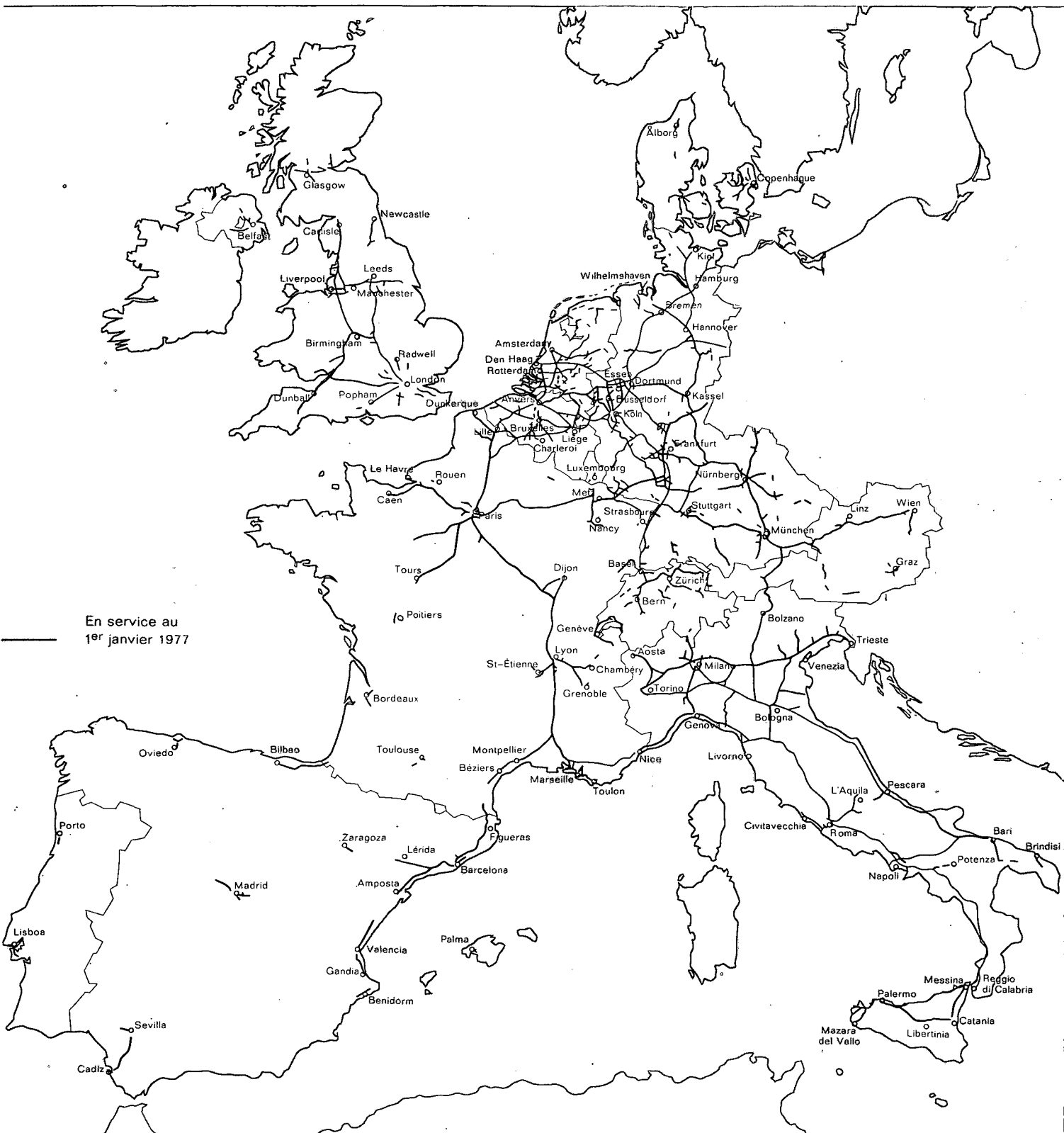


bitumineux, employés en technique routière puis ses effets secondaires sur le coût des transports, sur le prix de revient des engins de travaux publics, sur le prix des autres matières premières a fait que l'évolution des coûts de construction a été nettement supérieure à la hausse des prix. Le climat inflationniste s'est traduit par une ascension sans précédent des taux d'intérêt et donc une augmentation considérable des

