HAL
open science

Maillage autoroutier et territoire. Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier français.

Geneviève Zembri-Mary

To cite this version:

Geneviève Zembri-Mary. Maillage autoroutier et territoire. Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier français.. Sciences de l'Homme et Société. Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, 1999. Français. NNT : . tel-00345108

HAL Id: tel-00345108

https://pastel.hal.science/tel-00345108

Submitted on 8 Dec 2008

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

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

Ecole Nationale des Ponts et Chaussées
Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés

Spécialité : Transport

TH 99-575

Maillage autoroutier et territoire.

Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier français.

Geneviève ZEMBRI-MARY

Thèse de Doctorat nouveau régime soutenue le 28 janvier 1999

Membres du jury :
- M. Etienne AUPHAN, Professeur à l'Université Paris IV, Rapporteur.
- M. Michel BASSAND, Professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.
- M. Gabriel DUPUY, Professeur à l'Université Paris X-Nanterre, Président.
- M. Jean-Paul LABORIE, Professeur à l'Université de Toulouse-le-Mirail, Rapporteur.
- M. Jean-François LANGUMIER, chargé de mission, Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône.
- M. Jean-Marc OFFNER, Directeur de recherches, INRETS, Directeur de thèse.

Résumé

Cette thèse, qui se situe dans la lignée des travaux sur la morphogenèse des réseaux (chemin de fer, électricité, assainissement) étudie l'évolution (de 1930 à la période contemporaine) du réseau autoroutier interurbain français dans son rapport au territoire. Elle analyse plus particulièrement la doctrine qui a présidé au développement du réseau alors que celui-ci connaît actuellement une période d'interrogations (équilibre financier des sociétés d'économie mixte concessionnaires, contestation locale de plus en plus vive, réglementation européenne sur la concession, émergence de la notion de développement durable, etc.). Cette doctrine prône une morphologie réticulaire particulière : le maillage fin et régulier d'un territoire considéré comme homogène et isotrope. Cette morphogenèse n'est pas sans rappeler celles de la route et du chemin de fer classique, ce qui permet de parler d'un « modèle » de développement commun.

La thèse a pour objet d'analyser l'évolution de cette doctrine et de son application dans la mise en oeuvre du réseau. Elle est amenée à poser les questions suivantes :

- Quelle relation est prise en considération par les différents acteurs entre le développement du réseau autoroutier et le territoire, de sa formalisation à son achèvement ?

- Comment cela se traduit-il dans la morphologie du réseau, sa fonction, ses modalités de réalisation ?

- Le modèle de départ qui fonde le développement du réseau autoroutier peut-il être remis en cause en regard des interrogations qui apparaissent ? Dans ce cas, quelles sont les conséquences pour ce dernier et pour le modèle ?

La première partie présente dans une première section la morphogenèse du réseau routier classique et met en évidence les valeurs qui lui sont attribuées par le pouvoir politique et les premiers économistes (utilité politique, économique et sociale) ainsi qu'un processus de maillage du territoire de plus en plus fin. Le cas du réseau ferré classique est ensuite exposé et mis en perspective, comme la route, avec les cas suisse et américain. Cette partie précise dans une deuxième section les éléments conceptuels et méthodologiques utilisés dans la thèse (processus de représentation de l'espace, territorialité des réseaux, patrimonialité des réseaux, valeurs, référentiel, modèle) qui sont ensuite repris sous la forme d'une grille de lecture systémique de l'évolution du réseau autoroutier.

La deuxième partie montre le processus d'élaboration et de développement de ce réseau mené par les Pouvoirs publics. La première section explicite les conditions de passage de la route à la solution autoroutière (années 1930-1960) en montrant les modifications qui interviennent dans l'usage de l'espace national. La deuxième section expose la doctrine et la mise en oeuvre du

réseau autoroutier à travers l'analyse des fonctions qui lui sont attribuées, de ses modalités de financement, de planification et de concertation. Elle montre que la morphologie du réseau est définie par anticipation dans les années 1960 et que seules les modalités de réalisation de celui-ci font l'objet d'ajustements de la part des pouvoirs publics à partir des années 1980.

La troisième partie se focalise sur la question de la permanence ou de la mutation du réseau autoroutier par rapport au modèle à travers deux éléments révélateurs d'une mise en oeuvre plus difficile de la doctrine qui a présidé à son développement : l'équilibre financier des sociétés d'économie mixte concessionnaires et une montée en puissance de l'idée de desserte adaptée à la demande, visible à travers une remise en cause plus forte de l'infrastructure. Sont étudiés ici les comptes des SEMCA et trois cas de projets contestés. Cette partie analyse en dernier lieu les permanences et les mutations de la doctrine et pose la question de la formalisation d'une nouvelle doctrine fondée sur (i) une conception renouvelée du territoire (qui ne serait plus considéré comme homogène et isotrope) ainsi que de sa desserte (offre de transport diversifiée en fonction du site et de la demande, autrement appelée *demand-side management*) et sur (ii) l'ouverture du cadre de la décision publique à de nouveaux acteurs.

La thèse s'achève sur un examen prospectif de la gestion du réseau autoroutier (avenir de la concession à la française, question de la péréquation des recettes de péage, question de la limitation des infrastructures par la tarification, conditions d'une éventuelle exploitation commune du réseau autoroutier et du réseau routier).

mots-clés : France, réseau, maillage, autoroute, route, territoire, transports interurbains, doctrine, politique des transports, aménagement du territoire.

Remerciements

Je tiens à exprimer ma gratitude à Jean-Marc Offner, qui a dirigé cette thèse, pour la bienveillance et le soin dont il entouré sa réalisation. Je lui suis également très redevable d'avoir été intégrée à un milieu scientifique motivant en me confiant des responsabilités au sein du programme mobilisateur *Evaluation-Décision* du PREDIT 1996-2000 et du GDR *Réseaux.*

Mes remerciements vont aussi à l'équipe *Réseaux, Institutions, Territoires,* qui par un mélange judicieux de convivialité et de travail offre un cadre propice à la réalisation d'un tel travail.

Je suis reconnaissante au LATTS, et à ses directeurs successifs, Pierre Veltz et Frédéric de Coninck, d'avoir permis la préparation de cette thèse au sein d'un milieu de recherche particulièrement riche et stimulant. Geneviève Guinard, qui assure le secrétariat général du laboratoire, a été une interlocutrice toujours disponible pour faciliter le déroulement matériel de ce travail. Catherine Quétier, documentaliste du LATTS, a aussi été largement sollicitée.

Je tiens aussi à remercier chaleureusement Francis Beaucire pour ses encouragements et les conversations très enrichissantes que nous avons pu avoir.

J'exprime particulièrement ma gratitude à toutes les personnes qui, par des entretiens féconds, parfois multiples, et par les informations, précieuses, qu'ils m'ont apportées, ont fortement contribué à l'avancement de ce travail de thèse :

M. Didier Bellier-Ganière, M. Michel Calvino, M. Roger Heux (Direction des Routes), M. Michel Mercadier (DATAR), .M. Tarroux (DAEI), M. Charles Raux (LET), M. Jean-Marc Charoud (Cofiroute), M. Francis Van Audenhove (Scetauroute), M. Jean Sivardière (FNAUT), M. Jean Jonot (FRAPNA Isère), M. Jean-Louis Larosa (FNAUT), Mme Ghislaine Lequertier (ACPAT), M. Antoine Virlojeux (Comité de sauvegarde du Val d'Ambêne), M. Christian Garnier (France Nature Environnement), M. Christian Jaquaud (Mouvement écologiste indépendant), M. Dominique Joye (IREC-EPFL, Lausanne), M. Michel Gariépy (Faculté de l'Aménagement, Montréal), Mme Jocelyne Beaudet (ancienne commissaire au Bureau d'audience publique sur l'environnement, Montréal), M. Jean Clouet (sénateur, ancien président de l'Union routière de France), M. Georges Mercadal (président de VUNFOHLM, ancien directeur du CERAU).

Mes remerciements vont aussi aux services documentation de la Direction des routes, du SETRA et de la DATAR et au personnel de la bibliothèque de l'ENPC qui m'ont offert un large accès à des sources abondantes. Je tiens aussi à exprimer ma reconnaissance à l'Association Georges Pompidou qui m'a permis d'accéder dans les meilleures conditions aux fonds des Archives Nationales.

Pour finir, ma plus profonde gratitude va à Pierre, Denise et Philippe pour les encouragements sans faille qu'ils m'ont prodigués tout au long de ces trois années et l'attention de tous les instants dont ils ont entouré la rédaction de cette thèse.

Sommaire

Introduction générale 6

Première Partie : Lire le développement du réseau autoroutier : outils conceptuels, théoriques et méthodologiques d'analyse 12

Section 1 : Formalisation d'un modèle de développement "à la française" et mise en perspective internationale 15

Chapitre 1 La morphogenèse du réseau routier classique : émergence d'un modèle 16

Chapitre 2 Pertinence et mise en perspective du modèle de développement... 49

Section 2 Le développement des réseaux dans le temps et dans l'espace. Eléments d'analyse théoriques et méthodologiques 69

Chapitre 1 Eléments théoriques de lecture des réseaux 71

Chapitre 2 Constitution d'une grille de lecture du réseau autoroutier 81

Conclusion de la Première Partie 93

Deuxième Partie : De la formalisation à l'achèvement : le développement du réseau autoroutier jacobin 96

Section 1 : Le "passage" du réseau routier classique à l'autoroute (années 1930-1960) 100

Chapitre 1 : Obsolescence du réseau classique et émergence de l'autoroute... 101

Chapitre 2 : Nouvelle représentation de l'espace et changement des échelles de référence (années 1960) 125

Section 2 : Elaboration et évolution du système de développement du réseau autoroutier et routier rapide 157

Chapitre 1 : La définition *a priori* d'un nouveau réseau 158

Chapitre 2 : Le développement du réseau entre structure et conjoncture (années 1978-1998) 179

Chapitre 3 : L'entrée en scène progressive de la contestation (années 1970-1990) 212

Conclusion de la Deuxième Partie 219

Troisième partie : Discordances au sein du système et entre les acteurs : vers la définition d'un autre réseau ? 227

Section 1 : Un financement en roue libre soumis à des contraintes européennes. 228

Chapitre 1 : Un équilibre financier précaire 230

Chapitre 2 : De nouvelles contraintes pour la concession à la française 246

Section 2 : La contestation de projets autoroutiers 252

Chapitre 1 : Une complexification de la contestation 253

Chapitre 2 : La A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains. Un cas emblématique 260

Chapitre 3 : La A 51 Grenoble-Sisteron : Une remise en cause de l'utilité publique du projet en termes d'adéquation aux besoins locaux, de coût et d'impacts environnementaux 271

Chapitre 4 : La A 89, tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde. Une contestation élargie à de multiples acteurs locaux 279

Section 3 : Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier .....

Conclusion de la Troisième Partie 302
Conclusion générale 305
Références 312
Bibliographie 316
Table des annexes 337
Annexes 338
Table des illustrations 386
Table des matières 390

Introduction Générale

5 bis

Introduction générale

En 1992, la Cour des Comptes fait paraître un rapport intitulé *La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national.* Elle y montre l'absence d'une régulation du système autoroutier, la faiblesse des crédits budgétaires et la primauté donnée à un financement par la concession. Quelques années plus tard, la presse prend le relais dans un contexte de chasse au gaspillage d'argent public et d'exigence plus forte de transparence de la décision[1].

L'arrivée au Ministère des Transports de Jean-Claude Gayssot et au Ministère de l'Environnement de Dominique Voynet en 1997 fait même supposer un moratoire autoroutier, cependant rapidement abandonné. La même année, le Conseil d'Etat annule la déclaration d'utilité publique de la A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains à la demande d'une association d'opposants au projet. Ces derniers arguent que l'autoroute aboutira en cul-de-sac à la frontière suisse et qu'une telle infrastructure est certes adaptée pour écouler un trafic de transit (dont ils ne veulent pas) mais est surdimensionnée pour assurer une desserte locale. En même temps, la politique des transports et de l'aménagement du territoire semble se convertir au service à l'usager (desserte adaptée à la demande) visible dans les futurs schémas de service multimodaux et le Schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT).

Le réseau autoroutier, alors qu'il se développe "tranquillement" depuis quelques trente années, fait donc l'objet de salves répétées de la part d'acteurs variés (Cour des Comptes, Conseil d'Etat, associations diverses, etc). Leurs objectifs ne sont pas les mêmes : le rôle de la Cour des Comptes est de surveiller le bon usage des fonds publics (ses rapports fournissent d'ailleurs des arguments de poids aux associations d'opposants), le Conseil d'Etat juge de la légitimité des projets, les Ministères mènent une politique en rapport avec les convictions de leur locataire. Les associations d'opposants remettent en cause les projets eux-mêmes. Et la presse se fait l'écho de tout cela.

Si l'autoroute a des détracteurs, elle a aussi ses partisans, au nombre desquels on compte des élus locaux, qui revendiquent que leur commune ou leur circonscription soit reliée au réseau sous peine d'être enclavée et de ne pas pouvoir bénéficier des apports socio-économiques de l'infrastructure ; des entreprises de travaux publics (depuis les années 1950) qui ont pu faire paraître quelques publicités alarmistes sur la fin de l'autoroute ; des associations professionnelles, comme l'Union routière de France ou encore des syndicats de transporteurs routiers, qui peuvent se manifester par voie de presse ou en publiant des plaidoyers pour le

[1] Voir en bibliographie la rubrique revue de presse

mode routier ou encore en organisant des tournées nationales auprès des élus locaux, comme ce fut le cas à la fin des années 1970. L'industrie automobile, dans une période plus ancienne, a aussi trouvé son intérêt dans le développement d'un réseau performant adapté à la croissance de l'usage de l'automobile.

Le développement du réseau autoroutier semble donc être entré dans une période de paradoxes. D'un côté il doit à terme mailler le territoire, afin qu'un maximum d'usagers puisse y avoir accès et que le plus grand nombre de collectivités locales puisse profiter de ses retombées économiques. Pour cela, l'Etat met en place un mode de financement particulier : la concession. D'un autre côté, des usagers ou usagers potentiels peuvent remettre en cause ce système de fonctionnement en refusant le péage ou en préférant la mise à deux fois deux voies de la route nationale à la place de la construction d'une autoroute. Le citoyen-usager-contribuable pourrait refuser une infrastructure que l'Etat fait construire pour son bien en appliquant un séculaire principe de justice sociale. Autre paradoxe, celui-là interne au système autoroutier lui-même, qui concerne la volonté des Pouvoirs publics de poursuivre le maillage du réseau alors que son financement pose problème depuis le début des années 1980. Ce sont là deux éléments qui méritent réflexion.

Le développement du réseau se démarque aussi par un certain mystère, ou du moins une facilité de réalisation qui peut sembler déconcertante *a priori,* et qui invite à s'interroger à son sujet, en particulier dans le contexte actuel. En effet, tout est fait par les Pouvoirs publics pour que l'insertion locale de l'infrastructure, tant paysagère, qu'économique[3] ou environnementale[4] soit assurée. La réalisation d'une autoroute, tant du moins que la Cour des Comptes, le Conseil d'Etat ou une association ne s'en mêle pas, donne une impression de perfection, de quelque chose de lisse, de parfaitement étudié, à l'image même de l'infrastructure, voie royale procurant confort, vitesse, sécurité (en échange d'un péage tout de même), sorte de *nec plus ultra* des moyens de circulation routiers, qui aligne les performances techniques et esthétiques[5] (on peut même entendre parler d'autoroute paysagère ou d'autoroute culturelle).

Questionnement de la thèse

Cette thèse s'intéresse à l'évolution sur le long terme du réseau autoroutier dans son rapport au territoire. Elle analyse la morphogenèse du réseau rétrospectivement, pour essayer de comprendre la crise qu'il connaît à l'heure actuelle, et autant que faire se peut, prospectivement, pour voir sous quelle(s) forme(s) il pourrait évoluer.

[2] Comme l'ouvrage de Christian Gérondeau, *Les Transports en France* ; *Quelques vérités bonnes à dire,* éd. Transports Actualités, 1993.
[3] Mise en place du 1 % paysage et développement par exemple qui réserve un prélèvement équivalent à ce taux sur le montant des travaux).
"Le coût des autoroutes a pu fortement augmenter en raison des mesures à prendre pour protéger les riverains des nuisances sonores et visuelles de l'autoroute (cf. loi sur l'air, décembre 1996).
[5] Quelques architectes célèbres, comme Ricardo Bofill sur la A 75, ont oeuvré sur le réseau autoroutier.

La morphogenèse du réseau autoroutier est ici analysée à travers un « modèle » de développement de réseau (présenté dans la première partie de cette thèse). Cette approche a été retenue en raison de l'ampleur du sujet à traiter en une durée limitée à trois années. Mais comme toute tentative de modélisation, elle est nécessairement simplificatrice (par rapport à une approche plus historique).

Cette thèse part des postulats suivants :

- Un modèle de développement caractérise la morphogenèse des réseaux routiers, ferrés (hormis le TGV) et autoroutiers français. Ce modèle se définit de la façon suivante : tendance du réseau au maillage ; présence de trois valeurs attribuées à l'infrastructure : utilité politique, sociale et économique ; conception homogène du territoire ; action centralisée et interventionniste de la part de l'Etat.

- Les jeux d'acteurs sont primordiaux pour expliquer le développement d'un réseau. Ils reposent sur (i) la conception que les acteurs ont du territoire et de l'usage qu'ils souhaitent en faire (ii) leurs intérêts et (iii) les valeurs de référence. Le développement du réseau autoroutier, comme celui du réseau routier classique ou du réseau ferré est essentiellement le fait de l'Etat et des collectivités locales (ce qui n'empêche pas d'autres acteurs, comme les entreprises de travaux publics, les industries de l'automobile, les milieux économiques locaux, etc., de l'encourager aussi ou de le remettre en cause : usagers, associations, mouvements écologistes, etc).

- Les valeurs de référence sont un élément clé de la conception de l'espace qu'ont les Pouvoirs publics et par conséquent de la façon dont ils l'utilisent, l'organisent et mettent au point des politiques de transport.

- La morphologie et la fonction du réseau autoroutier français actuel sont définies *a priori* (dans les années 1960) en fonction d'objectifs d'aménagement du territoire à une échéance de plusieurs décennies. Or la morphologie du réseau peut ne pas être adaptée à l'évolution réelle des modalités de déplacements et, si on se resitue dans la perspective des jeux d'acteurs, à l'évolution des intérêts et de la conception de l'espace de ces derniers.

- De fait, le développement du réseau autoroutier pourrait s'en trouver affecté et le modèle pourrait être amené à se transformer.

Le modèle est ici considéré comme un ensemble de repères à partir desquels il est possible d'évaluer les mutations et les permanences qui peuvent toucher le développement du réseau autoroutier. Il se fonde en particulier sur le processus cognitif de production du réseau autoroutier à travers les conceptions d'usage de l'espace français qui ont pu être développées au cours des dernières décennies. Celles-ci concernent les Pouvoirs publics et le milieu local. La représentation de l'espace de ces acteurs sera donc plus particulièrement analysée.

Cette thèse sera amenée à poser les questions suivantes :

- Quelle relation est entretenue par les différents acteurs entre le développement du réseau autoroutier et le territoire, de sa formalisation à son achèvement ?

- Comment cela se traduit-il dans la morphologie du réseau, sa fonction, ses modalités de réalisation ?

- Le modèle de départ qui fonde le développement du réseau autoroutier peut-il être remis en cause ? Dans ce cas, quelles en sont les conséquences pour ce dernier (morphologie, fonction, modalités de réalisation) et pour le modèle ?

Cette thèse se divise en trois parties. La première explicite les outils qui serviront à lire l'évolution du réseau autoroutier. Elle formalise le modèle de développement et présente une grille de lecture adaptée à une analyse du réseau en fonction de ce modèle.

La deuxième partie montre le processus d'élaboration et de développement de ce réseau mené par les Pouvoirs publics. De fait, elle s'attache plus particulièrement à exposer une doctrine et la façon dont elle est suivie ou pas par les Pouvoirs publics. Cette partie de la thèse cherche à évaluer le degré de permanence des éléments du modèle de départ dans la morphogenèse du réseau autoroutier.

La troisième partie se focalise sur cette question de la permanence ou de la mutation du réseau autoroutier par rapport au modèle à travers deux éléments révélateurs des interrogations qu'il peut connaître à l'heure actuelle : l'équilibre financier des SEMCA et une montée en puissance par le biais de mouvements de contestation et le Ministère de l'Environnement de l'idée d'une desserte adaptée à la demande. Cette partie pose en dernier lieu la question de la formalisation éventuelle d'un nouveau modèle fondé sur une conception renouvelée du territoire, de l'évolution des échelles de référence et de l'ouverture du cadre de la décision publique à de nouveaux acteurs. L'approche est différente dans cette dernière partie du travail. A l'exposé de la doctrine et de son application réalisé en deuxième partie succède ici l'analyse de leur confrontation avec la réalité (problèmes de financement du réseau, acceptabilité de l'infrastructure par le milieu local, remise en cause de la concession à la française par la réglementation européenne).

Quelques précisions de départ

A propos du système autoroutier

Etudier le réseau autoroutier ne peut s'envisager sans le resituer dans le réseau routier national. Nous parlerons jusqu'à la fin des années 1970 de réseau autoroutier et routier rapide car ils sont envisagés de concert dans les documents de planification (le réseau autoroutier ne constitue pas encore une entité autonome). Pour la période suivante, nous parlerons de réseau autoroutier (comprenant les autoroutes concédées, non concédées et les voies assimilées, les

LACRA, liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier[6]) et de réseau routier classique (GLAT, grandes liaisons d'aménagement du territoire ; et routes nationales à deux voies).

Le réseau autoroutier est constitué de tronçons non concédés et de tronçons concédés. Les premiers sont financés par l'Etat (autoroutes d'aménagement du territoire), les seconds sont concédés à des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ou à une société privée Cofiroute[7]. Nous parlerons des sociétés concessionnaires en général et des SEMCA en particulier, comme représentantes du fonctionnement du système autoroutier. Cofiroute, de par son statut de société privée, n'est pas intégrée aux réformes menées par les gouvernements dans les années 1980, elle a aussi plus de latitude pour accepter ou refuser la concession de tronçons plus ou moins rentables, et elle a quitté les bilans comptables autoroutiers du fonds de développement économique et social et du comité interministériel économique et social en 1997, marquant ainsi sa séparation avec les SEMCA. Ce caractère marginal de Cofiroute dans le fonctionnement du système autoroutier explique que nous fassions surtout allusion aux SEMCA.