charges des sociétés concessionnaires dont les investissements sont financés essentiellement par l'emprunt. Continuer le rythme antérieur, c'est donc accentuer, l'effort fait en faveur des autoroutes, effort particulièrement marqué par la volonté d'aménagement du territoire. Nombre des autoroutes du programme sont en effet des liaisons privilégiées par l'aménagement du territoire.

Les liaisons privilégiées

Il s'agit principalement des grandes transversales dont on peut dire que la caractéristique essentielle, par opposition au réseau en service principalement centré sur Paris, est de relier régions ou frontières en évitant la capitale. C'est le cas notamment pour les autoroutes à



vocation européenne A.26, A.42 et F.42 qui relieront en 1983 Calais - Arras - Cambrai - Reims - Châlons - Troyes - Dijon - Mâcon - Lyon - Genève, des autoroutes A.31 et A.7 qui joindront Luxembourg, Lorraine et Bourgogne, ou des autoroutes A.35 et A.36 qui relieront Strasbourg et l'Allemagne à l'Europe du Sud par l'axe Nord-Sud Alsacien, Mulhouse - Beaune et le réseau existant des autoroutes A.6, A.7, A.8 et A.9 - B.9, Beaune - Italie ou Beaune - Espagne. S'ajoutent également des transversales à vocation plus nationale et régionale telle que l'A.64 - Bayonne - Pau - Martres ou l'autoroute des Deux Mers, l'A.61 - Bordeaux - Narbonne qui joindra les façades atlantique et méditerranéenne.

Bien entendu, le désenclavement autoroutier de l'Ouest, du Sud-Ouest et du Massif Central, prévu par le programme d'action prioritaire sera poursuivi et complété ; cela concerne les autoroutes Tours - Poitiers - Bordeaux, La Ferté - Le Mans, Angers - Nantes, Le Mans - Vitré, Saint-Jean-de-Luz - Bayonne - Saint-Geours-de-Maremne, Orléans - Bourges - Clermont-Ferrand - Thiers - Saint-Etienne, Tours - Angers, auxquelles viendra s'ajouter Le Mans - Angers.

D'autres liaisons enfin viennent compléter ce programme : une partie du contournement de Lyon qui joindra l'aéroport de Satolas et l'autoroute du Soleil A.7, l'autoroute Aix - Manosque, la section de la rocade minière Dourges - Lambres-lès-Douai, entre l'autoroute du Nord et la route nationale 17.

Un investissement très important

Ces 3.100 km d'autoroutes ouverts de 1977 à 1983 représenteront un investissement très important qui peut être évalué à environ 25.000 millions de francs actuels, sur la base d'un coût de travaux de 8 millions de francs par kilomètre. Bien que le financement de ce programme soit assuré pour une très large part par l'emprunt gagé sur les recettes de péage des sociétés concessionnaires, il n'en demeure pas moins que la charge à supporter par le budget autoroutier sera très élevée, principalement dans les années de lancement du programme, soit les années actuelles. En effet les apports de l'Etat jugés nécessaires à l'équilibre financier du concession-

naire par le Ministre chargé de l'équipement et le Ministre des finances interviennent le plus souvent, en autorisations de programme du moins, dès la signature de la concession. Il s'ensuit naturellement que les premières années d'un programme, au cours desquelles sont négociées les concessions, nécessitent les budgets les plus hauts. C'est ainsi que les prévisions du budget (ressources de l'article 40 du F.S.I.R. pour l'année 1978 : autoroutes de liaison) atteignent 1.420 MF.