Une synthèse du fonctionnement du système de la concession et du processus de réalisation d'une infrastructure autoroutière est présentée en Annexe 1. Les sources utilisées pour ce travail sont précisées à la fin de la bibliographie.

A propos de la notion de maillage : définition(s) et usage.

Les analyses de réseau, monographies sur les réseaux routiers, ferrés, électriques, etc. l'étude topologique des réseaux envisagent le maillage comme une simple forme desdits réseaux, soit une formalisation d'un état physique du réseau, en regard des formes arborescentes par exemple. Le réseau est ici envisagé comme infrastructure technique ou territoriale capable d'interaction avec un territoire. Nicolas Curien (1985) distingue deux types de réseaux : le réseau hiérarchisé et unidirectionnel (réseau de diffusion à arcs de transmission descendante à partir de points d'accès spécialisés, comme le gaz ; et réseaux de collecte à arcs de transmission ascendante, comme l'assainissement ; les deux réseaux peuvent aussi se combiner pour former des réseaux alternatifs) et le réseau point à point, qui concerne le transport, les Postes, etc. Celui-ci est maillé et bidirectionnel. Le maillage se définit donc comme une caractéristique essentiellement technique du réseau.

La métaphore est aussi venue se glisser dans la formulation de cette notion : on peut entendre parler de filet, de toile d'araignée. Le maillage prête aussi à discussion sur le champ sémantique qu'il recouvre et sur sa terminologie[8].

[6] Le plus souvent à deux fois deux voies, mais sans caractéristiques autoroutières (pas de carrefours dénivelés).
[7] Seule société privée ayant passé la crise des années 1970 et n'ayant pas été rachetée par l'Etat en 1982, sur les sept ayant reçu une concession suite à la libéralisation du système dans les années 1970.
[8] La pierre d'achoppement réside dans la différenciation à faire selon les géographes lexicologues qui se sont penchés sur la question entre le maillage des réseaux et le maillage des surfaces. Dans le premier cas Roger Brunet (1980) propose de parler de quadrillage ou de treillage : le maillage correspond à un assemblage de mailles, qui sont non pas les fils de ce maillage mais l'espace compris entre ces fils. Pour lui, constitue la maille ce qui

L'approche géographique de la question, et celle C. Raffestin (1980) en particulier, semble s'être plus intéressée au réseau en tant que production d'un pouvoir, voire d'une idéologie, pour asseoir son autorité sur un espace. Les thèmes abordés par les deux approches sont souvent les mêmes (on peut aussi observer des transpositions de concepts et de questionnements), en particulier pour ce qui relève de la mise en relation du réseau et du territoire. Les notions développées par Claude Raffestin seront largement utilisées dans cette thèse.

est "hors du réseau" (Brunet, 1997). Le terme de treillage lui semble convenir pour définir un réseau maillé. Un treillage est constitué d'un entrelacement de trois fils qui montrent trois directions (Brunet, 1997). Baudelle (1997) souligne quant à lui l'orthogonalité et la référence militaire induite par le quadrillage, la polysémie du terme de treillage (parfois dans le sens de pavage) et l'éventuelle richesse du terme de pavage, qui signifie la partition de l'espace comme sa couverture. S'agissant des surfaces ,si Brunet (1997) emploie le terme de maillage, G. et Ph. Pinchemel celui de pavage, repris aussi par M. Le Berre (1992).

Première Partie

Lire le développement du réseau autoroutier : outils conceptuels, théoriques et méthodologiques d'analyse

12 bis

1ère partie

Lire le développement du réseau autoroutier : outils conceptuels, théoriques et méthodologiques d'analyse

Introduction

Cette première partie explicite et affine les outils conceptuels, théoriques et méthodologiques qui seront nécessaires à l'analyse du développement du réseau autoroutier, objet des deuxième et troisième parties. Elle comporte deux sections, divisées chacune en deux chapitres.

La première section cherche à déterminer des particularités d'évolution des premiers réseaux de transport nationaux français (route et chemin de fer) et fournit un cadrage conceptuel propre à l'analyse de ce type de réseau en se focalisant en particulier sur le rapport entre les valeurs accordées à l'infrastructure et la morphologie du réseau. Elle est complétée par des comparaisons internationales.

Le premier chapitre est consacré à l'exposé de la morphogenèse du réseau routier classique, synthétisée en tout début par un schéma synoptique. L'objectif n'est pas là de réaliser un "historique", mais de mettre en exergue à travers une grille de lecture les éléments qui ont contribué à ce développement (contexte socio-économique, valeurs données à la route, actions des Pouvoirs publics) et la morphologie qui en résulte. Il sera extrait de cette analyse la formalisation de ce que nous avons appelé un modèle de développement "français" de la route, insistant sur les valeurs qui peuvent sous-tendre l'évolution du réseau.

Le second chapitre introduit des aspects comparatifs. Il met en parallèle du développement autoroutier ceux du réseau routier classique et du réseau ferré, ce qui permet de vérifier la pertinence du modèle de morphogenèse français formalisé dans le premier chapitre. Il met ensuite ce modèle en perspective avec deux cas étrangers : le réseau autoroutier suisse et *YInterstate Highways System* américain, afin de jeter les jalons d'une grille de lecture de l'évolution possible du modèle français, qui sera reprise en troisième partie de cette thèse.

La seconde section précise les éléments théoriques et méthodologiques qui seront nécessaires à l'analyse du développement du réseau autoroutier. Le premier chapitre

présente ces éléments, que le deuxième chapitre adapte et complète pour formaliser une grille de lecture qui permette d'évaluer la (non-)permanence des valeurs et de la morphologie réticulaire qui leur est associée (un réseau maillé) au sein du réseau autoroutier.

Section 1

Formalisation d'un modèle de développement "à la française" et mise en perspective internationale.

Cette première section formalise un modèle français de développement de réseau de transport national, avec ses spécificités. La notion de modèle s'applique aussi en raison de la récurrence d'un réseau à l'autre des spécificités observées.

Dans un premier temps, le modèle de développement sera présenté, en cherchant à mettre en évidence les valeurs dont le réseau est porteur, l'évolution de sa morphologie et l'évolution des modalités d'intervention de l'Etat.

Deux exemples de morphogenèse seront ensuite abordés : celle du réseau routier français, qui bénéficiera d'une analyse approfondie, et celle du réseau ferré, réseau plus récent, constitué plus rapidement, qui nous servira en quelque sorte pour vérifier la pertinence et la récurrence d'utilisation du modèle mis en exergue avec l'exemple du réseau routier avant de le tester sur le réseau autoroutier français.

Dans un troisième sous-chapitre, le modèle français sera comparé à des cas étrangers (modèles suisse et américain), ce qui permettra d'établir un panel utile pour caractériser ensuite l'évolution qu'il pourrait être amené à connaître.

Chapitre 1

La morphogenèse du réseau routier classique : émergence d'un modèle

1-1 Présentation synthétique des modalités de développement du réseau routier classique

Ce travail a débuté par une recherche des valeurs qui ont pu guider le développement du réseau routier. Il a semblé judicieux de travailler sur ce dernier, car il s'agit du réseau national le plus ancien en France et il s'est développé sur une très longue durée (cinq siècles environ, soit du XIV ème au XIX ème siècle).

Le schéma qui suit (schéma n°l-l) montre de façon chronologique les modalités de développement du réseau routier en mettant en exergue le contexte économique et politique de la période considérée, les valeurs données à la route par les pouvoirs publics, l'action que ces derniers mettent en place en matière routière et enfin le résultat de tous ces facteurs sur la morphologie du réseau. Le fonctionnement de ce modèle dépend d'un jeu d'interactions entre un contexte, l'émergence de valeurs, une action de l'Etat et la morphologie du réseau qui en résulte. Ce jeu d'interactions est symbolisé par des flèches.

La mise au point du modèle repose aussi sur un jeu de juxtapositions de ses éléments, puisque le développement du réseau ne prend fin qu'au bout de plusieurs siècles. En conséquence, les différentes phases du contexte politique et économique (volonté d'unifier le territoire, mercantilisme, physiocratisme, etc.) se juxtaposent sur le long terme, comme les diverses valeurs attribuées à la route, les actions de l'Etat ou encore les phases successives de l'évolution de la morphologie du réseau. Ce jeu de juxtapositions, symbolisé par un +, aboutit au terme du développement du réseau à la formalisation de caractéristiques génériques qui lui sont propres.

L'encadré qui conclut le schéma résume la façon dont on peut définir dans un premier temps le modèle de développement du réseau routier.

Schéma 1 - 1 : Le modèle de développement du réseau routier français

Périodicité	Contexte politique et économique	Valeurs données à la route	Action de l'Etat	Evolution de la morphologie du réseau
Moyen-Age --> fin du XV ème siècle	unifier le royaume nouvellement constitué	unification territoriale et politique	premières routes de Poste	multitude de petits réseaux féodaux autonomes
	+			↓
XVI ème siècle	début de la centralisation administrative	empreinte du pouvoir royal sur le territoire	routes de Poste Péagers	réseau de routes royales en étoile depuis la capitale et petits réseaux locaux peu interconnectés
	+	+ ↓ utilité au Prince (outil politique depuis Paris) et à l'individu dans les provinces, même les plus reculées (mais à ses frais)	administration centralisée (fiscale et routière en particulier : création du poste de Grand Voyer de France)	
	+	+ ↓	+	↓
XVII ème siècle	Mercantilisme (développement de l'économie en fonction des flux commerciaux, pour la gloire du Prince)	+ utilité économique (source de profit commercial)	rationalisation des choix routiers, en fonction de critères	renforcement du réseau royal en étoile (après étude des flux commerciaux).
	+	+ ↓	+	↓
XVIII ème siècle	Physiocratisme (développer les échanges et diffuser le progrès économique) l'Etat doit agir pour le bien public	→ ouverture des contrées reculées ancrage au territoire unité territoriale et sociale	administration routière solidifiée (création du corps des Ponts-et-Chaussées) + encadrement statutaire et financier	réseau royal en étoile et présence de 24000 km de chemins locaux
	+	↓	+	↓
XIX ème siècle	centralisation très prononcée politique de conquêtes (1er Empire)	→ outil militaire puis commercial (la valeur de "bien public" présente dans la politique colbertienne a disparu)	rationalisation de la politique routière (classement des voies, modes de financement)	prédominance des "grandes artères de l'Empire" (réseau transeuropéen en étoile depuis Paris).Des pans entiers du territoire sont laissés de coté.
	+	↓	↓	↓ réseau national finement maillé réseau vicinal finement maillé (connexion des anciens réseaux locaux).
	influence du milieu local (loi de 1836 sur les chemins vicinaux) + saint-simonisme (développement de l'industrie avec des moyens de communication, dans l'intérêt de la population)	→ décentralisation service d'Etat (libre, ouverte à tous et gratuite)		↓
		conclusion : le formatage d'un modèle de développement du réseau routier. **Valeurs accordées à la route qui guident le développement du réseau :** - la route est le "lien national", ce qui permet à l'Etat de "veiller au bien-être des individus" (plus exactement l'Etat fortement centralisé). - la route est synonyme de bien public, égalité, ouverture au progrès (et par extension de développement). **Evolution de la morphologie du réseau** 1- réseau royal en étoile (XVII ème siècle). 2- renforcement du réseau en étoile et présence de nombreux réseaux locaux autonomes (XVIII ème s). 3- réseau national maillé et réseau vicinal maillé (XIXème s). **mode d'action de l'Etat** : centralisé **méthodes** : rationalisation des choix routiers (classements des routes, ordres de priorité, etc).		→ 1930 : 80000 km de RN.

Que déduire de ce schéma ?

Le développement du réseau routier a été tributaire d'une action centralisée de l'Etat, qui a influencé la forme première du réseau (un réseau en étoile centré sur Paris) et la gestion de son évolution (classements, ordres de priorité, etc.). Nous retrouverons cette caractéristique dans le réseau ferré.

La genèse du réseau a aussi été guidée par l'attribution de valeurs à l'infrastructure. Cela signifie que la route n'est plus un simple outil de déplacement, mais un objet quasi métaphysique, dont l'usage est assorti de connotations particulières. Nous préciserons dans le deuxième chapitre de cette partie cette notion de valeur et son rôle primordial dans la morphogenèse des réseaux en France.

Ce schéma montre que le développement du réseau routier est mû par certains principes d'actions d'ordre général que l'État applique à la route. Ainsi, la genèse du réseau routier est guidée par des valeurs comme l'unité nationale, l'utilité économique, le bien public, la justice sociale, l'ouverture au progrès (et par extension au développement économique). Ces valeurs ont pu apparaître très tôt (l'utilité économique de la route date au plus tard du XVII ème siècle).

Un dernier élément, très important pour la suite de notre travail, reste à noter. Il s'agit du phasage de l'évolution de la morphologie du réseau. Le réseau routier national prend d'abord (XVI ème siècle) la forme d'une étoile, et est secondé localement par de multiples petits réseaux locaux sans lien entre eux et en trop mauvais état pour prétendre à l'appellation de réseau. L'étoile centrée sur Paris se renforce au XVII ème siècle, perdure au XVIII ème siècle alors que l'on note la présence de réseaux secondaires toujours peu connectés les uns aux autres (24 000 km), et devient le seul objet de préoccupation de l'Empire. C'est là une phase extrême qui trouve son achèvement par un brutal retournement de tendance. Le réseau national se maille finement, absorbant par un jeu d'interconnexions les réseaux locaux si disparates à l'origine (XIX ème siècle).

II apparaît en particulier que l'évolution de la morphologie du réseau routier tend de fait vers un mai liage maximal du territoire (le réseau national comptera 40 000 km de routes à la fin du XIX ème siècle et 80 000 km après le reclassement de routes départementales dans le réseau national en 1930).

1-2 Le développement du réseau routier classique :

Les sources se sont révélées assez peu nombreuses pour la période allant jusqu'à la fin du XIX ème siècle. Nous n'avions à notre disposition qu'une série d'ouvrages historiques

fort anciens pour la plupart (années 1940-50 pour les plus récents) et présentant l'évolution des routes de façon descriptive et cloisonnée (technique, répartition géographique, etc.) à l'image des méthodes d'analyse historique encore en vigueur à cette époque. Les faits routiers ne pouvant suffire à comprendre les motivations de leur réalisation, il a parfois fallu confronter les hypothèses conceptuelles formulées avec des ouvrages ne traitant pas directement des routes mais des sujets se rapportant à ces hypothèses : comment a été considéré l'espace au fil des siècles ; quel a été le rôle de l'Etat, de l'échelon local ; quels courants de pensée, quelles doctrines ont pu influencer la perception de la route ; qu'en est-il du rôle des conjonctures économiques, politiques ; quelle est l'évolution de tous ces éléments ?

Ces "croisements" ont permis de mettre à jour des indicateurs révélateurs des orientations de la politique routière, appelés valeurs, qui sont mues par un contexte et qui donnent naissance à des actions de l'Etat. Par valeur, nous entendons les caractéristiques accordées à la route, comme la valeur de bien public. Par action de l'Etat, nous entendons la structuration de la gestion du développement routier. Enfin par contexte nous entendons tous les éléments extérieurs au développement routier qui peuvent avoir une influence sur lui (conjoncture économique, politique). Ces trois paramètres sont aussi sujets à interaction.

Nous axerons notre réflexion sur la question des valeurs données à la route, ne faisant allusion au contexte et aux actions des Pouvoirs publics que pour les expliquer, le schéma 1-1 permettant de donner une vision d'ensemble du contexte, des valeurs et des actions de l'Etat ayant conduit à la production du réseau routier.

Cet exposé des valeurs sera suivi de l'examen de la question de leur continuité dans le temps avec l'analyse de la morphogenèse du réseau ferré français.

121 Routes de poste et utilité politique du réseau (Moyen Age-XVème siècle).

Le royaume de France ne se constitue que tardivement, à la fin du XV ème siècle, alors que les Capétiens ont vaincu les derniers grands féodaux et récupéré avec la fin de la guerre de Cent Ans les duchés que le royaume d'Angleterre possédait en France. La route devient pour le pouvoir royal un moyen d'assurer la cohésion d'un royaume nouvellement constitué et d'assoir sa présence territoriale. Mais le "réseau" (terme à employer avec précautions pour le moment[1]) est composé d'une juxtaposition de chemins

[1] Précisons que B. Lepetit (1984) observe qu'il n'y a pas de réseau national en 1820 et que A. Guillerme (1984) pense que le maillage routier apparaît seulement avec la loi de 1836 sur les chemins vicinaux.

disparates, de par leur qualité (anciennes chaussées romaines, routes seigneuriales, drailles, chemins ruraux,...) et surtout de par leur inégale répartition entre les domaines féodaux. Ces chemins ne présentent aucune articulation avec ceux des seigneuries voisines, car logiquement dirigés vers ce qui avait été autrefois le point névralgique du domaine féodal : sa capitale.

L'instabilité politique[2], reflet d'une recherche d'homogénéité ou de domination, la période de stagnation sociale et économique qu'a été le Haut Moyen-Age et les préoccupations essentiellement religieuses (Inquisition, Croisades) qui régnaient alors ne pouvaient guère inspirer les rois et grands féodaux de l'époque pour développer des voies de communication à une échelle autre que celle de leur domaine.

A partir du XVI ème siècle (voire dès la fin du XV ème), le pouvoir royal est de plus en plus soucieux d'établir sa présence territoriale. Il renforce ainsi le contrôle des péagers, qui ont une légére tendance à laisser les ouvrages dont ils ont la charge dans un état d'entretien douteux. La volonté de contrôler les routes depuis Paris est bien visible (même si les moyens manquent souvent). L'indice le plus éloquent est l'établissement des Postes. Un édit de Louis XI, daté du 19 Juin 1464, en serait à l'origine[3]. L'article 2 indique que doivent être établies sur les grands chemins du royaume *"de quatre lieues en quatre lieues, des personnes féables chargées d'entretenir quatre ou cinq chevaux de taille légére, bien enharnachez et propres à courir le galop durant le chemin de leur traitte"*[4]. En dépit de la petite controverse chronologique évoquée, ce texte montre une conception de la route à l'échelle nationale et du souci du pouvoir royal de marquer son empreinte sur le territoire. Celle-ci prend lentement forme : sous Louis XI, les relais de poste se déplacent en fonction de la conjoncture géopolitique. Ils se sédentarisent peu à peu à partir du règne de François 1er (qui soigne particulièrement la route de Paris à Lyon, centre d'une étoile vers Marseille, Narbonne, Toulouse, Lucerne, Turin,...).

[2]L'histoire de France est marquée jusqu'à la fin du XV ème siècle par un morcellement territorial et politique du pays, qui n'est encore qu'un ensemble de seigneuries en concurrence, dont le meilleur exemple est la faiblesse du domaine royal face à ceux des familles féodales. Celles-ci assurent la "gestion" de pans entiers du territoire, les routes étant aussi de leur ressort. Même si la victoire des Capétiens sur les Plantagenêts renforce le domaine royal (qui s'étend désormais jusqu'à la Manche, l'Atlantique et la Méditerranée), la guerre de Cent Ans, accompagnée d'alliances et de successions diverses, donne au royaume sa configuration territoriale quasi définitive : récupération du sud-ouest ; ajout de la Bourgogne et de la Picardie suite au démembrement de l'état bourguignon ; du Maine, de l'Anjou, de la Provence et de la Bretagne.

[3]Le conditionnel est ici volontairement employé car des auteurs spécialistes de la question (Cavaillès par exemple) imputent plutôt à un certain Robert Paon la paternité des premières postes et à l'axe Paris-Lyon leur première utilisation vers 1480. La date importe peu pour le sujet qui nous occupe et l'édit de 1464, même s'il est un peu antérieur, nous révèle des passages intéressants.

[4] L'orthographe et la formulation d'origine ont été conservées.

Plusieurs documents confirment la matérialisation d'un réseau national au XVI ème siècle. *La guide des chemins de France,* publiée en 1553 par Charles Estienne[5] décrit les routes (bénéficiant ou non d'un relais de poste) et les curiosités à visiter sous la forme de 283 itinéraires (Reverdy, 1995). La carte géographique des postes qui traversent la France, dressée par Sanson et d'Abbeville en 1632 et le *Tableau portatif des Gaules ou description nouvelle du royaume de France sur laquelle est tracée la route des Postes et grands chemins allant de la ville de Paris aux principales villes et extrémités de cet état,* dressé par Jean Boisseau en 1646 montrent un premier réseau national en étoile de Paris vers les provinces.

Les premières routes organisées en un embryon de réseau trouvent donc l'origine de leur tracé dans le caractère administratif et centralisateur naissant du pouvoir royal. Ces axes favorisés par les relais de poste en constituent l'empreinte territoriale. Mais seules les régions intéressantes sur le plan politique ou stratégique sont reliées par ces routes à la capitale. La carte des postes de 1632 montre ainsi que la Bretagne et une partie de la Normandie ne semblent pas encore intéresser le pouvoir royal (on retrouvera ces mêmes régions excentrées jusqu'aux années 1950 et 1960 avant que la réalisation du Plan routier Breton ne soit décidée). Les intérêts commerciaux et politiques[6] de l'époque sont localisés sur les frontières et les ports proches de Paris.

Cette façon de considérer la route comme un outil politique, voire utile au "bien public" se retrouve chez Roger Cavaillès (1946) : *"l'idée que les chemins sont nécessaires à la chose publique et peuvent intéresser l'Etat tout entier n'était pas étrangère aux hommes du XVI ème siècle"* (p 42). Le développement d'un réseau global de voies de communication occupe les esprits, mais à condition que ceux qui en ont besoin le prennent en charge, si c'est hors des intérêts de l'Etat.

Au cours du XVI ème siècle, la route semble donc être la traduction des préoccupations suivantes :

-elle est l'empreinte du pouvoir royal sur le territoire, en particulier par le biais des péages et des relais de poste, et de fait illustre directement une action unificatrice qui émerge au siècle précédent. La route commence aussi à se voir accorder une coloration quasi

[s]En quelque sorte un Guide du routard avant l'heure. La description faite par F. Klein-Rebour dans un petit article "La guide des chemins de France de Charles Estienne en 1553" paru dans la *Revue générale des routes et aérodromes* en donne tout à fait l'impression.