La progression du budget ces der-

nières années est une preuve également de la priorité accordée au développement du réseau. De 1971 à 1978 les ressources budgétaires auront été multipliées par 4,4, alors que la hausse des prix de travaux publics, calculée selon l'évolution de l'index national « tous travaux » TP 34, entre juillet 1971 et juillet 1977, conduit à un facteur multiplicatif de 2, soit moins de la moitié. Encore l'index TP 34 ne prend-il pas en compte les gains de productivité, c'est-à-dire qu'il majore certainement quelque peu l'évolution réelle des coûts de construction.

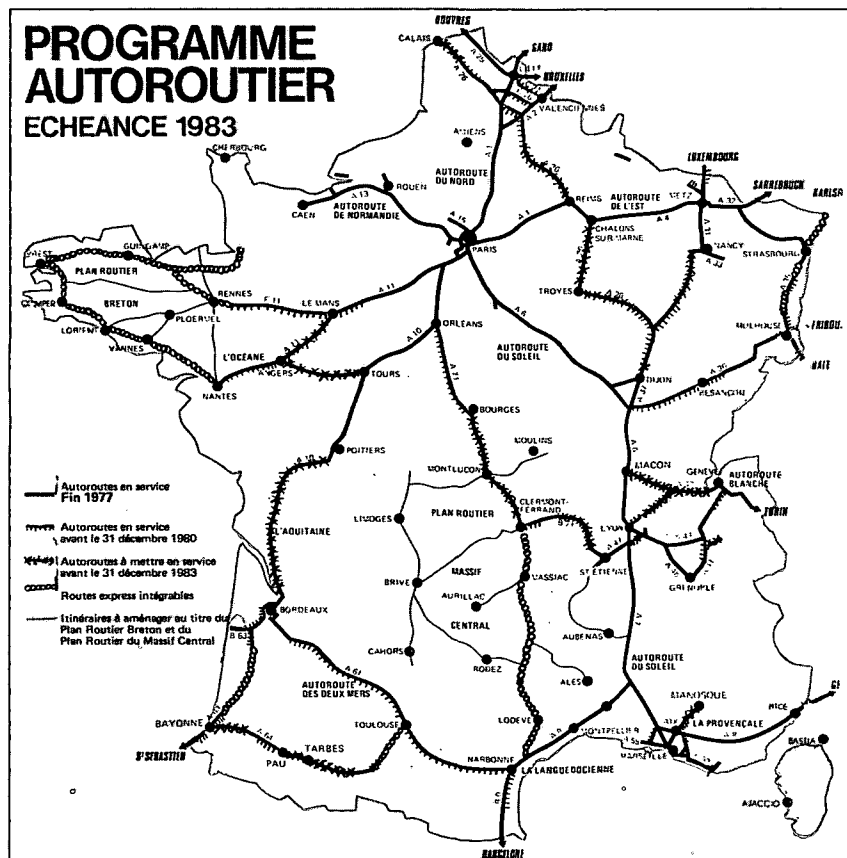
LES AUTOROUTES AU-DELA DE 1983

A l'issue de ce programme, la France sera dotée d'un réseau de 6.150 km d'autoroutes de rase campagne auxquels s'ajouteront environ 1.350 km de voies rapides urbaines et autoroutes de dégagement pour constituer un réseau de 7.500 km.

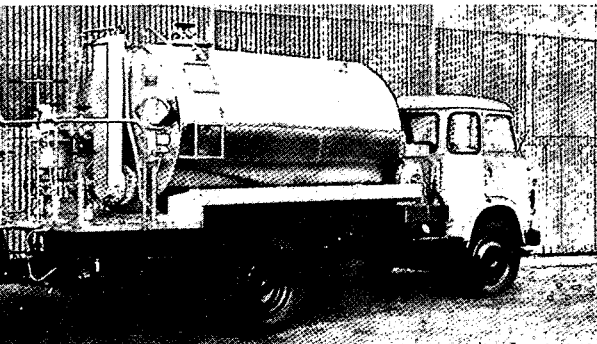
Le Plan d'aménagement à long terme (P.A.L.T.) du réseau routier, qui est le schéma prévisible du réseau vers l'an 2000, comporte actuellement environ 10.000 km de voies à caractéristiques autoroutières. Bien évidemment, ce plan ne constitue pas un cadre figé, mais bien une perspective destinée à être modifiée en fonction des nouvelles

études menées et de l'évolution du trafic.