[6]Autre élément allant dans le même sens, issu de Cavaillès (1946). Il apparaît que les routes transversales ne reçoivent presque rien du pouvoir central. Les chemins de campagne (futurs chemins vicinaux) sont eux complètement à la charge des habitants. Le roi a pour seul rôle de garantir (s'il le peut) leur sécurité et leur état par le contrôle de l'utilisation des recettes de péages (édit du 22 Septembre 1535 sur les péages).

conceptuelle, à savoir qu'elle est avant tout un outil politique, utile au roi, et qu'elle permet à tous de se déplacer (bien public).

- le réseau des routes de poste, futures routes royales, se développe en étoile autour de la capitale.

- par conséquent, ce réseau en étoile montre, mais de façon sous-jacente pour le moment, les premiers signes d'une politique routière fortement marquée par un centralisme politique et administratif.

122 Mercantilisme et utilité économique de la route (XVII ème siècle)

A partir du XVI ème siècle, une deuxième valeur commence à être accordée à la route par ceux que l'on appelle les "économistes". Le contexte politique et économique est plus calme après la période de formation du royaume qu'a été le Moyen-Age. Henri IV, le "bon roi", succède à une période marquée par les sanglantes Guerres de Religion. Ce contexte est évidemment davantage favorable aux échanges. Les conditions de roulage s'améliorent aussi[7].

Cette valeur émerge en particulier avec l'élaboration des premières théories d'organisation de l'espace (Bodin, Laffems, Montchrétien) selon lesquelles il faut encourager la prospérité générale par le développement de l'économie nationale et non par des importations. Cela n'est envisageable qu'en donnant à ceux qui produisent les moyens de le faire dans les meilleures conditions, la première d'entre elles étant les moyens de transport : ports, voies navigables, chemins en bon état. Une telle entreprise, dont le cadre est la nation, ne peut s'envisager sans une action forte de l'Etat. L'interventionnisme du pouvoir royal depuis Paris doit donc se développer, et il se voit d'autant plus renforcé qu'il doit servir les intérêts du prince.

*La perception de l'espace par les économistes aux **XVI** ème et **XVII** ème siècles*

Ces auteurs sont les premiers à mettre au point une analyse de l'espace et de son organisation et à passer d'une perception de l'espace comme une entité à une agrégation d'éléments disjoints qu'il faut relier entre eux par des voies de communication. Les théories

[7] Le cheval de selle et la litière font peu à peu place à des moyens plus modernes : les carrosses. Ceux-ci autorisent une vitesse et un confort plus élevés. La sécurité y est aussi plus grande et le nombre de passagers transportables plus important. Le corollaire de ce progrès est une augmentation sensible du volume et du poids des véhicules, d'autant plus que l'on commence à utiliser le même système pour transporter des marchandises lourdes sur de plus longues distances. Le matériel de guerre à déplacer (pièces d'artillerie en particulier) se perfectionne aussi et son poids augmente : des attelages de dix ou vingt chevaux ne sont pas rares (Cavaillès, 1946).

se succèdent pour finir par se juxtaposer en deux courants spécifiques, le mercantilisme au XVII ème siècle et le physiocratisme au XVIII ème siècle, repris par la doctrine saint simonienne au XIX ème siècle. Très schématiquement, le mercantilisme prône un développement économique fondé sur les échanges commerciaux et la plus grande disponibilité possible d'or (les exportations doivent être supérieures aux importations). La facilité à réaliser ces échanges est la condition *sine qua non* du mercantilisme, d'où l'utilité des voies de communication. Le physiocratisme s'intéresse au développement des échanges, non comme une fin en soi, mais pour permettre à tous l'accès au progrès économique, ce qui motive aussi la réalisation de voies de communication.

- *L'espace national de Jean Bodin*

Jean Bodin (1530-1596) propose à partir d'une conception globale du monde, ce qu'il appelle une "République universelle", une division de ce monde en aires, ou plutôt en nations, idée vitale pour Bodin car sans cela il ne peut y avoir d'échanges. Mais il y a un risque : à ce jeu, il y a des nations qui gagnent et d'autres qui perdent. Il faut donc contrôler les déplacements des hommes, des produits et de l'argent, ce que permettent les frontières douanières. A l'idée d'intérêt national succède celle d'aire économique nationale. On ne note cependant pas chez Bodin une vision endogène de l'espace national : la nation est considérée comme un simple élément d'un ensemble plus grand. Elle n'est guère vue pour le moment "de l'intérieur", ou en tant qu'entité avec ses relations intérieures propres. Adepte d'une approche économico-commerciale de la question, Bodin repousse en effet toute solution autarcique.

- *Les échanges au sein de la nation*

Sous l'influence du mercantilisme naissant, Montchrétien (1576-1621) dans son *Traité de l'OEconomie politique* (1615) fait apparaître la nation, mais cette fois-ci vue de l'intérieur avec les diverses entités qui la composent, les régions, par le biais d'une analyse du commerce intérieur. Il cherche en effet à démontrer les avantages d'une spécialisation régionale, autorisée par les voies de communication d'alors, toujours dans le but de développer la richesse nationale. La France est vue comme *"un univers complet en réduction"* (Dockès, 1969). Montchrétien étudie les déplacements des hommes et des produits à l'intérieur du pays et encourage la dissémination industrielle.

Les éléments qui permettent de définir le mercantilisme sont réunis : espace national, développement de la richesse nationale, déplacement des hommes et des produits. Le développement des routes est donc nécessaire.

Le mercantilisme atteint son apogée avec le colbertisme. Le Contrôleur Général des Finances de Louis XIV met en place un réseau de routes répondant à ces principes. Aux intendants des pays d'élection, il signale par lettre du 9 Mai 1680 *"Sa Majesté veut que vous observiez avec soin en quoi consiste le plus grand commerce de l'étendue de votre généralité et en quels lieux il se fait, soit qu'il y ait de grandes foires, soit qu'il ait un grand peuple qui consomme beaucoup. Vous observerez aussi, à l'égard des provinces qui ont communication aux villes maritimes et aux ports de mer, que les chemins qui y conduisent doivent toujours être mis au nombre des principaux... Il faut de plus considérer la plus grande route des provinces à Paris comme la principale et la plus importante à cause de la communication continuelle que les provinces ont avec la capitale du royaume et parce que c'est presque le centre de toute la consommation"*.

Le réseau en étoile de Colbert

La relation entre réseau de voies de communication et développement économique, est clairement envisagée au XVII ème siècle. Colbert fait adopter par l'Etat ce système de représentation et d'usage de l'espace qui va perdurer au sein de l'administration française pendant des siècles et qui sera repris au XVIII ème siècle par le nouveau corps des Ponts et Chaussées. Le Colbertisme fait le lien entre l'état centralisé, qui est le seul à pouvoir oeuvrer pour le développement du pays par une présence territoriale renforcée, et le développement économique, possible par des échanges commerciaux accrus.

Nous voyons se renforcer avec la période colbertienne un réseau routier en étoile autour de la capitale. La morphologie du réseau n'a donc pas particulièrement évolué depuis la constitution du royaume au Moyen Age : elle dépend toujours d'un pouvoir centralisé et d'une perception globale et nationale du territoire : celui-ci est considéré comme un tout, dont il faut desservir certains points plus utiles que d'autres à la stabilité politique ou au développement des échanges. Ce rapport étroit établi par Colbert entre les voies de communication et le développement économique le pousse à ne réaliser ou améliorer des routes qu'en fonction de leur utilité économique (pour cela il demande aux intendants d'établir des ordres de priorité, Cavaillès, 1946).

Colbert fonde aussi le réseau sur une centralisation administrative renforcée, orientée en ce sens par la régime absolutiste de Louis XIV. Le pouvoir local des intendants, par lesquels l'Etat se territorialise davantage, croît dans le même sens. Mais surtout, le rôle de l'administration se révèle dans l'évaluation des besoins du pays, en matière de routes en particulier, et la gestion de leur ordre de réalisation (Cavaillès, 1946). Le centralisme,

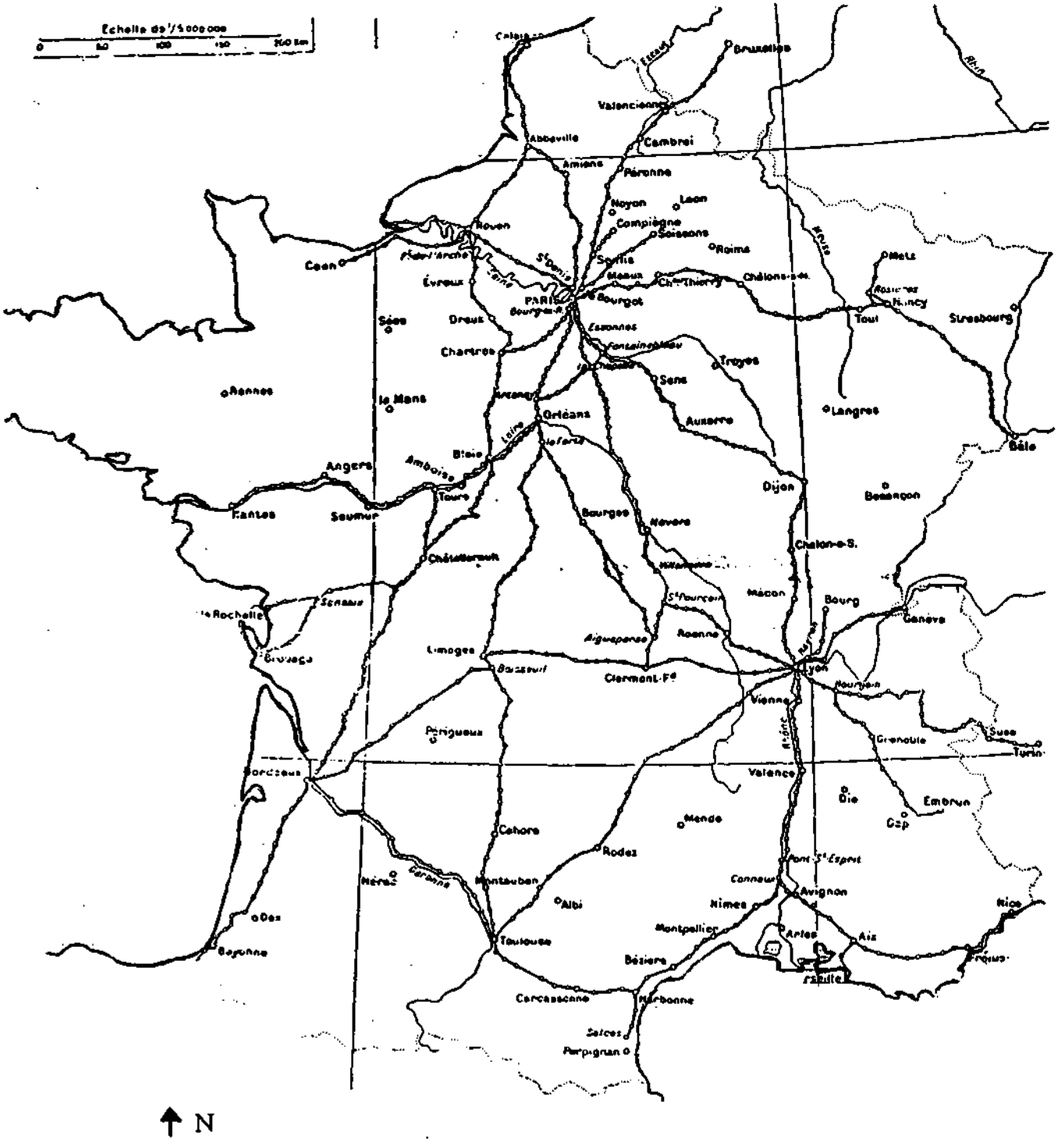
source : Cavaillès (1946).

héritier de la volonté du pouvoir capétien d'assurer son autorité sur un royaume nouvellement constitué, est aussi visible dans la forme en étoile du réseau. La ligne directrice de Colbert est simple (Cavaillès, 1946) : un réseau de routes partant de Paris (c'est la consécration du réseau en étoile, en attendant celle de Napoléon 1er) vers les provinces et les ports.

Carte 1-1 :

Les routes de Poste en 1632 : l'étoile routière de Colbert

(source : Réverdy, 1946)



CARTE DES POSTES EN 1632

(d'après la carte de Melchior Tavernier, Paris, 1632).

Le réseau routier colbertien se distingue par :

- un renforcement de l'étoile autour de la capitale ;

- un développement axé sur les principes d'utilité économique pour la nation ;

- une centralisation accentuée de sa gestion et de son développement ;

- la route commence aussi à être l'objet d'une politique rationnelle et réfléchie de développement avec des objectifs précis (utilité des axes retenus, états des lieux, comptabilité, échéancier,...) même s'il est plus ou moins facile de les réaliser (Cavailles, 1946).

123 Route et utilité sociale du réseau

L'incursion de la notion d'utilité publique chez Sully

Sully avait déjà dans l'idée, même si celle-ci n'a pas été menée à son terme, de prendre en compte les routes *"tant royales que provinciales"* (Cavailles, 1946). Il fut donc envisagé à cette époque un réseau hiérarchisé constitué des routes royales et des routes provinciales, réseau qui n'a pas vu le jour en dépit de la création d'une première administration des routes et de la charge de Grand Voyer de France à la fin du XVI ème siècle.

Cette hiérarchisation de deux réseaux se distingue du "simple" réseau en étoile des routes de Poste de la fin du Moyen-Age et du réseau en étoile sur lequel Colbert fera porter ses efforts en ce sens que c'est plus l'accessibilité locale qui est prise en compte que l'intérêt politique ou commercial du pays. La hiérarchisation est aussi corrélée à un usage différent de la route et des voies de communication en général, qui pour Henri Cavailles (1946) n'est pas éloigné de la notion d'utilité publique (p. 48), à resituer cependant dans un contexte d'émergence du mercantilisme. Ce qui signifie que cette utilité publique doit être envisagée comme une participation à l'économie nationale (par le biais des échanges que permettent les voies de communication).

Nous sommes là dans la sphère du réseau virtuel, ou idéal[9], imaginé par Sully. Ce réseau, et la valeur qui le sous-tend, l'utilité publique, ne seront pas mis en oeuvre avant un certain laps de temps. Il y a donc une large marge entre ce réseau idéal et le réseau tel qu'il apparaît réellement, différence que Cavailles (1946) souligne bien : *"s'il y avait eu alors une carte des routes françaises cette carte aurait figuré une sorte de mosaïque aux pièces disjointes,*

[9]Ce qui, dans l'analyse des réseaux, correspond à la notion de réseaux de projets transactionnels (RPT). Voir à ce sujet Dupuy (Gabriel), Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux, *L'Espace Géographique*, n°3, 1987, pp. 175-184.

aux réseaux mal ajustés, aux travers desquels commençait à se dessiner le réseau encore élémentaire des chemins de la poste, - image d'une France encore aux trois-quarts féodale" (P 50).

La perception de l'espace au XVIII ème siècle : le physiocratisme.

Le XVIII ème siècle se caratérise par un besoin urgent de voies de communication rapides ; or les routes sont dans un état lamentable. La Régence voit démarrer une période d'intenses échanges qui ne ralentira qu'à la Révolution. Elle est due à l'accroissement du commerce colonial à l'activité plus intense des ports et à la naissance de l'industrie minière, métallurgique et textile.

La mobilité des personnes s'accroit aussi, poussée par le retour de la noblesse dans ses terres après son "cantonnement" à Versailles sous le régne de Louis XIV, ou encore le goût des voyages et d'un retour à la nature qui se développe dans la littérature. Le progrès en matière de matériel roulant (poids moindre, confort accru, vitesse plus élevée), induisant des déplacements plus faciles autant pour les voyageurs que pour les marchandises, exige aussi des routes de meilleure qualité. Enfin, une meilleure perception du territoire, rendue possible par de grands progrès faits en topographie et cartographie, permet d'avancer des idées de rectification de tracés anciens peu rationnels et d'en créer de nouveaux[10]. Le calcul commence aussi à être introduit dans la conception des ouvrages d'art.

Une transformation des mentalités, plus lente et moins visible que les modifications concrètes dons nous venons de parler, fournit aussi une opportunité supplémentaire de développer le réseau routier. Elle est poussée par la pensée humaniste, qu'illustre le physiocratisme.

Ce courant de pensée était préfiguré par le mercantilisme de Colbert, d'expression plus concrète et économique, lequel prônait le rôle majeur du commerce dans toute politique et impliquait la mise en place de moyens idoines par l'Etat, dont le développement des routes. A cette conception, le physiocratisme ajoute une coloration plus humaniste qui prend davantage en compte le devenir de l'être humain, au centre de tout développement économique. Il faut produire, échanger, non pas dans l'objectif unique de s'enrichir, mais dans celui de procurer à tous les meilleures conditions de vie possibles. L'idée que l'Etat doit agir pour le bien public (Dockès, 1969) est de plus en plus prégnante dans la façon d'agir des gouvernants.

[10]La meilleure illustration en est la carte de Cassini parue en 1756 pour la première feuille, qui est la première représentation à grande échelle d'un pays.

L'émergence d'un principe : la répartition équitable des richesses

Les théories qui ont traité de ce principe seront présentées de façon détaillée, non par souci d'être exhaustif (nous en sommes loin !) mais afin de montrer leur similitude avec celles qui seront utilisées dans les années 1960 en France et ailleurs dans le cadre de politiques d'aménagement du territoire.

L'idée de répartition équitable des richesses à travers l'espace et entre les hommes devient la ligne directrice des travaux des économistes à partir du XVIII ème siècle, siècle durant lequel l'Individu devient le centre des réflexions en Philosophie et en Sciences Humaines. William Petty refuse l'idée d'égalisation des richesses à travers l'espace en prônant la concentration industrielle, plus rentable selon lui car les coûts de transport s'en trouvent diminués. La conception de l'espace continue de s'enrichir. Vauban va introduire une orientation plus spécifique : *"l'aménagement centralisé de l'espace"* comme l'appelle P. Dockès (1969). Il encourage la centralisation, mais admet que la position centrale de Paris et la dépendance des provinces est un fait particulier à la France, pas forcément généralisable. Il prône de plus le développement des voies de communication pour permettre une circulation rapide des produits entre les centres de production et d'échanges et renforcer la cohésion nationale.

L'idée de répartition équitable des biens, assimilable à la notion contemporaine d'aménagement du territoire, est reprise par Boisguillebert. Fervent adversaire du mercantilisme, il met en avant une nécessaire réciprocité des échanges et une interdépendance entre régions d'une même nation : la répartition des biens doit donc être autant que faire se peut proportionnelle entre chacune d'entre elles. On reconnaît là les idées qui vont être développées au siècle suivant.

Le XVIII ème siècle intégre aux théories d'organisation de l'espace des principes bien connus : liberté et égalité. La théorie refuse les trop grandes concentrations et encourage une dispersion modérée des activités. Ce changement doit se réaliser en douceur, presque naturellement. Cette orientation nouvelle dans les faits mais pas dans les idées est mise en avant par Cantillon, qui s'inspire notamment de W. Petty et élabore une sorte de processus logique de "fabrication" de l'espace national, *"formé d'aires plus ou moins vastes, dépendant d'agglomérations plus ou moins importantes, un certain nombre d'aires de rang inférieur se groupant pour donner naissance à une aire de rang supérieur"* (Dockès, 1969). Il va jusqu'à préconiser le retour des grands propriétaires sur leurs terres et la délocalisation des manufactures parisiennes dans les provinces reculées en raison du coût de transport pour amener les produits jusqu'à Paris, où se trouvent les acheteurs les plus importants.

On croirait reconnaître la théorie des lieux centraux de Christaller, élaborée 200 ans plus tard.

Le physiocratisme fédère ces diverses prises de position sous l'égide de Quesnay. Il souhaite orienter l'égalisation de la répartition des biens par le retour à la terre, mais n'oublie pas la question de la productivité". Concrètement, cela est réalisable à condition de dynamiser l'échelon local et d'agir sur la localisation des hommes et des activités[12].

Ces prises de position qui signifient un retour à une agriculture reine demeurent aux yeux des pragmatiques mercantilistes un peu utopiques. Le courant évolue donc vers une prise en compte de l'industrie et de l'agriculture pour assurer la production de richesses, en continuant de s'interroger sur la meilleure localisation des hommes et des manufactures (Galliani, Steuart). Ce dernier élabore une logique voire un modèle de développement local qui trouverait lui aussi des échos aujourd'hui. Il soutient qu'il faut encourager la concentration urbaine, qui entraînera alors le développement des routes et des campagnes alentours. Pour le situer plus précisément parmi ses contemporains, il est le premier selon P. Dockès à voir que l'éparpillement de l'industrie est condamné en raison du progrès industriel et que l'extension des villes est irréversible (au grand dam des physiocrates). La cause essentielle est la localisation des manufactures et non celle des grands propriétaires. Ainsi, Steuart met en avant que naturellement et irrémédiablement, une telle évolution amènera à privilégier certaines zones. L'idée émerge (Condillac, Smith) selon laquelle il faut utiliser ces différences entre villes et entre provinces pour créer des complémentarités qui créeront la richesse.

Les économistes spatiaux du XVIII ème siècle s'interrogent sur la question de la diffusion des richesses et sur leur répartition, faisant ainsi référence au courant humaniste pré-révolutionnaire qui prône des idées d'égalité, de justice sociale et d'accès de chacun au progrès. Comme leur exposé a pu le montrer, ces théories rappellent pour beaucoup celles qui seront mises en forme et utilisées dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire en France dans les années 1960. Au-delà des divergences de ces auteurs sur les

[1] Le postulat de Quesnay repose sur l'agriculture comme seule source de la production : l'homme peut l'aider (travail agricole), en transformer la production (travail industriel) ou la déplacer (commerce). Le produit de l'agriculture est à la base du bon fonctionnement général de l'économie : il doit donc être le plus important possible.

[12] I1 faut provoquer un renvoi de Paris vers les provinces des capitaux, des universités, des écoles publiques, des propriétaires fonciers. La dispersion, en particulier manufacturière, est de mise. Et localement il convient de regrouper les exploitations, de limiter leur taille, de favoriser la consommation à l'échelle locale, de développer davantage les chemins ruraux que ceux reliant les grandes villes, de supprimer les facteurs de limitation du trafic local (péage, prohibition) et de restreindre les appels des provinces au Parlement de Paris.

modalités de mise en oeuvre de cette orientation physiocrate de l'économie, deux éléments se dégagent pour mieux cerner l'évolution de la conception de la route :

- Les nouvelles valeurs attribuées à la route : outil de diffusion du développement économique et outil d'égalisation sociale et territoriale.

- La morphologie initiale du réseau, l'étoile autour de la capitale, n'est pas modifiée.

Le physiocratisme annonce seulement au XVIII ème siècle les profonds changements de doctrine qui vont intervenir dans la gestion du développement du réseau au **XIX** ème siècle.

Le XVIII ème siècle : une période intermédiaire entre la focalisation de l'administration routière pour l'étoile royale et l'émergence de principes de meilleure répartition des richesses.

- *Un intérêt pour l'organisation et l'homogénisation du territoire au moyen de la route*

Nous pouvons voir la préoccupation de plus en plus forte des penseurs pour le territoire : celui-ci est naturellement hiérarchisé (géographie, découpage administratif, rôle politique, dynamisme économique, etc.) selon une gradation qui oppose les milieux locaux favorisés et ceux qui le sont moins (les premiers regroupant en général tous les atouts et les seconds les inconvénients, rédhibitoires pour tenter toute transformation). L'idée que de telles différences sont injustes, géographiquement dans un premier temps puis humainement, se fait peu à peu jour. L'égalisation entre hommes et par conséquent entre territoires devient de rigueur. La seule question est de savoir à quel échelon il faut l'envisager. Faut-il prôner l'éparpillement, sans doute plus difficile à gérer, ou au contraire un regroupement en grands centres ? Faut-il alors sectoriser l'espace ?

- *La consolidation de l'administration des Ponts et Chaussées*

Même si la période qui sépare la mort de Colbert de l'avènement de Trudaine à la tête du nouveau corps des Ponts et Chaussées est plutôt pauvre en réalisations, elle en solidifie l'un des pilliers : l'administration routière. Celle-ci est dotée de droits sur la propriété privée (droit d'expropriation pour permettre l'alignement) et devient une administration autonome en 1716 en se démarquant des Finances qui avaient la fâcheuse tendance de trop contrôler les crédits routiers depuis la mort de Colbert. Cette nouvelle administration prend le nom de celle que nous connaissons déjà : les Ponts-et-Chaussées, mais ne devient réellement effective et efficace qu'une fois dotée des moyens de sa charge : l'adoption de la

corvée des grands chemins en 1738 et la séparation définitive de ses fonctions d'avec celle[13] des Finances en 1743, lorsque Trudaine prend la tête de la nouvelle administration qui peut désormais agir à sa guise. Pour renforcer le corps naissant et assurer sa pérennité, ce dernier fonde en 1747 une école destinée à former spécialement des ingénieurs de l'Etat. En 1750, une hiérarchie précise du corps est mise en place.

Ce contexte va faire de la seconde moitié du XVIII ème siècle une période faste de la réalisation routière française. Des règlements classent les routes, encadrent la comptabilité, font travailler les ingénieurs avec des programmes,... Il est difficile en revanche de savoir quelle est l'envergure précise des réalisations de cette période. G. Reverdy (1995) parle d'un héritage de 6000 lieues de routes laissé par le XVIII ème siècle. On peut penser qu'il s'agit là de l'état global du réseau, comprenant à la fois les réalisations récentes et celles faites pendant les siècles précédents. La France aurait donc disposé de 24 000 km de routes il y a 200 ans. On ignore aussi si les chemins de campagne sont compris dans ce chiffre. On peut penser *a priori* que non, car maillant finement le pays pour les besoins locaux, leur longueur totale doit largement le dépasser.

- *Centralisation et interventionnisme*

Le développement routier est dû au XVIII ème siècle à l'interventionnisme des gouvernants, doublé d'une mentalité qui glisse doucement de l'utilité commerciale et économique pure (selon la vision colbertienne) vers le bien public, qui doit être assuré par l'Etat et ses représentants : les intendants. Rien ne vaut mieux pour le développement du pays et de sa population qu'une présence administrative forte attentive à ses besoins, lesquels ne seront satisfaits que par la présence de voies de communication.

La route est cependant moins marquée par le centralisme pur et dur des siècles passés, axé sur des objectifs commerciaux ou stratégiques. La simple relation entre route et utilité au pouvoir est dépassée. Il faut maintenant envisager une relation entre la route et ceux qu'elle dessert, c'est-à-dire une conception de la route intégrée à l'espace.

Ces idées ne trouvent bien entendu pas leur entière expression au XVIII ème siècle. Au-delà des réalisations plus ou moins nombreuses, elles montrent surtout une évolution considérable de la conception française de la route et de sa relation avec son environnement.

Auparavant les aspirants ingénieurs se formaient eux-mêmes dans des cabinets d'architectes privés et étaient ensuite choisis par l'administration.

- *La préoccupation de l'administration pour les routes royales*

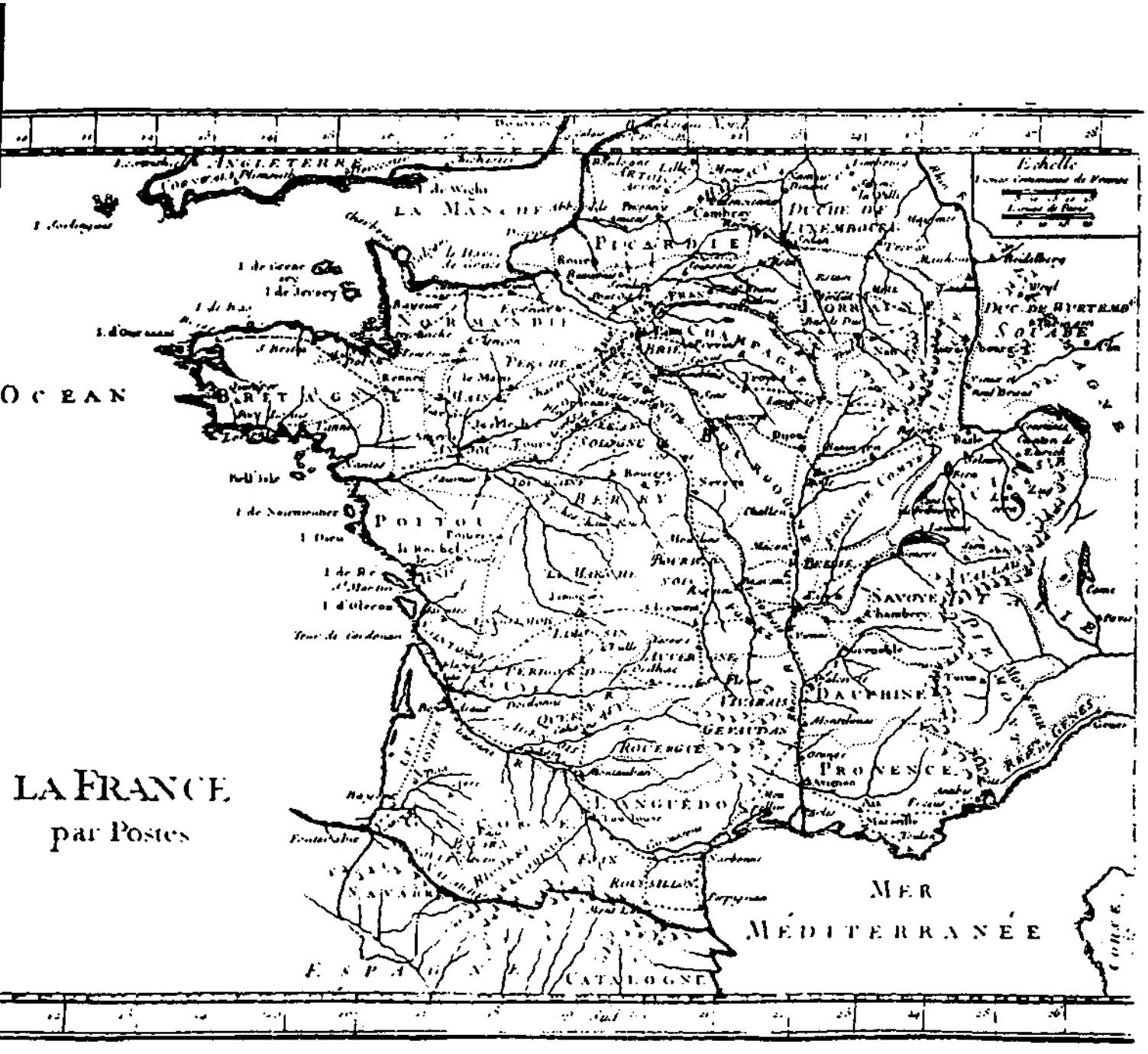
Trudaine et ses successeurs ont toujours une vision globale (au sens spatial du terme) du réseau de routes (la fameuse étoile[14]) et le renforcement des routes de poste ne fait que le confirmer (il n'y a qu'à voir la carte de la fin du XVIII ème siècle et celle de 1632). La Bretagne et la Normandie sont maintenant reliées au reste du pays et l'on observe un maillage bien dense des provinces situées au nord et à l'est.

[14]Une instruction du 13 Juin 1738 définit l'ordre dans lequel les travaux devront être exécutés. Les routes et grands chemins doivent être construits ou réparés avant les voies transversales, et préférence est donnée aux routes joignant Paris aux villes portuaires et frontalières et aux capitales provinciales intérieures.

Carte 1-2

La France par Postes (milieu du XVIII ème siècle)

(source : Reverdy, 1946)



N

Il n'y a cependant pas encore de réflexion d'ensemble sur l'évolution du réseau routier. D'ailleurs, on se rend aisément compte que la France est alors assez fragmentée : pays d'Etat, parlements locaux, ... et que gérer l'évolution d'un "réseau" quand on sait qu'il sera contesté, revu, appliqué ou non, ... est quasi impossible. D'ailleurs Trudaine et ses successeurs y auraient-ils pensé ?

En regard de la préoccupation du pouvoir pour les routes royales, il faut noter sa négligence envers les chemins locaux (appelés dès cette époque selon Henri Cavaillès, p 119, les chemins vicinaux). Le même auteur nous fournit un exemple éloquent : la paroisse de Bonne, en Angoumois, est isolée dès que l'hiver est trop pluvieux. Les circulations, faites d'habitude à dos de mulet, sont alors impossibles car il n'y a aucun chemin correct reliant Bonne et les paroisses qui l'entourent à six lieues à la ronde aux voies de communication plus importantes. Les intendants pouvaient se préoccuper de ces problèmes, comme le fit Turgot en Limousin, mais il s'agissait plus de bonne volonté que de réalisations marquantes.

A quoi ressemble le réseau routier à la fin du XVIII ème siècle ? Il se territorialise davantage en se développant jusqu'à atteindre des régions jusque là isolées. Mais il reste assez souvent de piètre qualité, en raison des techniques encore balbutiantes et d'un entretien limité à la seule corvée, soit en dehors des périodes de travaux agricoles. Les routes pavées ne concernent encore pour la majorité que les alentours de Paris et les routes larges et bien alignées n'existent que là où elles sont utiles au pouvoir. Les chemins ruraux sont selon le bon vouloir de la population locale en médiocre état ou impraticables.

La route a donc fait d'indéniables progrès en tant qu'objet de réflexions (elle est de plus en plus considérée comme une source d'unité territoriale et sociale) et en tant qu'administration clairement définie. Les réalisations sont aussi assez nombreuses. En revanche, l'état général du réseau routier est moins reluisant.

Conclusion :

Le cadre conceptuel et administratif général de la route ainsi posé, même si sa réalisation est encore hésitante, est cependant en cours de "sédimentation" et va fixer certaines caractéristiques pérennes à la gestion routière et territoriale menée par l'Etat. Des provinces plus débrouillardes ou mieux loties se développent plus que les autres. Le Nord s'industrialise peu à peu, le Midi peut élargir les débouchés de ses productions agricoles facilitées par une longue saison de récolte.

Quelle est alors l'image de la route au XVIII ème siècle ?

- L'approche rationnelle qui caractérise la route est de plus en plus forte : son développement est maintenant bien encadré : statut en regard des financements possibles, administration routière solidifiée, technique plus élaborée, politique à l'échelle du pays permise par la cartographie. Le résultat est éloquent : 24 000 km de routes en 1790 (apparemment sans compter les chemins locaux),
- Elle apparaît nettement comme un outil d'ouverture des contrées "reculées" par le biais des intendants, représentants locaux du pouvoir, car l'Etat doit être le plus proche possible de ses administrés,
- De fait, la route commence à être considérée comme devant faire partie de la région qu'elle dessert, soit y être intégrée,
- Elle se voit donc attribuer un caractère d'unité territoriale et sociale.

124 L'étoile impériale ou l'anti-territorialisation du réseau

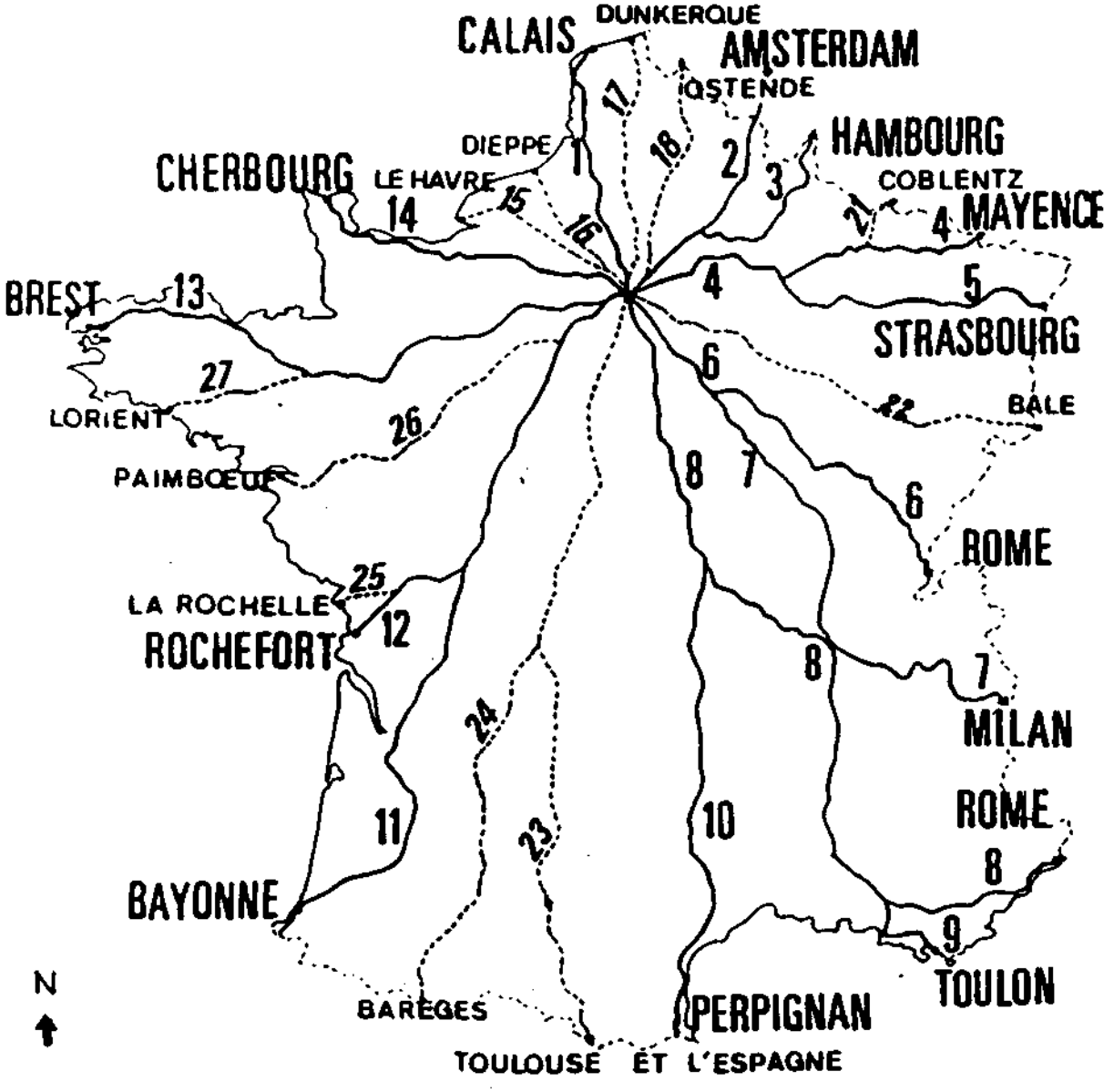
On entre avec le XIX ème siècle dans l'ère du maillage routier. Les statuts de la route et de son administration sont fixés dans les grandes lignes. La période révolutionnaire et le Directoire n'étant qu'une succession de réformes sur l'attribution des routes soit aux départements, soit à l'Etat, selon "l'humeur (dé)centralisatrice" du moment, elle n'est pas très conséquente dans le domaine routier. Mais le 1er Empire va se révéler comme une période intermédiaire entre le réseau en étoile Colbertien et le réseau finement maillé du XIX ème siècle.

Napoléon a à l'image de Colbert une conception utilitariste de la route, mais encore plus affirmée. La route est avant tout pour lui un outil militaire. Henri Cavaillès (1946) voit aussi chez lui un souhait d'ouvrir le pays à des marchés étrangers, ce qui est dans la logique de conquête de l'Empire. Les efforts ont donc porté sur les voies menant directement aux frontières et aux ports, l'idée fondatrice du réseau routier napoléonien étant d'offrir un transport direct et rapide aux armées et aux marchandises. Il n'y a donc pas de temps à perdre en route ! Les voies doivent relier le plus vite et le plus commodément possible Paris aux points névralgiques des frontières. La desserte de villes intermédiaires n'est envisageable que si elles offrent un intérêt similaire, ce qui est bien rare. Des pans entiers du territoire sont donc laissés de côté par les travaux d'améliorations ou de construction et doivent se contenter des vieilles voies colbertiennes ou de la première époque des Ponts-et-Chaussées, pour la plupart dans un piètre état (dépavées, érodées,...).

Carte 1-3

Carte des routes de 1ère et 2ème classe d'après le classement de 1811

(source : Réverdy, 1946)



Où vont précisément les préférences du pouvoir impérial ? Un état de répartition des fonds attribués au service des Ponts-et-chaussées pour l'année 1808 montre que sont surtout avantagés les départements limitrophes de Paris, au départ des routes impériales, puis :

- le Nord : passage de la route d'Amsterdam
- la Sarre et le Mont-Tonnerre : passage de la route vers Mayence
- la Cote-d'Or, la Saône-et-Loire, l'Isère, le Mont-Blanc, le Pô : passage de la route vers Turin.
- l'Indre-et-Loire, la Gironde et les Landes : passage de la route vers l'Espagne. Tous les autres départements intérieurs sont laissés tels quels, hormis la Vendée, fief royaliste encore dangereux. Le décret du 16 décembre 1811 fixe de façon très rationnelle ces différences en classant les routes : *"les routes impériales de première et seconde classe seront entièrement construites, reconstruites et entrenues aux frais de notre trésor impérial."* Il s'agit des routes stratégiques dont nous venons de parler. La première classe en compte quatorze et la seconde treize, avec une nette différence de traitement de la part de l'Etat entre les deux.

Le titre II poursuit ainsi : *"Les frais de construction, de reconstruction et d'entretien des routes impériales de troisième classe seront supportés concurremment par notre trésor et par les départements qu'elles traverseront. La construction, ... et l'entretien des routes départementales demeurent à la charge des départements, arrondissements et communes qui seront reconnus participer plus particulièrement à leur usage."* Le réseau secondaire, qui concerne cependant l'essentiel du territoire avec 202 routes, puisque les grandes routes impériales n'ont pour seul rôle que de relier Paris aux régions conquises, est laissé à la libre appréciation locale, qui n'a souvent pas les moyens d'assumer une telle charge.

Cela se voit encore plus tôt lorsque Napoléon indique à Champigny, ministre de l'Intérieur, le 14 mars 1805, que la somme de 6 550 000 francs affectée aux chemins *"n'est pas destinée à des réparations à faire à toutes les communications, mais à rendre meilleures celles des routes qu 'on peut considérer comme les grandes artères de l'Empire."*

La conception utilitariste de la route napoléonienne est décuplée par rapport à celle de Colbert : la route doit servir les intérêts de l'Etat. Elle est complètement détachée de l'idée de bien public qui est à la base de la conception colbertienne et des prémices conceptuels de relation entre route et territoire par une intégration de celle-ci au milieu local qui ont émergé durant le seconde moitié du XVIII ème siècle. Les grandes routes impériales traversent le territoire, il est vrai, mais dans le seul but d'être utiles à leurs extrémités : Napoléon parle lui-même dans la citation précédente de *"grandes artères de l'Empire"*. D'ailleurs, les ingénieurs perdent un peu de leur autonomie : les représentants de l'administration civile, préfets en particulier, contrôlent le travail des ingénieurs, et toute une hiérarchie existe pour

que l'Empereur soit directement informé des moindres détails. Le Conseil supérieur des Ponts et Chaussées, chargé de l'étude et de l'exécution des travaux neufs, est maintenant subordonné à un directeur général, Conseiller d'Etat, très proche de l'Empereur, qui décide de tout. Avant la période révolutionnaire, c'était Trudaine qui à la tête du corps orientait la politique routière avec l'aval du roi.

Que retenir de la conception routière napoléonienne et de ses résultats ?

- La morphologie en étoile du réseau a été renforcée, mais elle a changé d'échelle. L'étoile est conçue à une échelle internationale en raison de la nécessité pour l'Empire de rejoindre les royaumes conquis. Les frontières n'ont plus de raison d'être dans la logique routière. H faut mettre en place un réseau de voies qui aillent jusqu'en Italie, Espagne, Hollande, ... et qui permettent d'atteindre le plus vite possible ces annexes du territoire français.

- Le réseau des axes de circulation est quasiment constitué. Un maillage fin du territoire existe, dû à un mode d'habitat dispersé, et fruit de politiques variées et de juxtapositions de routes et chemins issus de volontés croisées (paysans, paroisse, pouvoir central, ….), mais seuls les axes importants pour les gouvernants en place au fil du temps sont réellement utilisables.

125 De l'étoile à la fine maille : la territorialisation du réseau

Les premières préoccupations pour le réseau local.

Quel va être l'influence du retour à la monarchie et d'un contexte politique plus calme ? Les routes sont en piètre état, suite à la campagne de France qui a clôturé le règne de Napoléon 1er et au désintérêt de celui-ci pour les routes locales. L'urgence est donc de relancer l'entretien et les techniques de construction.