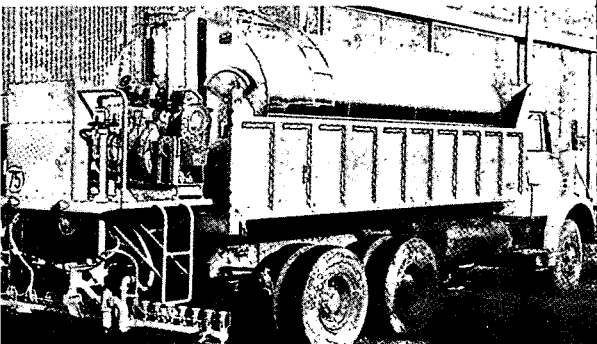
Une étude interministérielle de type R.C.B. (rationalisation des choix budgétaires) a ainsi été entreprise à la fin de 1975 et a constitué un test dynamique du P.A.L.T. Son but était de tenter d'apprécier la rentabilité collective de divers types d'aménagement sur 37 grandes liaisons du réseau routier interurbain, soit plus de 3.000 km. Pour chaque liaison, quatre types d'aménagement ont été examinés : autoroute sans péage, autoroute à péage, route neuve et aménagement sur le tracé existant. Diverses hypothèses relatives notamment à l'évolution des



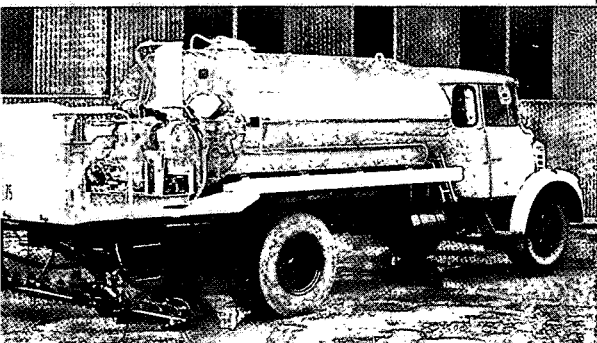
Epandeuse d'émulsions de bitume avec rampe à jets multiples à commande mécanique.



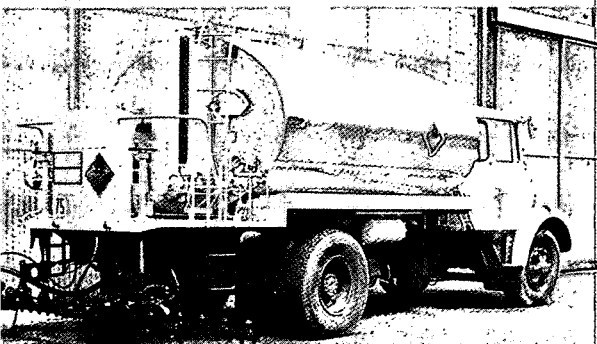
Epandeuse amovible pour tous liants usuels, avec rampe à jets multiples à commande pneumatique.



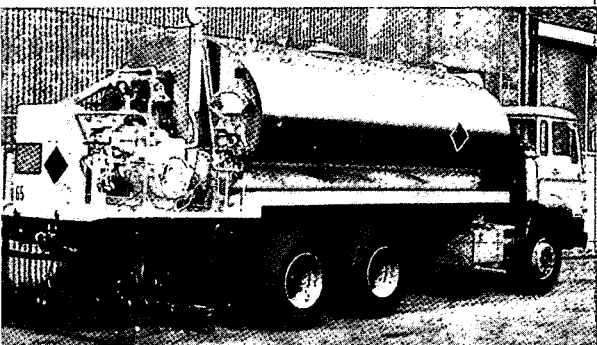
Epandeuse pour tous liants usuels avec groupe moto-pompe-compresseur et rampe à jets multiples à commande pneumatique.



Epandeuse à transmission hydrostatique pour tous liants usuels, avec rampe à jets multiples à commande pneumatique.