Les routes sont en effet de plus en plus nécessaires : si on parlait déjà au XVIII ème siècle de développement de l'industrie et du commerce, c'est presque une lapalissade de le préciser pour le XIX ème siècle, période de la révolution industrielle. Les échanges s'intensifient, les voyageurs sont de plus en plus nombreux. L'industrie a besoin de faire venir des matières premières et de distribuer ses produits, elle draine des flux de main d'oeuvre sur ses lieux d'implantation. Une économie routière, synonyme d'une forte demande, se met en place ou se renforce : la poste, les entreprises de messageries, de transport de marchandises, les relais,... La vitesse s'accroît, les prix baissent. Le pouvoir royal doit se focaliser sur les routes et essayer d'améliorer le réseau le plus rapidement possible.

Les moyens ? Ils sont radicaux. Becquey procède en 1824 à un reclassement des routes, qui affine celui de 1811 sans remettre en cause les avantages catégoriels déjà accordés à certains axes. Dans chacune des trois classes sont introduites des sous-classes qui distinguent les routes qui sont ouvertes et celles qui ne le sont pas. S'ajoute dans le premier cas un critère d'affinage supplémentaire qui précise si elles sont à l'état d'entretien (c'est-à-dire achevées), à réparer ou à terminer. Des régies d'attribution des crédits sont définies : les routes royales recevront chaque année les crédits votés et le budget des routes départementales et autres voies publiques est maintenant fixé par le conseil général. Les chemins vicinaux ne sont pas encore concernés par de telles mesures.

L'encadrement des réalisations routières est surtout mis à profit par la monarchie de Juillet, dont les dix-huit années de gouvernement vont achever la réalisation du réseau. Cet essor est favorisé par une situation intérieure calme et par une trésorerie abondante. On creuse plus de canaux en dix-huit ans que dans tout le reste de l'histoire, le chemin de fer fait ses débuts. La route n'est pas en reste : le réseau routier tel que nous le connaissons aujourd'hui s'achève peu à peu.

Un des éléments moteurs de cette croissance subite est la loi du 14 Mai 1837 qui, par rapport au classement de 1824, extrait certaines routes de la catégorie des routes à réparer (rampe trop forte ; assiette mal établie, trop étroite ; état de dégradation très avancé), en bref tous les axes inutilisables pour lesquels il est indispensable de prévoir un nouveau tracé. L'innovation est de deux ordres : la loi oblige l'Etat à s'engager dans des travaux neufs d'une part de façon ferme et d'autre part à mobiliser d'importants crédits. Le "boom" routier induit va durer jusqu'en 1846 et profiter à de nombreuses routes départementales récemment intégrées dans le réseau national. Les résultats sont probants :

tableau 1-1

Evaluation de l'évolution de la longueur des routes royales classées

(source : Cavaillès, 1946, p 207)

1824	33536 km
1837	34512 km
1841	35000 km environ
1855	36000 km environ

La longueur du réseau a augmenté de façon modeste, mais cette faible progression cache un résultat beaucoup plus intéressant si on examine l'évolution de la longueur des routes passées à l'état d'entretien de 1824 ou 1837, donc sorties des classes "lacunaires", et parfaitement utilisables (source : idem) :

tableau 1-2

Pourcentage de la longueur des routes passées à l'état d'entretien

(source : op.cit.)

1824	14288 km	42,6 %
1837	24716 km	71,6 %
1855	35600 km	98 %

En moins de 20 ans presque tout le réseau a retrouvé une viabilité correcte, même si parfois des ouvrages d'art manquent.

Hiérarchisation** des réseaux **routiers.

La Monarchie de Juillet s'attaque aussi à une question qui avait plus ou moins préoccupé les gouvernements précédents : le manque de liaisons transversales, de chemins ruraux de qualité et une absence fréquente d'articulation entre les réseaux de différents niveaux. On a vu que le développement de la route à l'échelon local était fortement souhaité par les hommes éclairés de la fin du XVIII ème siècle, sans que toutefois ils puissent le concrétiser. Il faut attendre plus d'un demi siècle pour que la question soit envisagée au plus haut niveau et officialisée avec la loi du 21 mai 1836. Les pouvoirs publics avaient déjà légiféré à plusieurs reprises depuis une vingtaine d'années, mais en donnant toujours la responsabilité de la question (et donc le financement) aux communes. Disperser ainsi les possibilités d'action ne donnait aucun effet global, même si le préfet était plus ou moins chargé de coordonner les communes.

La loi de 1836 favorise les chemins vicinaux en utilisant le même principe que pour les routes royales : elle les classe à part des voies de grande communication (routes unissant les communes entre elles), ce qui fixe les attributions des communes qui n'ont à se préoccuper que de ce qui est sur leur territoire, et diminue leurs charges. Les chemins vicinaux de grande communication sont ainsi placés sous la responsabilité du préfet, et

bénéficient de fonds départementaux et communaux (ou de toute prestation équivalente). La voirie vicinale a maintenant un statut et des ressources propres.

Les résultats peuvent cependant varier d'un endroit à l'autre, d'abord en fonction des possibilités matérielles et financières de chaque commune et de chaque département, ensuite en fonction de leur géographie, de l'occupation du sol. Il est ainsi plus simple et plus rapide d'organiser le réseau vicinal dans le Nord ou l'Est, où la population est assez regroupée et où la culture demande essentiellement des transports par charroi, que dans le bocage normand, caractérisé par une dispersion de l'habitat, un paysage de haies et une prépondérance de l'élevage.

Le développement de la voirie vicinale

Quel contexte peut être à l'origine d'un tel renversement de tendance ? Celui-ci est dû à un long cheminement souterrain qui se traduit en fait par deux profonds changements : la conception générale que l'on a maintenant de la route, depuis le chemin vicinal jusqu'à la route royale, en articulant ces différents niveaux et l'importance accordée à l'amélioration, enfin consistante, du réseau secondaire avec les moyens idoines. Le pouvoir central a osé, ou pu, sauter le pas.

Cette petite révolution dans la conception routière et l'émergence de la notion de réseau routier au sens actuel[15] est déjà apparue chez quelques intellectuels ou politiques à une époque où une telle réalisation était impossible, mais elle a aussi été provoquée par des revendications locales, assez anciennes, qui y ont involontairement contribué.

Peu avant la fin de l'Ancien Régime, la population avait déjà fait part de son souhait lors des Etats Généraux de voir le roi s'intéresser à la voirie locale. Pendant la période qui suit la Révolution et l'Empire, quelques textes légifèrent sur la question mais en en laissant toujours la charge financière aux communes. Après l'agitation napoléonienne, la question revient plus vivement à l'ordre du jour. Les députés font parvenir à la Chambre les revendications de collectivités locales, mais aucune décision n'est prise, faute de moyens financiers (il aurait été fort impopulaire d'avoir recours à la "prestation en nature", synonyme de la corvée de l'ancien régime). Après la loi de 1824, réitérant l'attribution de l'entretien des chemins vicinaux aux communes, mais sous la surveillance des préfets, ce qui ne fait pas beaucoup progresser le problème, les conseils municipaux, généraux, etc., commencent à faire part publiquement des débats qui ont lieu en leur sein à propos de l'état de la voirie vicinale et de l'impossible coopération entre les différentes instances. Des rapports de préfets ou d'ingénieurs sont même publiés.

[15] Nous *y* reviendrons un peu plus loin, en regard des travaux de Guillerme (1984) et Lepetit (1984).

Des revendications locales de plus en plus nombreuses font donc prendre peu à peu conscience à l'ensemble de la population que le problème routier était national. Les élus mettent à nouveau la question à l'ordre du jour de la Chambre, ce qui la pose à l'échelon administratif suprême de la Nation, permet d'en discuter de façon plus générale et donc d'adopter une vision de plus en plus globale de la route, d'un point de vue géographique d'une part (les divers niveaux routiers forment un tout) et d'un point de vue organisationnel d'autre part (on envisage de façon concrète une coopération entre les différents niveaux administratifs et entre les élus et les spécialistes). Le processus d'évolution des mentalités s'est donc fait doucement, en profondeur, et est arrivé à un point que les premières revendications locales n'envisageaient sans doute pas : l'articulation des réseaux.

Le deuxième renversement de tendance réside dans la mise en place extrêmement rapide d'une législation et d'un système de financement pour assurer la rénovation routière souhaitée. Pourquoi peut-on aller jusqu'à parler de renversement de tendance pour ce qui semble n'être que la concrétisation de ce qui précède ? Sans doute tout simplement parce que c'est la première fois que le pouvoir fait preuve d'un réel intérêt pour la question et y met les moyens en ayant dans l'idée que le projet doit être achevé. Il ne s'agit pas de travaux réalisés au gré des gouvernements ou des crédits et là où il y a vraiment urgence, mais d'un projet global, mettant à plat tout le réseau.

La fin de la première moitié du XIX ème siècle apparaît donc comme la période où l'on prend vraiment conscience de la dimension de la route en tant que "tout". On en a une vision globale non plus au sens du réseau utile à l'Etat, mais au sens du réseau maillé, hiérarchisé. L'idée d'articulation commence à poindre, et on sent aisément une montée du poids de l'échelon local qui peut maintenant plus facilement exprimer ses idées. Le poids de l'étoile routière semble un peu moins fort.

Un réseau routier national et vicinal très finement maillé

Le Second Empire et, accessoirement, la IIIème République ont oeuvré dans le même sens : celui-là complète et améliore le réseau des grandes routes en y incorporant en particulier les voies stratégiques de l'ouest, et soigne surtout le réseau secondaire. Les communes se voient attribuer par une loi du 11 Juillet 1868 100 millions de francs à répartir sur dix ans à partir de 1869. Une caisse des chemins vicinaux est aussi créée avec la garantie de l'Etat. Elle permet de faire des avances aux communes et aux départements pour achever les chemins vicinaux ordinaires. La IIIème République accorde aussi une importance marquée à la voirie vicinale, qui reçoit en 1878 une dotation de 300 millions de

francs "\ Mais cette préférence apparente est très vite relativisée lorsque l'on compare les crédits routiers aux crédits accordés au rail : les premiers représentent 3 % des seconds[17].

La volonté de mailler le territoire est de plus en plus forte, comme on vient de le voir avec l'intérêt que le pouvoir porte alors au réseau secondaire, mais aussi au rail (qui il est vrai concurrence de plus en plus la route)[18] et enfin avec le poids de plus en plus important donné à l'échelon local. La loi du 10 août 1871 dote chaque département d'une assemblée locale, pourvue d'un rôle de décision et de contrôle, élue au suffrage universel. Après avoir envoyé ses ingénieurs sur le terrain au XVIII ème siècle et avoir fait un peu plus participer l'échelon local (1ère moitié du XIX ème siècle), l'Etat opère en quelque sorte un "transfert des compétences"[19]. Le conseil général peut maintenant élaborer :

- *"le classement et la direction des routes départementales; les projets, plans et devis des travaux à exécuter pour la construction, la rectification et l'entretien des dites routes; la désignation des services qui seront chargés de leur construction et de leur entretien;*
- *la désignation des services auxquels sera confiée l'exécution des travaux sur les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun, et le mode d'exécution des travaux à la charge des départements;*
- *le déclassement des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun".*

Cette loi lance un véritable boulet dans une organisation bien établie : la charge du réseau secondaire attribuée aux ingénieurs des Ponts-et-chaussées. Ceux-ci vont donc s'en retrouver dépossédés dans un certain nombre de départements. Au-delà de cette petite révolution interne, l'échelon local voit son influence renforcée.

La relation entre la route et le territoire paraît alors de plus en plus envisagée. La coopération entre le milieu local et l'Etat est officielle. Ce dernier est localement présent par le biais des préfets, chargés d'organiser les travaux et leur programmation, et initiateurs de

[16] Ainsi en 1910, la longueur de la voirie vicinale atteint 534 000 km, avec en détail (source : Cavaillès 1946) :
- 172 000 km pour les chemins de grande communication
- 76 000 km pour les chemins d'intérêt commun
- 286 000 km pour les chemins vicinaux ordinaires.

"source : Reverdy (1995) p 88.

[18] Le développement du rail explique sans doute la relative désaffection du pouvoir pour le réseau primaire. Bien que ce mode ne fasse pas partie de nos préoccupations, nous ne pouvons passer sous silence l'illustration qu'il offre de la concrétisation de l'idée de maillage avec le loi du 12 juillet 1865 qui donne un statut aux chemins de fer d'intérêt local, en plein essor. La politique des départements est en effet de desservir chaque chef lieu de canton par le rail : le quadrillage du territoire est donc bien l'objectif final.

"Article 46 de la loi relative à la voirie. Cette loi est d'ailleurs qualifiée de "décentralisatrice" par J.-C. Thoenig dans *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité,* éd. Cujas, 1973.

regroupements de communes pour assumer des réalisations lourdes ou couvrant un vaste territoire.

Qu'en est-il de l'apport de la route au milieu local ? Nous avons vu que la route devait servir le bien public, à entendre dans le sens de l'intérêt général. Avec la participation du milieu local et la prise en compte de ses besoins, cette valeur accordée à la route tend aussi doucement vers un sens d'utilité individuelle : la route doit servir le bien commun (on n'est pas loin du mercantilisme) tout en permettant à chacun d'y accéder.

Le XIX ème siècle fait en effet la liaison entre deux idéologies qui peuvent sembler un peu contradictoires au départ, sous l'influence du saint-simonisme, lui-même dérivé des théories qui ont déjà pu avoir une influence sur le développement du réseau routier au cours des siècles précédents. Cette doctrine, à visée industrialisante et socialisante, voit dans le développement des voies de communication un des éléments indispensables pour tirer parti de la Révolution Industrielle. Il allie aussi le rôle majeur que doit jouer l'Etat[20] et l'utilité que peut en retirer l'individu, à savoir une amélioration de son niveau de vie (Walch, 1989, p. 286).

La conception routière extrait donc du saint-simonisme et des doctrines qui l'ont précédé une formulation affinée des valeurs qui lui sont attribuées depuis plusieurs siècles, comme en témoigne Henri Cavaillès (1946, p. 170) : *"De plus en plus, le service de la route devient un service d'Etat. De plus en plus, elle est propriété publique, et son service, libre, ouvert à tous et gratuit".*

L'Etat veille donc sur la route, et ce jusque dans les endroits les plus reculés. On peut alors parler d'une territorialisation très poussée du réseau routier autrement qu'en en supputant la seule existance dans l'esprit de quelques humanistes, hommes politiques ou intellectuels d'avant-garde[21]. En effet, le développement routier est étudié et pensé à tous les échelons et les besoins tant locaux que supra-locaux sont pris en compte, en référence à l'environnement socio-économique local, ce qui est indispensable pour programmer des travaux selon des critères d'utilité, d'urgence, d'importance à accorder à la liaison dans l'avenir, ... Il faut donc intégrer des données comme la situation économique actuelle et son évolution.

[20] Pour Michel Chevalier, économiste "adepte" du saint-simonisme et auteur du *Système de la Méditerranée,* "partout où l'intérêt général est en question, il appartient au gouvernement d'intervenir", in Walch (1989).

[21] Ces conceptions se retrouvent aussi dans la littérature de l'époque. Honoré de Balzac, dans *Un médecin de campagne* , met en scène l'histoire d'un village isolé de la région grenobloise qui découvre la prospérité grâce à la construction d'une route. Ce roman "libéral", construit sur l'idée de la diffusion et de la multiplication des richesses, développe toute une théorie sur le lien entre la croissance de la production et des échanges, permise par des voies de communication, et le développement socio-économique.

La période post-napoléonienne montre une conception routière qui fait la synthèse des grandes orientations qui ont pu émerger ou même se concrétiser au cours des siècles précédents.

- A un réseau national en étoile succède progressivement un réseau national finement maillé, doublé d'un réseau vicinal tout aussi maillé. Les siècles d'effort qui ont précédé ont donc été bien utilisés pour faire apparaître sur les cartes le réseau routier dont dispose la France à cette époque, fruit de l'amélioration et de la juxtaposition de routes déjà existantes pour la plupart. Ainsi en 1855, 98 % du réseau est praticable ;

- Les élus et notables locaux appuient beaucoup la réalisation de ce mai liage. Les collectivités locales se voient aussi transférer certaines charges de gestion de la route (assimilée à une décentralisation routière par A. Guillerme, 1984). Elle devient un problème national, examiné à l'échelon et à l'échelle national(e) ;

- De là émerge aisément, aidée par le saint-simonisme (les voies de communication sont un des outils essentiels du développement industriel, source de bien-être pour la population[22]), l'idée que la route se doit d'être un service d'Etat : libre, ouverte à tous et gratuite ;

- Mais cela peut difficilement s'envisager sans politique routière encadrée : classement, calculs de rentabilité routière, ... La politique routière, bien que guidée par des principes qualitatifs, ne peut se défaire de méthodes rationnelles.

dans la droite ligne de pensée du mercantilisme et du physiocratisme.

carte 1-4

Le "plus beau réseau du monde" en 1946.

(source : Reverdy, 1946)

ROUTES ACTUELLES DE LA FRANCE

(d'après les cartes Michelin, Nos 96-97, mars 1946).

Conclusion :

La France se retrouve donc en 1930 avec un réseau de 80 000 km de routes nationales, dans un état discutable. Comme on a pu le voir précédemment, ce réseau est "le plus beau" (!) et le plus dense du monde. Cela signifierait donc que les divers régimes politiques qui se sont succédés à la tête de l'Etat français depuis le Moyen-Age, ou plus précisément depuis que le territoire s'est unifié politiquement puis culturellement, ont eu pour la route une attention particulière, d'abord parce qu'elle s'est avérée être le seul outil de concrétisation du royaume et ensuite parce qu'elle a été considérée comme un outil d'installation, de maintien, voire de renforcement d'un pouvoir fort et centralisé.

La prégnance du rôle du Prince, issue d'un royaume composé de provinces initialement différenciées, la force de l'idée de bien public (garantie par le Prince) et de nation qui fondent nombre de doctrines, le tout encadré par une administration censée le mettre en oeuvre (le système se forme alors de lui-même : on retrouve le personnage central qu'est le Prince et par extension l'Etat) peuvent expliquer l'évolution de la morphologie du réseau telle qu'elle vient d'être exposée : d'abord un réseau en étoile, qui se renforce, puis un maillage progressif. La route est utilisée pour unifier, contrôler la nation et le territoire à l'intérieur de ses frontières, veiller au bien-être de ses sujets (idée présente très tôt mais restée à l'état d'utopie) et les ouvrir au progrès (échanges commerciaux, amélioration du niveau de vie, etc.). La mise en oeuvre de doctrines ayant pour objet non pas seulement l'Etat, le contrôle du territoire et la grandeur du Prince, mais la notion de bien public donne à la route un caractère quasi métaphysique : elle devient le synonyme du "bien public", puisque c'est par elle que celui-ci pourra s'exprimer.

La route bénéficie donc d'un environnement de pensée très riche au cours de ces siècles, mais sa traduction dans la réalité se fait souvent attendre. Le maillage dont nous avons cherché la trace s'est exprimé de diverses façons, souvent balbutiantes par rapport à la définition que l'on en donne aujourd'hui .

L'analyse de la morphogenèse du réseau routier a permis de mettre en exergue les modalités de son développement ainsi que les valeurs qui l'ont sous-tendu. Nous allons les confronter au cours du chapitre suivant avec celles du réseau ferré français dans un premier temps, afin de vérifier l'appellation de modèle de développement, et avec celles des réseaux autoroutiers suisse et américain dans un second temps, afin de disposer de moyens ultérieurs de comparaison.

Chapitre 2

Pertinence et mise en perspective du modèle de développement

2-1 Morphogenèse du réseau ferré français et pertinence du modèle de développement

L'analyse de ce réseau est motivée par deux choses. D'une part, le souci de renforcer notre hypothèse de caractéristiques de développement propres aux réseaux nationaux français, et cette "preuve" supplémentaire étant apportée, faire le lien entre ce modèle de développement et la morphogenèse du réseau autoroutier. D'autre part, mettre particulièrement en valeur les divers éléments qui ont pu contribuer à la mise en oeuvre du réseau ferré avec l'objectif de les rapprocher de ceux du réseau autoroutier. Nous pourrons voir certaines similitudes, en particulier dans les débats qui précédent toute décision relative à l'avenir de ces réseaux, dans les modalités de développement et de gestion mises en place par l'Etat, dans le rôle des collectivités locales et dans l'évolution de la morphologie du réseau.

L'analyse du réseau ferré nous permet aussi de disposer d'un autre exemple de morphogenèse de réseau à la française réunissant de façon structurée en une période assez courte (un siècle) l'essentiel des éléments ayant guidé l'évolution du réseau routier (valeurs, tendance à un maillage final du territoire) sur le très long terme (cinq siècles).

211 L'évolution de la morphologie du réseau

Le développement du réseau ferré est marqué par les phases suivantes (Auphan, 1991) :

-1832-1837 : trois réseaux locaux, permettant l'évacuation de la production de bassins houillers, coexistent,
-1838-1844 : le réseau est constitué pour le moment de tronçons épars sur le territoire, dont les premières grandes lignes autour de Paris (Paris-Versailles, Paris-Orléans, Paris-Rouen) et deux lignes isolées (Bordeaux-La Teste et Montpellier-Sète,
- 1845-1852 : le réseau en étoile émerge suite à la loi du 11 juin 1842 qui définit un plan de développement du réseau ferré, la célèbre *Etoile de Legrand.* En 1852, la longueur du réseau atteint 3650 km et les tronçons en service renforcent sa forme en étoile (Paris-Nantes, Paris-Le Havre, Paris-Dieppe, Paris-Boulogne, Paris-Calais, Paris-Dunkerque, Paris-Me,tz-Sarrebruck, Paris-Bâle),

- 1853-1870 : le réseau en étoile évolue vers une forme radioconcentrique, à mailles assez larges. Il atteint 17 814 km de long en 1870,
- 1871-1884 : c'est la période *"des compléments locaux"* et de l'affinage du maillage avec l'ouverture de 14 300 km de lignes transversales et de lignes locales (régions peu urbanisées, milieu montagnard, littoral, lignes touristiques, etc). Ce réseau secondaire est renforcé par le Plan Freycinet (1878) qui prévoit la réalisation de 19 000 km de lignes. Le fait de densifier le maillage donne naissance à ce que Etienne Auphan appelle le réseau *"inutile"* c'est-à-dire un réseau de desserte locale, qui faute d'une fréquentation suffisante, deviendra non rentable et sera fermé au cours des décennies suivantes,
- 1885-1911 : le maillage du réseau s'accroît, avec la réalisation de 11 180 km de voies, destinées en particulier à doter les sous-préfectures d'une gare et d'un réseau local. La période postérieure à 1911 voit seulement la réalisation de 1212 km de lignes, en particulier en région de montagne. Cette dernière période est marquée en particulier par la multiplicité des ouvrages d'art à réaliser (tunnels et viaducs, dont un bel exemple est le viaduc de Garabit (Cantal), qui culmine a près de 120 m), qui correspond finalement à l'achèvement du maillage maximal du réseau et la réalisation de lignes partout où cela est possible (on trouve des gares jusqu'à 1500 m d'altitude).

On peut distinguer trois périodes dans l'évolution de la morphologie du réseau ferré français : la présence de tronçons éparpillés sur le territoire, la formalisation d'un réseau en étoile, le passage à un réseau maillé en toile d'araignée et enfin la densification du maillage par la réalisation d'un réseau de desserte locale. Deux échelles de maille apparaissent au cours de cette dernière phase : une maille large dans un premier temps, dont les axes relient seulement les villes entre elles et une maille beaucoup plus fine dans un deuxième temps puisque le réseau dessert maintenant jusqu'aux secteurs isolés. Si on calcule la densité du réseau à cette époque, on voit qu'elle atteint 0,03 km/km2 en 1870 (réseau radioconcentrique) et 0,08 km/km2 à l'achèvement du maillage en 1937. Le développement du réseau ferré se caractérise donc par une évolution vers un maillage maximal du territoire.

212 Un réseau porteur de valeurs

Le développement du réseau ferré a lieu pendant l'expansion du saint-simonisme, dont nous avons aussi vu l'influence sur le développement du réseau routier national et vicinal. La tendance au maillage du réseau ferré correspond aussi à la prééminence de ce courant de pensée au XIX ème siècle. François Caron (1997) parle d'une doctrine des voies de communication, qu'il retrouve dans son analyse historique du réseau et qui met en avant l'utilité de ces voies en matière de progrès, de multiplication des échanges, de croissance de la richesse publique et d'homogénisation sociale et territoriale. Cette doctrine ne se

retrouve pas tout de suite dans la croissance du réseau (l'étoile de Legrand est fondée sur le développement du trafic international et le renforcement de l'unité nationale par la centralisation des pouvoirs) mais après la réalisation de cette étoile lorsqu'il est question de passer à une desserte plus locale. La mise en oeuvre de cette doctrine par la réalisation d'un réseau maillé apparaît surtout dans un débat sur la morphologie et la rentabilité du réseau : faut-il préférer les tracés directs ou indirects ? Quel type de tracé est le plus rentable ?

213 Les modalités d'action de l'Etat

Le développement du réseau ferré dépend de l'équilibre que l'Etat va réussir à trouver entre des valeurs qui encouragent un maillage du réseau et les ressources financières mobilisables. Une citation de Perdonnet (in Caron, 1997, p. 190) est très explicite sur l'orientation à lui donner : le chemin de fer *"vivifie les contrées qu'il traverse"* et *"appauvrit celles dont il s'éloignent".* Sous l'impulsion des élus locaux, qui pensent que l'avenir économique de leur bourgade ou de leur circonscription dépend de leur rattachement au réseau et pour qui cela peut être une *"question de vie ou de mort"* (citation du conseil Municipal de Romans, in Caron, 1997, p. 185), l'Etat opte pour un renforcement du maillage et la constitution de réseaux régionaux autour d'une arête principale avec des embranchements, dont la consécration est le Plan Freycinet et ses 19000 km de lignes à réaliser.

Pour financer ces réalisations, l'Etat a recours à la concession, mise en place par la loi du 11 juin 1842. Le recours "officiel" à des financements privés est précédé par une période d'intenses échanges et débats au Parlement sur les vertus d'une gestion libérale ou au contraire d'un Etat interventionniste. Les partisans de la première formule font essentiellement partie du milieu économique et voient d'un oeil intéressé les fructueux bénéfices des premières lignes. Ils poussent donc l'Etat à adopter le régime de la concession, relayés par les ingénieurs (des Ponts et Chaussées en particulier) et les hommes d'affaires saint simoniens pour qui le développement du réseau est synonyme de diffusion du progrès économique sur le territoire.

Les années passant, et le réseau de base (l'étoile de Legrand) étant achevé, c'est au tour des élus locaux, toujours en regard de la nécessité d'être relié au réseau pour bénéficier de la répartition du développement économique, d'encourager un maillage fin du territoire. L'Etat suit dans ce sens (Plan Freycinet) pour réaliser ces tronçons que l'on qualifierait aujourd'hui d'"aménagement du territoire". Ces lignes sont néanmoins rentables pour les sept compagnies concessionnaires qui les gèrent, et ce jusque dans les années 1890 (Caron, 1997, p. 530). Le réseau se développe toujours (il atteint son maillage maximal

en 1912) mais subit peu à peu la désaffection de sa clientèle, qui débuté avant la Première Guerre Mondiale pour s'accroître dans les années 1920 et 1930 et provoquer la fermeture de 10 000 km de lignes, la nationalisation des compagnies pour lesquelles la concession n'est plus rentable, et la création de la SNCF en 1937. Le réseau inutile, synonyme d'un maillage intensif, construit à partir de la seconde moitié du XIX ème siècle n'aura eu que quelques décennies d'existence.

Au terme de cet exposé, le développement du réseau ferré peut être caractérisé de la façon suivante :

- il tend vers un maillage intensif (qui se termine cependant par la fermeture de lignes) ;

- il a comme territoire de référence ultime la desserte locale ;

- il est porteur de valeurs d'égalité, de justice sociale et assimilé à la diffusion sur le territoire du progrès économique ;

- l'Etat met en place un système de développement fondé sur la concession et la planification, à la fois interventionniste et en partenariat avec le secteur privé.

2-2 Conclusion : Résumé synthétique du modèle de développement commun aux réseau ferré et routier français.

L'objet de ce chapitre était de mettre en exergue un modèle de développement des réseaux de transport à la française. Il apparaît que ce modèle se retrouve à la fois dans le réseau routier (sur une très longue durée) et dans le réseau ferré. Nous pouvons le formaliser de la façon suivante :

Ce modèle de développement se définit par :

- des valeurs attribuées à l'infrastructure : utilité politique, sociale, économique ;

- un processus de développement marqué par une morphologie évoluant de la façon suivante : micro-réseaux locaux isolés ; réseau national en étoile, réseau en toile d'araignée, réseau maillé (avec des niveaux de maillage différents) ;

- un processus de développement marqué par une action forte de l'Etat : ce dernier commence par définir les modalités de développement du réseau (loi de 1836 sur les chemins vicinaux par exemple), les élus locaux interviennent ensuite, poussés par le souhait d'être reliés au réseau en vertu de ses pouvoirs de diffusion des richesses (ce qui donne naissance à un réseau maillé, comme le réseau vicinal par exemple), et de fait, l'Etat

intervient à nouveau pour fixer les conditions de ce maillage et mettre en place un système de financement adapté (loi de 1870 sur le financement du réseau vicinal par exemple).

Ce modèle permet aussi de mettre en exergue un type d'action de l'Etat, qualifié de colbertiste, à savoir une action centralisée, interventionniste, guidée par l'intérêt général. Ces caractéristiques sont valables pour le développement des réseaux au XIX ème siècle, pour la mise en place de la politique d'aménagement du territoire dans les années 1960, et comme nous pourrons le vérifier au cours de la deuxième partie de cette thèse pour le réseau autoroutier, du moins sur une partie de son évolutin.

En résumé, le modèle à partir duquel nous allons décrypter le développement du réseau autoroutier est caractérisé par :

- un processus de développement centralisé (marqué par une forte action de l'Etat) mais dans lequel le milieu local a une certaine importance,
- un réseau maillé à terme, précédé d'un réseau en étoile et éventuellement d'un réseau en toile d'araignée,
- une homogénéisation du territoire,
- des valeurs.

La formalisation de ce modèle reste encore approximative. Elle sera affinée et complétée par une grille de lecture en seconde section.

Ce modèle va maintenant être comparé à deux modèles étrangers (Suisse et Etats-Unis) pour tenter d'établir une typologie qui puisse nous permettre de disposer d'un panel comparatif pour analyser ensuite le plus finement possible le modèle de développement autoroutier français. Nous ferons à nouveau allusion au cas suisse et au cas américain en troisième partie de cette thèse, lorsque nous tenterons une synthèse de l'évolution du réseau autoroutier.

Ces deux cas ont été choisis en fonction de leur hétérogénéité. L'exemple suisse montre un réseau autoroutier élaboré sur la base d'une participation des cantons (régime fédéral), axé sur la réponse à une demande de déplacements. Une seule norme est présente : celle d'un traitement équitable des cantons. L'exemple américain correspond à un cas encore différent : le réseau de highways a été mis en place pour répondre à une demande, faciliter les échanges commerciaux, mais sans connotation d'aménagement du territoire, même si le critère retenu pour le réaliser peut faire penser le contraire (ce critère est celui de la taille des villes : c'est la localisation de toutes les villes de plus de 50 000 habitants qui construit le réseau (très quadrillé)). Il s'agit simplement d'un critère, la réalisation du réseau n'étant

pas accompagnée de mesures complémentaires de localisation des entreprises par exemple à l'échelle du pays.

2-3 Le modèle suisse

Le développement du réseau autoroutier suisse a démarré dans les années 1950. Face à la croissance économique d'alors et à une augmentation du trafic, les autorités confédérales décident de la mise en place d'un réseau autoroutier national.

231 La forme du réseau.

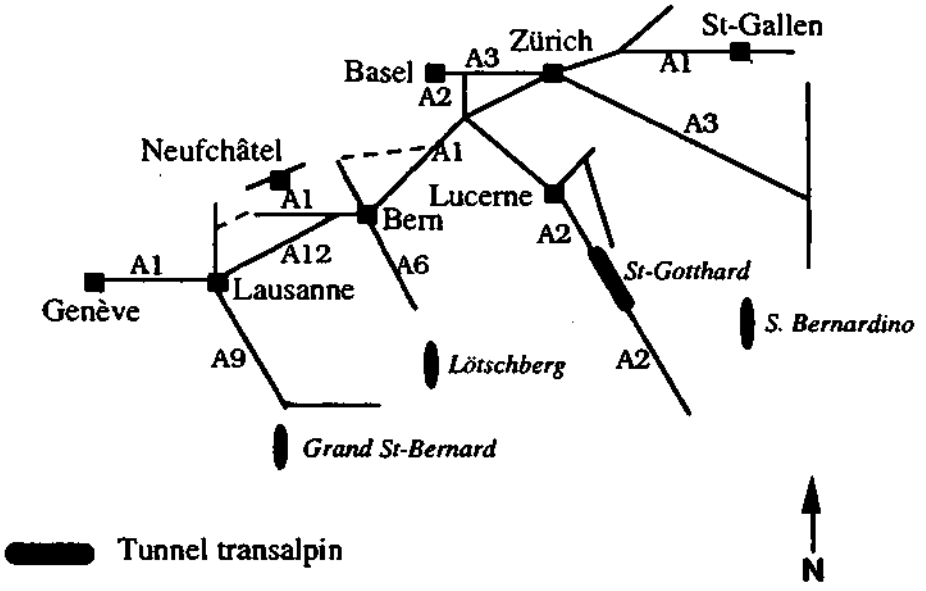
Comme le montre la carte ci-après, le réseau autoroutier maille assez bien le territoire, qui il ne faut pas l'oublier, est montagneux sur une partie de sa superficie. Sa densité au km2 est ainsi une des plus fortes d'Europe (0,357 km au km2)[23]. Arrivé quasiment au terme de son développement, ce réseau n'offre pas de régularité géométrique comme cela peut être le cas du quadrillage autoroutier américain, mais plutôt un maillage de la moitié nord du pays, le relief alpin le rendant impossible au sud.

La schématisation du réseau montre aussi l'importance de l'armature urbaine dans sa conception. Elle a en effet été élaborée (dans les années 1950) sur la base de deux paramètres : la centralité des villes et celle du trafic. C'est ainsi que se dégage dans un premier temps un plan de développement du réseau en forme de croix : un axe est-ouest de Genève à Zurich et un axe nord-sud de Basel à Lugano en passant par Lucerne. Néanmoins, sous la pression des cantons, le développement du réseau est revu à la hausse et passe de 600 à 1830 km d'autoroutes à construire. Ce plan de développement, ou plan directeur fédéral, est adopté en juin 1960 par les Chambres fédérales. Il a pour objectif essentiel de répondre à un trafic croissant[24].

[23] Les Pays-Bas atteignent 646 km au km2 et la Belgique 659 km au km2. La France comptabilise 171 km au km2. source : Jiang, Stransky (1993).
[24] Entre 1948 et 1956, le nombre de véhicules a triplé et le nombre de véhicules en transit a quadruplé.

schéma 1-2

Morphologie du réseau autoroutier suisse



232 Les critères de choix de l'infrastucture autoroutière

Théorie des lieux centraux et trafic

Les deux critères qui conduisent au choix de l'infrastructure autoroutière sont de fait liés. La ville est considérée comme la productrice de trafic, ce qui fait que le réseau doit être conçu en fonction de celle-ci, considérée comme une localité centrale, qui se définit par son poids économique, politique, culturel et démographique. Ces localités centrales sont hiérarchisées en fonction de ces critères, ce qui permet de définir ensuite la forme du réseau. Il existe trois catégories de localités centrales : les très centrales : Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Zurich ; les semi-centrales : St-Gall, Winterthur, Lucerne, Brienne, Neufchâtel, Fribourg ; les peu centrales : Vevey-Montreux, Coire, Lugano (qui sont quand même intégrées au réseau car elles sont utilisés comme des "points de répartition du trafic". Le réseau en croix relie donc les localités les plus centrales. S'ensuit un mai liage régulier nord-sud du territoire (A 3, A 6, A 9).

La conception de ce réseau apparaît comme technocratique (Bassand et alii, 1986), c'est-à-dire tournée vers l'efficacité et la rentabilité et doté dans son processus d'élaboration de trois

caractéristiques : sectorielle (l'autoroute est considérée comme la seule solution permettant de réguler l'augmentation du trafic), descendante et séquentielle.

Le développement du réseau est déterminé en fonction de l'évolution du trafic, de même que la localisation et l'ordre de réalisation des tronçons. La panoplie décisionnelle mise en place, et en particulier les comptages et leur lieu de réalisation, a pour conséquence de ne considérer que les axes sur lesquels ils sont effectués et de fait de donner un poids important à leurs auteurs, ingénieurs et techniciens. Cet engrenage conduit à ne voir de solution que dans l'autoroute. Des seuils de trafic sont fixés qui permettent de hiérarchiser les axes. Dès qu'un seuil est dépassé, l'axe en question est classé dans la catégorie supérieure, ce qui permet de le doter assez rapidement de quatre voies[25].

Deux autres critères auraient pu influencer la définition du réseau suisse : l'aménagement du territoire et des contraintes financières. Les concepteurs du réseau, en l'occurence la commission de planification, sont conscients qu'une prise en compte des questions d'aménagement du territoire dans l'élaboration du plan de développement routier peut être utile à long terme. Mais le critère de trafic prime. Ils l'expriment en particulier dans un message du 5 février 1960 (I, 12, pp. 642-643) où ils soulignent que *"l'établissement du plan d'ensemble du réseau routier dépend avant tout des conditions actuelles, des difficultés générales de la circulation, des insuffisances de nos routes et des exigences du trafic. Tout cela est beaucoup plus important que les modifications qui seraient désirables du point de vue de l'aménagement national"*, (cité par M. Bassand, p. 25).

Le pouvoir décisionnel concédé à une expertise technique axée sur le critère de trafic fait passer à la trappe les considérations d'aménagement du territoire. D'ailleurs, celles-ci ne feront pas forcément partie des priorités durant les décennies suivantes. Les positions environnementaliste, les contestations sur le thème de la décision technocratique et de leur légitimité prendront le relais des critères de trafic dans l'élaboration des projets autoroutiers (et d'autres infrastructures d'ailleurs) à partir des années 1970. De fait, l'aménagement du territoire n'apparaît pas comme une priorité.

Le Plan directeur fédéral approuvé en 1960 comprend quatre classes de routes :
- la première classe : autoroutes à quatre voies.
- la deuxième classe : demi-autoroute à deux voies avec la possibilité de la doubler en fonction des besoins, mais seulement à partir de 1980, année prévue pour l'achèvement de la réalisation du réseau de base.
- la troisième classe : aménagement à deux voies d'une route existante, utilisable par tous les types de véhicules.
- enfin les routes express urbaines.

Le traitement équitable des cantons

En revanche, une caractéristique sous-jacente au fonctionnement de la confédération helvétique a pu implicitement guider le développement du réseau : l'idée d'équité entre les Cantons. Il ne s'agit pas forcément d'équité spatiale (tous les points du territoire doivent disposer de la même desserte), ni d'équité sociale (chaque habitant doit disposer de la même desserte), mais surtout d'équité de traitement, ce qui fait que si un canton dispose d'une certaine longueur de voies autoroutières, il est souhaitable que les autres soient à plus ou moins long terme dotés d'un équipement similaire et intégrés au réseau. D'ailleurs au moment de l'élaboration du réseau et de son approbation par l'assemblée fédérale, il y a eu, comme l'indique M. Bassand, consensus général autour du projet : *"cantons, confédérations, communes, partis politiques, groupes de pression, population, tous sont partisans de la construction de routes nationales"* (p. 47). Et de plus, le plan directeur est adopté en six mois, soit le 21 juin 1960, par l'Assemblée fédérale.

Les contraintes de financement

Les contraintes financières ne semblent pas avoir été un paramètre important pour l'élaboration du réseau. Il va de soi que toutes les liaisons prévues au plan ne peuvent être réalisées en même temps et qu'une planification est indispensable. Deux solutions s'offraient pour financer le réseau : la perception d'un péage, idée qui a été abandonnée en raison du nombre important de jonctions sur le réseau qui multiplie d'autant le nombre de barrières de péage et surtout le coût de l'investissement à réaliser.

La commission de planification met en place, comme aux Etats-Unis, la perception d'une taxe sur les carburants affectée à la réalisation du réseau (arrêté fédéral du 23 décembre 1959). De cette façon, l'usager paye la construction des voies qu'il est à même d'emprunter. Il est d'ailleurs complété par le produit net des droits d'entrée sur les carburants, une participation cantonale prise sur le budget des cantons, des avances faites par la Confédération, qui doivent être remboursées, et à partir de 1965 des contributions fédérales à fond perdu, donc non remboursables. Il faut en particulier noter le bras de fer qui s'est déroulé à ce sujet entre le Confédération et les cantons, mécontents du montant des avances de celle-ci. En bref, le réseau est mis en place grâce à un système qui donne 85 % en moyenne de la charge financière de l'investissement au niveau fédéral (Bassand, p. 42).

233 La réalisation du réseau

Qu'en est-il de la réalisation du réseau par rapport à sa définition en 1960 ? On a vu que son développement est envisagé de façon évolutive à partir d'axes que l'on fait selon les besoins

passer en catégorie supérieure. Le réseau élaboré en 1960 prévoit la réalisation à terme de 1830 km d'autoroutes, or en 1993 on en compte 1475.

Des tronçons manquent à l'appel. En effet, à partir de 1974, la contestation des grands projets d'infrastructures s'est faite plus vive en Suisse. Fait de riverains, d'usagers, de citoyens, de communes, d'associations diverses, sensibles aux idées environnementalistes et à l'impact local des infrastructures, cette contestation remet en cause les modalités de décision quelque peu technocratique de la politique autoroutière et revendique une plus grande participation dans l'élaboration des projets. Elle est avant tout locale et se manifeste sur des tronçons particuliers. Une comparaison entre la localisation de ces tronçons à problème et le réseau en 1996 montre que beaucoup d'entre eux remettent en cause la réalisation du réseau défini en 1960. Sur huit cas de contestation ayant fait l'objet d'un nouvel examen dans les années 1970 par une commission[26] nommée par le Conseil fédéral, six n'ont pas été réalisés en 1996[27].

Le réseau suisse se développe en fonction de critères quantitatifs (trafic) et qualitatifs (traitement équitable des cantons) selon un processus défini sur le long terme mais évolutif. Se dégage en même temps une forte participation locale qui surveille en quelque sorte la réalisation du réseau (dans le sens alors d'une non-universalisation du réseau) alors que l'échelon cantonal est chargé de la construction des tronçons.

2-4 Le réseau américain

241 La forme du réseau

La schématisation du réseau de highway américain montre un quadrillage quasi scientifique du territoire, réalisé d'est en ouest et du nord au sud. Ce quadrillage est réalisé en construisant d'abord les principaux axes (numérotés en 10, 20, 30, etc., dans le sens est-ouest et en 5, 15, 25, etc dans le sens nord-sud). La highway n°10 par exemple relie Jacksonville (Floride) à Los Angeles. La n°5 dessert la côte ouest de Seattle à San Diego. Le quadrillage est ensuite affiné par la réalisation des axes intersticiels. La Highway 87 par exemple relie la frontière canadienne (et Montréal en particulier) à New-York. Il n'est pas besoin de revenir sur le caractère quadrillé du maillage américain. On le retrouve en zone urbaine et il est le propre des territoires nouvellement et densément occupés par l'homme.

Il s'agit de la commission Biel, qui réexamine six projets de tronçons autoroutiers : Lausanne-Perraudettaz; Yverdon-Avenches; Mullheim-Kreuzlingen; Wettswill-Knonau ; Yverdon-Ziirich; un tronçon de la N6, et deux projets ajoutés par la suite : N9 (Valais) et N8 (Obwald).