Epandeuse pour travaux spéciaux avec réchauffage par fluide thermique intermédiaire et rampe d'épandage à commande pneumatique.



dotations budgétaires ont été envisagées et des tests de sensibilité effectués quant aux variations possibles des données de base, l'évolution du trafic ou une modification des coûts de construction, par exemple.

Les résultats de cette étude, en premier lieu, confirment le bien fondé des décisions prises jusqu'à présent. Surtout, ils constituent un outil de travail utile pour l'avenir, par les indications fournies et par les possibilités d'ajustement des hypothèses au fur et à mesure de leur réalisation.

Au plan des renseignements physiques proprement dits, cette étude a montré que les 3.000 km de liaison étudiés devront comporter un noyau d'environ 1.400 km à aménager avec des caractéristiques autoroutières, ce noyau ne constituant pas une liste exhaustive mais bien plutôt un minimum quasi certain.

En confrontant ces résultats au programme à l'horizon 1983 — certaines autoroutes du « noyau » défini par l'étude R.C.B. y figurant — il ne s'agira plus alors que de construire environ 700 km d'autoroutes.

C'est-à-dire que si le rythme de construction est maintenu jusque vers les années 1985, la presque totalité des régions françaises sera alors désenclavée et les grands axes traditionnels de circulation seront tous doublés par une, voire même deux autoroutes.

Le retard en infrastructures autoroutières sera alors rattrapé.

Le rythme actuel devra alors céder la place à un rythme plus normal, nettement inférieur. Un tel changement en peu de temps semble nécessaire. En effet jusque vers 1985, il s'agit de mettre en service des autoroutes, toutes réalisées en retard par rapport à la date correspondant à un optimum économique. Au-delà, ce caractère de « retard » aura disparu et la programmation aura à faire face à une situation normale soit en quelque sorte « répondre à la nécessité du moment » dans la mesure même où il est possible d'employer cette expression en parlant de programmation autoroutière. Un rythme ralenti en sera la conséquence directe et nécessaire ; en effet le maintien d'un rythme élevé équivaldrait à mettre alors toutes les autoroutes nouvelles en service en avance, ce qui naturellement ne correspondrait pas à un optimum économique souhaitable. Une telle situation peut se concevoir

cependant, pour certaines liaisons, dans la mesure où elle relèverait d'une accentuation de la volonté d'aménagement du territoire compensant ainsi la « perte relative » pour les usagers par des avantages pour la collectivité.

Le devenir du système de la concession...

A ce moment se posera alors le problème du devenir du système de concession d'autoroute, le problème du péage. La première question sera naturellement de savoir si l'on devra continuer à concéder des autoroutes à péage et dans l'affirmative quel taux devra être pratiqué. Si le budget autoroutier demeure environ le même qu'actuellement, en francs constants, il devrait progressivement permettre de faire face aux besoins de constructions. L'Etat pourrait donc ne plus concéder mais il aurait en même temps à pourvoir aux charges d'exploitation des autoroutes.

Trois hypothèses peuvent donc être dégagées :

- construction des autoroutes uniquement par l'Etat ;
- concession des autoroutes à un taux de péage couvrant juste les frais d'exploitation ; une telle solution présente peu d'intérêt sur le plan économique, les frais de perception étant du même ordre de grandeur que les autres frais d'exploitation ;
- concession des autoroutes avec un taux de péage plus élevé ; on tendrait ainsi à développer une capacité de financement des sociétés concessionnaires ; resterait le problème de l'emploi des ressources ainsi dégagées.

...et de péage sur les autoroutes en service

En second lieu se posera le problème du péage sur les autoroutes déjà en service.

Maintenir un taux de péage évoluant avec les prix repose le problème de l'emploi de la capacité de financement des sociétés.

Une solution intéressante consisterait à limiter, voire même à bloquer le niveau des péages. Le maintien d'une certaine capacité de financement due aux autoroutes anciennes permettrait aux sociétés d'une part de faire face aux charges relatives aux dernières autoroutes mises en