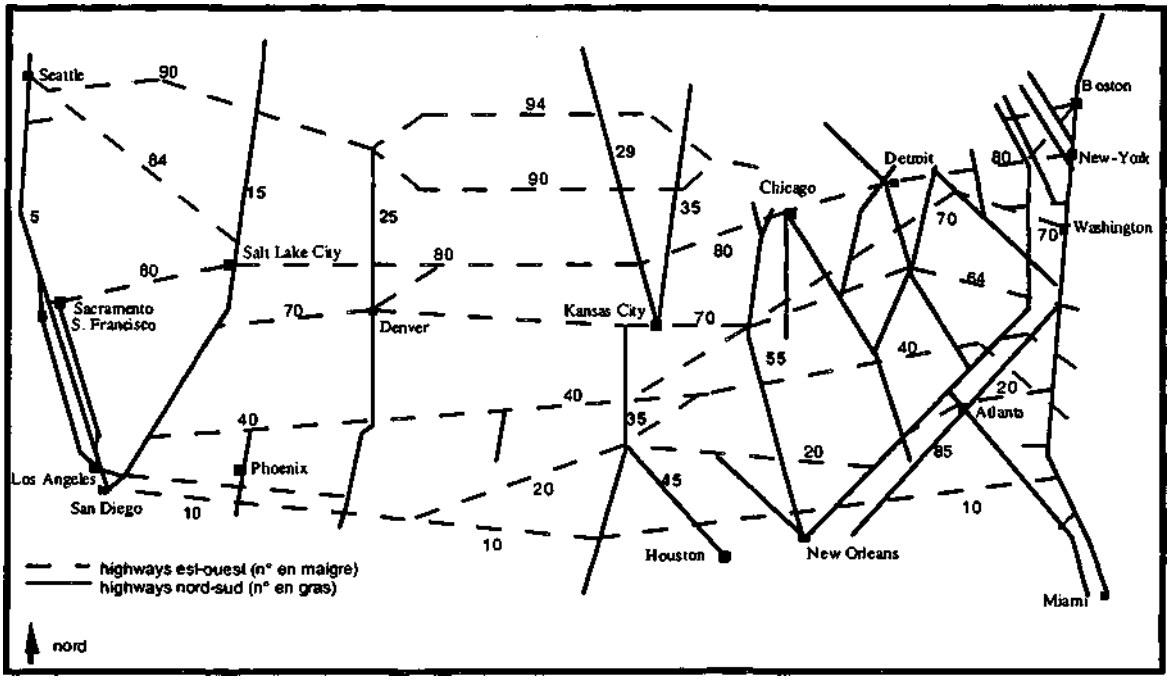
"Yverdon-Avenches; Mullheim-Kreuzlingen; Yverdon-Ziirich; tronçon de la N6; N9 entre le raccordement avec la N6 et la frontière italienne.

Le principe de développement du réseau

Le développement du réseau est déterminé en fonction d'un critère bien précis : il doit desservir toutes les villes d'au moins 50 000 habitants. Il y parviendra pour 90 % d'entre elles. Le maillage est cependant plus fin à l'est du pays, colonisé le premier et doté d'une densité urbaine plus importante que dans les grandes plaines ou les Rocheuses.

schéma 1-3 :

Morphologie de l'*Interstate Highways System* **américain**



242 Les modalités de mise en oeuvre

La décision de construire le réseau est prise en 1956 et celui-ci est doté rapidement d'un moyen de financement sûr insensible aux aléas budgétaires ainsi que d'un dispositif juridique garantissant sa réalisation. Celle-ci sera d'ailleurs achevée dans les temps, en 1985. Le *Fédéral Aid Highway Act* de 1956 fixe les normes techniques du réseau (te calibrage des axes doit être adapté au trafic prévu à l'horizon 1975) valables à travers tout l'Etat fédéral. Les autorisations biannuelles sont laissées de côté au profit d'un fonds global pour une période donnée (la première va de 1957 à 1969, pour un total de 25 milliards de dollars) réparti entre les Etats sur la base de critères comme la longueur d'autoroute à construire, la superficie de l'Etat, le nombre d'habitants ramené à un ratio comparant le coût de l'achèvement du réseau dans chaque état au coût total nécessité par l'achèvement du réseau dans l'ensemble des états. Une taxe sur l'usage des véhicules à moteur[28] vient alimenter le *Highway Trust Fund*, l'usager payant ainsi la construction du réseau qu'il est susceptible d'emprunter (système du "pay-as-you-go", Seely, 1987). L'Act fait ainsi le lien entre la perception des taxes fédérales et le fonds d'aide d'Etat.

La question qui se pose au réseau autoroutier américain lui est bien particulière. Ce réseau se constitue en effet à partir d'un réseau routier préexistant incomplet. Ce dernier ne peut servir de base pour la définition du futur *Interstate System* (comptages, connaissance des grands flux de circulation, couloirs de construction déjà disponibles) d'envergure nationale, comme cela a été le cas en France par exemple.

243 Un long processus d'élaboration du réseau autoroutier

La formalisation du réseau autoroutier est le fruit d'un processus qui conduit progressivement à adopter l'idée d'un réseau national et de la solution de l'autoroute. Ce processus combine la pression de divers groupes d'intérêts, une perception progressive des besoins et des problèmes de déplacement, et une inspiration venue d'Europe.

Une conception rurale et locale du réseau routier

En 1890, le réseau américain compte deux millions de miles de chemins en mauvais état[29], voués à une desserte locale, qui semble satisfaire une population rurale et un pays habité dans certaines de ses régions depuis très peu de temps. L'Office of Roads Inquiry (ORI) prône le développement des routes rurales, les "goods roads", sous l'influence d'ingénieurs

[28] Sont perçues une taxe sur l'essence, sur le prix de vente des véhicules commerciaux, sur les véhicules de plus de 13 tonnes.
[29] II en comptera le double en 1960, mais bitumés (Seely, 1987).

du secrétariat d'Etat à l'Agriculture, d'un mouvement assez ancien le "Good Roads Movement" revendiquant des dessertes individuelles dans les campagnes, de la League of American Whelman[30], et d'un courant de pensée prônant une plus grande justice sociale au moyen de bonnes routes rurales (sa devise est "make the world better"). Ce courant de pensée met en avant l'idée d'équité et celle de multiplication des échanges (il s'agit d'assurer les liaisons de ferme à marché et de faciliter l'écoulement des produits).

Le développement du réseau passe peu à peu entre les mains d'une expertise sensible à ces idées et qualifiée de progressiste, mais qui se veut apolitique. L'ORI devient bientôt l'Office of Public Roads Inquiry (OPRI).

Parallèlement, le nombre de voitures particulières augmente[31], comme la pression des automobilistes et des fabricants qui souhaiteraient pouvoir produire davantage et écouler cette production. Par ailleurs, les méthodes de perception de la demande (statistiques) se développent, comme les méthodes de construction, pour lesquelles le Bureau of Public Roads (BPR) n'était pas forcément très entrainé[32].

La question des routes en milieu rural devient un objet de préoccupation national, formalisé en 1921 par le Fédéral Highway Act. Une véritable politique de la route se met alors en place : cette loi fixe les modalités de financement, de construction et la répartition des rôles entre l'Etat fédéral et les états. Mais la desserte envisagée est avant tout rurale et locale.

L'émergence de l'idée d'un réseau de highway transcontinental.

Les problèmes de congestion croissante dans les années 1920 et 1930 font émerger l'idée d'un réseau de highways transcontinental. L'échelle d'un tel projet est littéralement différente de celle du réseau tel que le BPR le conçoit : rural et local. Il s'agirait là de desservir les villes d'une certaine taille, et de laisser de côté la desserte locale. Le BPR, son patron en tête, Thomas MacDonald, considère au départ que ce type de route ne fait que renforcer le trafic, est réservé aux usagers aisés (en cas de perception de péage notamment), sert surtout des finalités militaires et coûte finalement très cher. En bref, pour l'administration des routes, il s'agit d'un luxe inutile et peu équitable[33].

La discussion entre les partisans d'un réseau spécialisé, destiné à des flux élevés sur de longues distances et les partisans d'un réseau local va cependant être influencée par les réalisations qui sont faites en Europe. En effet, à l'heure où les Etats-Unis, patrie du

Mouvement des cyclistes américains.

[31] En 1920, on compte 9 millions de véhicules automobiles et trois fois plus dix ans plus tard (Boutet, 1949).

[32] Entre 1921 et 1936 par exemple, 420000 miles de routes sont construits (Seely, 1987).

[33] avis d'ailleurs suivi par le Congrès, qui se fie volontiers à l'avis de l'administration des routes.

développement de l'automobile, rechignent, par la voix du BPR à recourir à l'autoroute, certains pays européens, Allemagne et Italie en tête, se lancent dans la construction d'un tel réseau, ce qui ne passe pas inaperçu auprès des américains. Déjà à la fin des années 1930, Thomas MacDonald, directeur du BPR, visite les *Autobahnen* allemandes et en revient très impressionné[34]. Le commissaire des highways du Michigan rentre de sa visite au Congrès mondial de la route en 1938 en prônant un nécessaire réseau de highways[33].

La conception du réseau routier change peu à peu sous l'influence des réalisations européennes, en même temps que le BPR se rend compte de l'utilité de ce type d'infrastructure et de l'avance de l'Europe dans ce domaine.

Une convergence se dessine progressivement entre partisans d'un réseau rural et partisans d'un réseau de highways transcontinental sur le fait que le financement existant pour la desserte interurbaine est obsolète et insuffisant[36]. Les besoins sont évidents, une desserte interurbaine aide aux échanges commerciaux : pose seulement problème le choix du type de réseau. Les partisans des deux solutions envisagées vont se rencontrer sur le même problème : l'ampleur du financement nécessaire. Un recours à la perception d'un péage pourrait se révéler bénéfique, bien que les précédentes tentatives d'un financement de ce type pour le réseau interurbain aient échoué[37]. Mais finalement, le Congrès vote plusieurs *bills* en 1937 pour la réalisation d'un réseau de "*cross-country super highways"* (trois axes dans le sens est-ouest et six dans le sens nord-sud, tous financés par le péage[38]). Ainsi, à la fin des années 1930, la conception du réseau routier interurbain est envisagée avec les caractéristiques autoroutières : pas de desserte locale, voies spécialisées pour le fort débit, etc.

Le *Federal-Aid Highway Act* de 1944 formalise avec *l'Interstate System* l'idée d'un réseau transcontinental qui doit répondre aux objectifs suivants : relier par des routes les principales zones métropolitaines, villes et sites industriels et servir la défense nationale. C'est le début de la mise en forme d'un développement de réseau issu d'une longue gestation et de facteurs multiples. Plus précisemment, nous allons voir en quoi consiste cet Interstate System.

[34] Seely, 1987.
[35] Seely, 1987.
[36] Le réseau est alors financé par un fonds fédéral.
[37] Le Fédéral Highway Act de 1921, qui lance la construction des *good roads* s'y est fermement opposé, de même que l'industrie automobile. Le péage est aussi considéré comme discriminant (Seely, 1987).
[38] La Grande dépression a raréfié les fonds budgétaires.

L'élaboration de l'Interstate System

L'Interstate System est fondé sur l'étude des déplacements. Dès 1938, le Congrès a demandé au BRP d'étudier la faisabilité du réseau de *cross-country super highways.* Cette étude fait l'objet d'une publication du BRP et du State Highway Department *"Toll roads and free roads"* en 1939. Cette étude montre que les 14 000 miles de *superhighways* payantes sont loin de s'autofinancer et propose de ce fait d'allonger le réseau à 26 700 miles et d'en faire un réseau inter-états connecté aux villes. Un Comité National des Highways inter-états est créé en 1941. Le Congrès demande au BPR de faire une étude sur l'utilité, en regard des besoins de déplacements, d'un système de routes express à travers le pays. Le Comité et le BPR rendent conjointement un rapport au Congrès sur les *Interregional Highways.* Cette étude teste selon différents critères plusieurs systèmes de desserte de diverses tailles et recommande comme optimum un réseau de desserte rurale de 39 000 miles, dont un cinquième en zone urbaine. Son coût est estimé aux alentours de 750 millions de dollars par an dont les deux tiers mobilisables par le réseau urbain.

244 Les critères d'élaboration du réseau

Critères spatiaux

Après ces premières études, le Congrès édicté dans le *Federal Aid Highway Act* de 1944 la définition d'un système national interstate Highways limité à 40 000 miles et *"as located as to connect by routes, as direct as practicable, the principal metropolitan areas, cities and industrial centers, to serve the national defense and to connect at suitable borderpoints with routes of continental importance..."* [39]. Les axes de ce réseau sont sélectionnées par le State Highway Department et par chaque état et seront introduits dans le Federal Aid Primary System s'ils ne l'ont pas encore été, selon les critères suivants : utilité à la population rurale et urbaine, à l'agriculture et aux industries, au trafic et à la défense. Après une discussion entre les états et le département de la Défense, le 2 Août 1947, le choix de la localisation des routes principales de interstate System est décidé. Elles totalisent 7700 miles, dont 2900 en zone urbaine. La construction du réseau doit cependant attendre un peu : le Federal Aid Highway Program ne donne pas de fonds pour interstate System jusqu'au Federal Aid Highway Act de 1952, qui finance les années 1954 et 55.

[39] source : *America's Highways. A history of the federal aid-program 1776-1976,* US Department of Transportation, Federal Highway Administration, 1977, p. 480.

Le critère de trafic à long terme

Cependant, la formalisation des besoins et du réseau doit encore s'affiner. Des études complémentaires sont lancées pour mieux appréhender ces besoins et le BPR s'aperçoit rapidement que le futur réseau doit être établi en fonction du trafic futur et non du trafic existant et que l'interconnexion est un paramètre essentiel d'une bonne efficacité du réseau. En fait, ces investigations sont réalisées à la demande du Congrès qui voit dans le réseau de highways un élément de défense du territoire[40]. L'étude remise au Congrès porte donc le nom de *Highway Needs of the National Defense.* Aussi, en 1954, le président Eisenhower demande la constitution d'un plan highways connectées. Ce plan, *Needs of the Highway System, 1955-84* indique le réseau à réaliser sous trente ans, soit 37 700 miles. Le coût prévu est double, car les routes sont dimensionnées pour répondre au trafic prévu en 1974 : elles sont plus larges et coûtent plus cher[41].

Une autre question, déjà évoquée, travaille le Congrès : faut-il ou non adopter le péage ? La question est cette fois-ci d'importance puisque le gouvernement s'attaque réellement à la réalisation du réseau. Il s'agit donc de trouver une solution rapidement. Une étude demandée par le Congrès en 1955[42] indique que 6700 miles de routes peuvent être financées par ce biais et réaffime un principe du *Federal Aid Road Act* de 1916 : les routes construites avec l'aide fédérale doivent être gratuites. Le péage ne peut s'exercer que sur une partie du réseau, ce qui n'est pas équitable. Une autre solution est alors envisagée : la perception d'une taxe sur l'essence d'un montant total de 20 MD de dollars.

Après ces quelques tâtonnements, un nouveau *Federal Aid Highway Act* est voté en juin 1956. Il établit la réalisation d'un réseau appelé *National System of Interstate and Defence Highways* d'une longueur de 41 000 miles, allongée en 1968 à 42 500 miles. La réalisation du réseau est financée par le fonds d'aide fédérale (alimenté par les taxes du Highway Trust Fund) à hauteur de 90 %, le reste étant assumé par les états. Les highways financées avec le fonds d'Etat sont gratuites mais l'Act de 1956 reconnaît que des voies payantes (urbaines en particulier) peuvent être introduites dans interstate System. La conception du réseau

Cette motivation peut sembler curieuse quand on voit la taille des Etats-Unis et le temps qu'il faudrait pour déplacer des engins militaires sur des milliers de kilomètres, mais trois éléments peuvent l'expliquer. Les Etats-Unis se sont fortement inspirés des *Autobahnen* allemandes, dont le principal motif de construction est militaire ; de plus, le pays sort de la guerre de 1939-45, a des ennemis de part et d'autre de l'Atlantique (début de la Guerre Froide avec l'URSS et ses satellites, guerre en Corée en 1953 et séquelles encore vivaces en Asie après la victoire sur le Japon) ; enfin, les Etats-Unis développent à cette époque une crainte bien connue contre l'envahisseur et l'attaque nucléaire. Autant de raisons qui peuvent expliquer la coloration défensive de la construction du réseau.

[41] D'ailleurs, une grande partie de ce coût est due aux réalisations en milieu urbain (46 %).

[42] "Progrés et faisabilité des routes à péage et leur relation avec le Federal-Aid Program".

s'affine donc en fonction de l'évolution du trafic et de la prise en compte de la desserte péri-urbaine.

La construction du réseau se poursuit en fonction des prévisions et s'achève dans les temps, soit en 1985, avec un rythme de construction assez impressionnant. En 1974, 36 000 miles sont en service et 2800 sont en cours de construction. En 1961, une nouvelle version de *Federal Aid Highway Act* précise l'estimation du coût des infrastructures, ce qui permet un meilleur ajustement du financement. Le bénéfice retiré de l'investissement initial est des plus intéressants : chaque dollar investi a rapporté environ 2,90 dollars et le réseau permet d'épargner 8 000 vies par an[43].

La conception du réseau autoroutier américain relève à la fois d'un processus d'appréhension de la question des déplacements, comme nous avons pu le voir avec l'évolution de la position du BPR, et d'une série d'idées (justice sociale, relation entre route et échanges commerciaux et entre route et défense) qui guident la mise en place du réseau. Celle-ci s'exprime dans un premier temps à travers la notion de non discrimination par le péage, puis par le biais d'un critère chiffré de définition du réseau : la taille des villes. Le paramètre aménagement du territoire, tel qu'il peut être envisagé en France ou en Suisse, ne semble pas ressortir de cette analyse de l'évolution du réseau de highways. Il est de fait que le réseau doit faciliter les échanges (peut-on reconnaître là une trace de mercantilisme ?) et permettre à chacun de disposer de bonnes routes (serait-ce là la marque d'une conception physiocrate du réseau ?). Il a donc pour objectif de faciliter le développement économique local, mais libre aux habitants de profiter de cette opportunité ou non. La construction des highways n'est pas synonyme d'une action d'harmonisation entre les territoires, avec des actions d'accompagnement dans les domaines de l'industrie, de l'organisation de l'espace, etc., menée sous la houlette de l'Etat.

Ces deux exemples étrangers présentés, nous allons formaliser les caractéristiques du développement de leur réseau autoroutier au moyen de quelques critères qui permettront de mettre en parallèle trois modèles : français, suisse et américain.

[43] source : *America's Highways. A history of the federal aid-program 1776-1976*, US Department of Transportation, Federal Highway Administration, 1977.

2-5 Conclusion : Mise en parallèle de trois modèles de développement de réseau

tableau 1-3

	modèle français (réseau routier classique et réseau autoroutier)	**modèle suisse (réseau autoroutier)**	**modèle américain (Interstate Highways System)**
doctrine d'action de l'Etat	**- centralisme** **- interventionnisme** Mais participation du milieu local (élus et population). **- intérêt général** Mais participation du secteur privé (concession).	**fédéralisme** —> poids des cantons et participation de la population **libéralisme**	**interventionnisme et libéralisme** **fédéralisme**
valeurs accordées au réseau --> action interventionniste des Pouvoirs publics --> et justification des décisions prises	- utilité sociale : égalité, justice sociale, etc - utilité politique : unité territoriale - utilité économique : diffusion des richesses issues du développement économique	- utilité aux déplacements - égalité de traitement des cantons	- utilité aux déplacements - utilité commerciale - utilité militaire (seulement dans les années 1940)
évolution de la morphologie du réseau	1- étoile 2 maillage	1- réseau en croix puis 2- maillage	1- maillage local 2- quadrillage national
caractéristiques topologiques[44] du réseau achevé	- maillage à terme - réseaux homogènes et hiérarchisés (réseau national et réseau autoroutier par exemple)	- maillage à terme - réseau homogène	- quadrillage - réseau homogène
modalités de développement : 1- action des Pouvoirs publics sur les acteurs 2- planification 3- définition du réseau au moyen de : 4- politique d'aménagement du territoire	localisation des activités économiques par exemple oui théories des lieux centraux, de localisation des activités, de l'effet d'entrainement[45], critères de trafic oui —> harmonisation des régions —>mesures de localisation optimale des activités, des infrastructures, etc —> politique d'équipement national	non oui - théorie des lieux centraux - critères de trafic pas d'aménagement du territoire aussi poussé qu'en France	non oui - taille des villes pas d'aménagement du territoire

[44] Les caractéristiques topologiques d'un réseau expriment sa capacité à écouler les flux au mieux. Un réseau homogène par exemple offre les mêmes conditions de déplacements où que l'on se trouve.
[45] *Ces* théories sont exposées au cours du chapitre 2 de la deuxième partie de ce travail.

Ce tableau montre trois modèles de développement définis selon le type de leur gouvernement : interventionniste, centraliste, fédéral, etc. De cela dépend le niveau d'implication de l'Etat dans le développement du réseau. Il nous faut préciser que cet attachement au type de gouvernement s'explique par le rôle primordial de celui-ci dans la décision de réaliser un réseau de couverture nationale, et *a fortiori* un réseau maillé qui doit autant que faire se peut interconnecter différents réseaux locaux et pour lequel une intervention globale (de la part de l'Etat si le réseau est national) est indispensable.

Comparaison des trois cas

Le modèle suisse se définit par un développement du réseau autoroutier axé sur la participation des cantons, une nécessaire égalité de traitement entre ces derniers, la priorité donnée à des critères de trafic et un maillage inachevé suite à des contestations locales de plus en plus fortes. C'est un modèle où le poids décisionnel du milieu local, tant par un régime fédéral que par des positionnements de plus en plus nombreux vis à vis des projets d'infrastructures, se renforce.

Le modèle américain s'appuie sur un critère précis de quadrillage du territoire, une intervention forte de l'Etat pour lancer la réalisation du réseau (cf. la loi de 1956 qui définit les modalités de cette réalisation sur trente ans) mais un certain libéralisme dans le sens où le développement des highways n'est accompagné d'aucune mesure de localisation des activités (au contraire de la France), ce qui explique que l'objectif essentiel du réseau soit de répondre à la croissance du trafic.

Le modèle français se caractérise par l'interventionnisme des Pouvoirs publics, qui se retrouve dans une définition du réseau faite en fonction d'objectifs d'organisation du territoire, eux-mêmes formulés selon des objectifs de croissance économique[46], et dans une action sur la localisation des activités. Le réseau doit aussi répondre à des valeurs, ce qui conduit à la définition d'un réseau maillé assis sur un territoire que l'on essaie de rendre homogène. Le modèle français se caractérise cependant, par rapport au modèle américain que l'on peut qualifier de libéral et au modèle suisse qui apparaît comme un intermédiaire entre le modèle français et le modèle américain, par un fort partenariat entre l'Etat centralisé et le secteur privé, par le biais de la concession des autoroutes. On note aussi une participation active des élus locaux à la politique autoroutière nationale, le plus souvent dans la même direction que l'Etat, soit dans le sens d'une densification du réseau par la desserte des régions enclavées.

Ces éléments sont abordés en détail dans le chapitre 2 de la deuxième partie.

Le partenariat public-privé, tant qu'il correspond aux orientations des Pouvoirs publics (ce qui peut leur coûter très cher en termes de financement), et l'encouragement des élus locaux au désenclavement ne viennent pas à proprement parler contredire l'affirmation selon laquelle le modèle français de développement des réseaux et du réseau autoroutier en particulier est fondé sur l'interventionnisme de l'Etat.

En revanche, la participation accrue du milieu local, visible à travers une contestation de plus en plus forte, qui a pu aller jusqu'à l'obtention de l'annulation de la déclaration d'utilité publique de tronçons autoroutiers en Conseil d'Etat[47], semble aller à rencontre de ce modèle interventionniste. De même, les problèmes d'équilibre financier que rencontrent les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) posent la question du degré d'intervention et des objectifs des Pouvoirs publics dans le développement d'un réseau.

Ces deux points interrogent en fait le modèle de développement de réseau que nous avons mis en exergue. La question est de savoir si la suite du développement du réseau rapide groupant autoroutes et deux fois deux voies ne va pas remettre en cause ce modèle jacobin.

Nous posons là les jalons de la suite de notre questionnement. Il convient, avant de s'attacher à y répondre, de disposer d'outils théoriques et méthodologiques solides pour décrypter les différents facteurs et phases d'évolution de notre réseau autoroutier.

[47] C'est le cas de la A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains, annulée en mars 1997. Nous reviendrons précisément sur ce cas au cours de la troisième partie de cette thèse consacrée aux mouvements de contestation.

Section 2

Le développement des réseaux dans le temps et dans l'espace

Eléments d'analyse théorique et méthodologique

Le développement d'un réseau, quel qu'il soit, peut se faire de multiples façons. Au coup par coup, sans anticipation, au grè des besoins, comme ce fut le cas pour l'extension du réseau téléphonique au siècle dernier en Lorraine par exemple (Martin, 1985). Parfois, en revanche, il est soigneusement pensé, planifié, même à très long terme (comme le préconisaient les saint-simoniens au XIX ème siècle). Il résulte dans d'autres cas de l'agrégation de facteurs multiples. Le réseau ferré français du XIX ème siècle est ainsi le résultat d'intérêts divers, de raisonnements analytiques et d'une superposition de lignes appartenant alors à plusieurs compagnies (Ribeill, 1986). Il peut correspondre à une volonté délibérée de conquête ou de mise en valeur d'un territoire (la construction des lignes ferroviaires nord-américaines entre la côte est et la côte ouest au siècle dernier en témoigne).

La mise en place d'un réseau fait en permanence référence au temps, à la durée. Elle peut suivre la demande ou la précéder (logique d'offre), répondre à une conjoncture économique ou politique particulière, correspondre à des idéaux ou à une logique financière. Elle peut prendre des formes diverses : réseau maillé, réseau hiérarchisé, etc., à un moment donné et se développer aussi de différentes façons : réseau spécifique ou réseau universel par exemple.

Ces diverses caractéristiques des réseaux ont fait l'objet de positionnements que nous allons exposer. Les notions ainsi définies seront utilisées pour rendre compte de l'évolution du réseau autoroutier. Nous insisterons sur le rôle des valeurs, celui de l'acteur dans la production d'un réseau (l'acteur étant dépositaire des valeurs et les attribuant à l'infrastructure) et le rapport (étroit) entre ces valeurs et la morphologie du réseau. Ceci fera l'objet du premier chapitre.

Le second chapitre de cette section propose une grille de lecture du développement du réseau autoroutier. Il pose d'abord la question de la patrimonialisation des valeurs, et donc de leur transmission du réseau ferré et du réseau routier classique du XIX ème siècle au réseau autoroutier contemporain, et cherche à établir la permanence de ces valeurs tant historiquement que théoriquement. Ce chapitre expose ensuite la grille de lecture en reprenant et en adaptant les notions théoriques exposées dans le premier chapitre afin de

pouvoir décrypter la (non) permanence du modèle de développement, et en particulier celle des valeurs portées par le réseau et transmises par les Pouvoirs publics et leurs administrations et celle de la relation entre ces valeurs et la morphologie du réseau (qui selon le modèle tend à un maillage intensif). Cette dernière question est particulièrement importante dans le cas du réseau autoroutier, soumis à des difficultés financières et à une contestation locale de plus en plus vives.

Chapitre 1

Eléments théoriques de lecture des réseaux

1-1 La notion de patrimonialité dans l'évolution des réseaux.

Une des méthodes pour analyser l'évolution d'un réseau a été proposée par Gabriel Dupuy (1985) dans *Systèmes, Réseaux et Territoires.* Il part du constat, historiquement vérifié, qu'évolution du système territorial et évolution des réseaux sont liés. Des modifications des systèmes dépendent celles des réseaux. L'évolution d'un réseau est mouvante, ce qui explique qu'elle doive être considérée de façon diachronique. Cela permet de mettre en exergue sa genèse, ses mutations, sa disparition en fonction de l'évolution des systèmes.

Franck Scherrer, dans sa thèse *L'égoût et le patrimoine urbain* (1992), teste l'hypothèse de la valeur des processus de longue durée (et la notion de patrimoine en particulier) dans l'évolution d'un réseau (en l'occurence celui de l'assainissement lyonnais). L'inscription territoriale d'un réseau dépend-elle du court ou du long terme ? F. Scherrer arrive à la conclusion qu'un élément patrimonialisé (et donc présent sur le long terme) aide à l'évolution du réseau, contre laquelle certains événements de moyen terme (crises ou recompositions ponctuelles du réseau) ne peuvent pas grand chose. S'opère entre deux périodes de mutation une sorte de transmission patrimoniale.

Ce patrimoine est en fait constitué par les jeux d'acteurs qui entourent l'évolution du réseau et qui concrétisent dans le cas du réseau d'assainissement lyonnais d'abord un capital de solidarité sociale (généralisation du tout-à-1'égout dans les années 1920-30), puis un sentiment commun d'appartenance à la ville (partage d'un équipement dans les années 1960-70) et enfin une nouvelle solidarité territoriale en cours de constitution. Ce patrimoine reste commun à tous sur le long terme, en dépit de l'évolution possible de son contenu. Cela expliquerait pourquoi finalement un réseau ne semble pas changer sur le long terme et montre que l'origine en est une valeur d'appartenance variable mais commune.

La thèse de F. Scherrer induit donc de considérer le réseau sur la longue durée en postulant qu'il varie finalement assez peu. Une analyse diachronique est de mise mais elle révèle dans ce cas une continuité sous-jacente dans l'évolution dudit réseau, le sentiment d'appartenance des acteurs au réseau et au territoire traduisant cette continuité.

Par la notion de patrimoine est ainsi introduite l'idée de la permanence de certains éléments concourant à l'évolution du réseau. Si la morphologie ou la fonction du réseau peuvent

changer, le sentiment d'appartenance au territoire développé par les acteurs (solidarité sociale, attachement à la ville, solidarité territoriale) à travers le réseau d'égoûts perdure, sous trois formes différentes.

La notion de patrimoine est particulièrement importante car, au delà d'une évolution marquée par un développement, des crises, des recompositions, voire une disparition, elle montre que le réseau conserve quand même certaines de ses caractéristiques sur la longue durée.

1-2 La territorialité des réseaux

Une autre donnée doit être introduite dans notre raisonnnement, celle de l'espace, ou plus justement celle du territoire, puisque l'espace devient territoire à partir du moment où il est anthropisé, approprié (Brunet, 1990). On peut considérer l'évolution d'un réseau sur le long terme, ce qui conduit à en faire l'historique ou à déceler un modèle de développement temporel. Tout réseau est lié au territoire qui le supporte, du moins pour les réseaux matériels (rail, cables électriques, etc.). En ce qui concerne le développement dans le temps du réseau autoroutier, la question du territoire se pose d'elle-même pour celui qui veut comprendre son développement parce que ce dernier a quasiment toujours été entendu de concert avec un impact sur l'espace (le fameux effet structurant) au point que rapidement développement autoroutier et aménagement du territoire se confondent.

Ainsi, autant on peut envisager le développement du réseau ferré au XIXème siècle comme un jeu entre des compagnies, guidé par une vision saint-simonienne de l'espace (Caron, 1997), autant on peut analyser l'évolution du réseau routier comme un outil au service de diverses conceptions socio-économiques de l'espace (mercantilisme par exemple) ou un outil d'unification du royaume de France ou encore de politiques intérieure ou extérieure particulières (nous y reviendrons).

La relation du réseau à l'espace doit donc être au coeur de notre raisonnement. François Plassard (1973, 1992) et Jean-Marc Offner (1993) ont établi et défini cette relation comme étant purement construite, du moins si on la considère en termes d'impacts socio-économiques, et réellement envisageable si est introduite la notion de mesure d'accompagnement.

Voyons quels sont les rapports entre le réseau et son territoire. La territorialité du réseau s'exprime à travers sa morphologie, son mode de développement spatial (intensif sur un espace limité ou extensif) et son territoire de référence.

121 Formes et caractéristiques topologiques de réseaux territoriaux

Comme le souligne Nicolas Curien (1985), un réseau se caractérise par la topologie de ses points d'accès, de ses arcs et de ses noeuds, la topologie exprimant les caractéristiques territoriales de ce réseau. Elle permet de distinguer différents types de réseaux et offre différents critères d'évaluation de ses capacités. N. Curien distingue ainsi :

- les réseaux "point à point", dont la fonction consiste à relier entre eux les points terminaux. Sur ce type de réseau, tout point est accessible depuis tout autre, et chaque arc est bidirectionnel. Se définissent topologiquement ainsi les réseaux maillés (réseau postal, réseau téléphonique, etc.) ;

- les réseaux de diffusion et les réseaux de collecte. Les premiers ont pour objet d'assurer une transmission d'un ou de quelques points terminaux émetteurs vers un grand nombre de points terminaux récepteurs. Les points du réseau sont spécialisés (émission ou réception) et les arcs de transmission se présentent de façon hiérarchisée et descendante et fonctionnent dans un seul sens. Ceci est une première définition des réseaux arborescents de diffusion (réseau de distribution d'eau, d'électricité, de gaz, etc.) ;

Les réseaux de collecte ont une fonction inverse : ils assurent la transmission de flux d'un grand nombre de points terminaux émetteurs vers quelques points récepteurs. Les points terminaux s'avèrent aussi spécialisés, la disposition des arcs hiérarchisée (de façon ascendante cette fois) et unidirectionnelle. Ce type de réseau arborescent se rencontre dans le cas des réseaux d'assainissement par exemple ;

- les réseaux arborescents alternatifs qui conjuguent deux sens de circulation, les têtes du réseau pouvant alternativement émettre ou collecter des flux vers ou depuis les autres points terminaux.

Outre la morphologie des réseaux, la topologie fournit aussi les moyens de les évaluer au moyen d'un certain nombre de critères quantifiables[48]. Ces critères sont multiples. Nous ne retiendrons ici que les plus expressifs pour l'analyse d'un réseau territorial (l'ensemble de ces critères est détaillé en annexe). La connexite permet de connaître la capacité du réseau à relier le plus grand nombre possible de points d'accès. C'est la cohérence du réseau qui est ici évaluée. A titre d'exemple (Dupuy, 1985), on peut citer le réseau routier, qui se

[48]voir en particulier à ce propos Georges AMAR, " Les réseaux à organisation polaire ", *Les Cahiers scientifiques du transport*, vol. 15, n°6, 1987.
Ces critères ont été utilisés par Vaclav Stransky et Jian Jiang dans une étude sur *Le réseau autoroutier européen : une évaluation à l'aide de la théorie des graphes*, rapport pour le SETRA, avril 1993.

caractérise par un important degré de connexité (chaque lieu est desservi par au moins une liaison) et le réseau de voies navigables qui est constitué de réseaux indépendants, propres à chaque bassin hydrographique (Nord, Seine, Rhin, Rhône, etc.) sans liens entre eux, du moins à gabarit normal.

La connectivité indique la capacité du réseau à offrir des chemins alternatifs pour aller d'un point à un autre, indicateur qui permet aussi de mesurer le taux de relations directes offertes par le réseau. Par exemple (Dancoisne, 1984), l'indice de connectivité du réseau ferré français atteint 0,24 (soit 24 % des circuits possibles réalisés) en 1930, à une période où il connait un maillage maximal[49]. Le réseau du métro parisien, pourtant bien maillé, n'affiche qu'un indice de connectivité de 0,014 (soit 1,14 % des chemins possibles réalisés), ce qui s'explique par une nécessité moins grande de liaisons directes (temps de parcours très court entre deux stations) et la difficulté de réaliser des infrastructures en milieu urbain. L'indice de connectivité renseigne en particulier sur le degré de maillage du territoire réalisé par le réseau.

Cet indicateur peut être complété par les indices d'homogénéité et d'isotropie du réseau, qui intègrent dans l'analyse des performances du réseau le paramètre d'une desserte du territoire dans les mêmes conditions, qu'elles soient spatiales ou temporelles (ce que G. Dupuy (1985), nomme la corrélation spatio-temporelle d'un réseau[50]). Cela implique des conditions d'accessibilité au réseau identiques[51] et un fonctionnement de chacune de ces liaisons sur des bases similaires (même vitesse par exemple, comme c'est le cas pour le réseau TGV). Nous reprendrons les définitions de l'homogénéité et de l'isotropie données par G. Dupuy. L'homogénéité *"traduit le fait que la façon dont les différents éléments du système dépendent les uns des autres par l'intermédiaire du réseau est indépendante des caractéristiques particulières des liaisons considérées susceptibles d'affecter la corrélation spatio-temporelle"*. Empiriquement, une homogénéité parfaite du réseau traduit des conditions identiques d'écoulement des flux, soit des vitesses, des distances et des flux semblables. L'homogénéité parfaite est rare, et c'est plutôt un degré d'hétérogénéité que l'on cherche à calculer.

L'isotropie d'un réseau se définit comme la capacité de ce réseau à rendre toutes *"ses liaisons équivalentes du point de vue des relations assurées entre les éléments du système*

[49]La longueur du réseau atteint alors 51000 km.
[50] soit *"la cohérence dans le temps ou dans un espace donné des entrées et des sorties"* (p. 80).
[51]ce qu'a parfaitement traduit la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 avec les critères suivants : *"en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 km ou de 45 minutes d'automobile soit d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse"* (art. 17).

(ou avec l'environnement)" (Dupuy, 1985). Cet état idéal du réseau étant difficile à atteindre, on peut aussi envisager l'isotropie comme la mesure de la variation de l'homogénéité entre les liaisons. Homogénéité et isotropie sont en effet liées : si un réseau est homogène, il est aussi isotrope.

122 Développement intensif et extensif des réseaux.

Le développement d'un réseau peut résulter de processus divers. De nombreuses monographies, historiques le plus souvent, ont été faites sur l'évolution des réseaux[52]. Elles mettent en avant un certain nombre de facteurs qui peuvent influencer ce développement : hasard, conjoncture, intérêts politiques, commerciaux, militaires, idéologies, forte demande. Elles montrent aussi qu'un réseau se développe plus ou moins rapidement, avec des phases de forte accélération, de stagnation, de crise, de régression, qu'il peut même disparaître, etc.

Un réseau peut aussi être de petite taille (un réseau de transport urbain par exemple) ou plus important (un réseau de lignes aériennes), il peut aussi être peu développé (réseau spécifique ou réservé à certains usages ou usagers) ou à l'inverse universel (interconnecté, accessible à tous et bien maillé). Ces analyses mettent cependant en avant un développement spatial limité des réseaux. Ils ne pourraient en effet se développer en dehors des limites institutionnelles ou fonctionnelles dont dépend leur gestionnaire. Le réseau ferré par exemple, s'il dépend d'un monopole comme c'est le cas avec la SNCF, ne peut du moins pour le moment dépasser les frontières du territoire français.

Le développement du réseau est alors de type intensif : par un jeu d'interconnexions de réseaux au sein d'un territoire déterminé dont il ne peut franchir les limites, le réseau tend à un maillage de plus en plus fin du territoire. Ce type de développement met aussi en avant le jeu des acteurs, sans lesquels aucun processus de production et d'évolution de réseau ne peut être mis en oeuvre.

L'école des macro-systèmes techniques ou MST, qui intègrent la notion de réseau (Gras, 1993, in Offner, 1996), développe aussi une théorie du développement. Un MST aurait tendance à se développer sans limites, passant de l'échelon local, à l'échelon régional puis national et international. Il est en effet défini comme "constitué de machines ou ensembles technologiques branchés les uns sur les autres, par dessus les frontières politiques, autant que d'êtres humains et de groupes sociaux interreliés" (Gras, 1997). Il ne devient pas

[52] Lepetit (1984) et Guillerme (1984) sur le réseau routier classique français, Ribeill (1986, 1993 entre autres) sur le réseau ferré français, Scherrer (1992) sur le réseau d'assainissement lyonnais, Salsbury (1995) sur le réseau électrique new-yorkais, etc.

forcément universel, mais a vocation à croître au delà de toute frontière institutionnelle ou fonctionnelle. Le MST se caractérise par une interconnexion de ses divers éléments ou sous-systèmes qui facilite cette reproduction en toile d'araignée (Offner, 1996).

Le réseau se développe de façon extensive. Il absorbe des sous-systèmes qui le conduisent à rechercher la couverture la plus étendue possible, à l'inverse du premier cas qui tend à une couverture limitée à un territoire mais la plus dense possible. Le réseau mis sur le plan d'un MST ignore les frontières. Ce sera le cas d'un réseau de télécommunications par exemple ou d'un réseau aérien. Les réseaux territorialisés, comme les réseaux de transport terrestres, rentreront difficilement dans ce cadre car ils sont davantage contraints par les limites administratives et politiques, à moins d'une interconnexion physique et d'un système de gestion commun à ces réseaux.

Enfin, il serait possible de conclure à l'existence d'un modèle générique de développement des réseaux, amalgame des deux écoles précédentes, adepte de l'interconnexion des réseaux, mais réfutant le principe d'un développement endogène (sous la forme d'un simple système) (Offner, 1993).

123 Taille de la maille et du territoire de référence.

La relation entre le réseau et le territoire établie, nous introduirons deux questions intéressant particulièrement notre travail : la modification des territoires de référence et la modification de la taille de la maille. Ces deux questions font référence à l'évolution des réseaux sur la longue durée et à la modification de leur morphologie ou de la densité du maillage. Le modèle de développement des réseaux routiers et ferrés français que nous avons mis en exergue dans le premier chapitre de cette partie montre une évolution de la morphologie du réseau en plusieurs phases : une forme en étoile, à laquelle succède une forme en toile d'araignée (phase valable pour le chemin de fer en particulier), puis un réseau maillé. A ce dernier stade de son évolution, c'est la taille de la maille qui permet de caractériser plus finement la morphologie du réseau. La taille de la maille peut être considérée comme une unité de mesure, qu'il n'est pas toujours facile d'évaluer. Nous nous proposons de parler aussi d'échelle de référence de la maille. Cela désigne quel échelon administratif ou quel type de desserte les Pouvoirs publics attribuent au réseau et permet ainsi de mesurer qualitativement la taille de la maille. La maille du réseau routier classique se voit par exemple attribuer au XIX ème siècle une échelle de référence qui est l'arrondissement ou encore le canton.

Elle donne aussi une idée de sa fonction : une maille fine pourra renvoyer à un réseau de desserte locale, à la vitesse peu élevée, et une maille lache à un réseau interurbain, permettant un débit plus rapide du flux. La taille de la maille peut aussi faire référence aux

valeurs qui accompagnent le développement du réseau. Un maillage fin peut être mû par des principes de justice sociale par exemple.

Jean Labasse (1966) résume bien cela en formulant que la taille de la maille est contingente du système de relation que l'on veut privilégier. Le système de relations privilégié auquel il fait allusion renvoie au rapport de forces de Claude Raffestin (1980) et à la production d'un réseau en fonction des intérêts de l'acteur prédominant. Le maillage d'un territoire est une façon de se l'approprier. Il est aussi le signe de la "prise de pouvoir" d'un acteur sur un espace. La taille de la maille est donc conditionnée par les intérêts de cet acteur. Par exemple, le réseau autoroutier envisagé dans les années 1960 devait relier les métropoles d'équilibre, au nombre de huit, au nom de la politique d'organisation du territoire de l'époque. Il présentait donc une maille assez large. Le réseau tel qu'il est conçu depuis les années 1980 par les pouvoirs publics se focalise davantage sur la desserte des secteurs isolés avec la réalisation des autoroutes d'aménagement du territoire et la localisation d'échangeurs tous les 10 km. La maille est donc plus fine.

La notion de territoire de référence, utilisée par F. Scherrer (1992) comme élément de lecture de l'évolution du réseau d'assainissement lyonnais, caratérise un territoire que l'acteur s'est représenté, s'est approprié, et sur lequel il développe un réseau illustrant sa perception et l'usage qu'il souhaite en faire. Le royaume de France nouvellement constitué au Moyen Age constitue le territoire de référence pour la réalisation des premières routes de postes. Ses limites n'ont d'ailleurs que peu changé.

A chaque nouveau réseau correspond en général un nouveau territoire de référence (Raffestin, 1980). Etant le produit d'un rapport de forces, le réseau est aussi le produit d'intérêts divergents corrélés à des territoires différents. Si le rapport de force se modifie, les intérêts changent et le territoire concerné aussi.

1-3 Le processus cognitif de production d'un réseau

Claude Raffestin, dans son ouvrage *Pour une Géographie du pouvoir*[51], y montre comment un acteur, par le biais d'une représentation de l'espace qui lui est propre et qui correspond à ses intérêts, peut construire un maillage, qu'il soit administratif, infrastructurel, etc. L'espace est considéré comme le lieu de tous les possibles.

Il y a autant de maillages que d'acteurs, ce qui renvoie à la notion de réseau idéal ou réseau de projet transactionnel énoncée par Gabriel Dupuy[54], réseau idéal qui correspond à une

"Raffestin (Claude), *Pour une Géographie du pouvoir*, Litec, 1980, 249 p.
[54] Dupuy (Gabriel), Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux ?, *L'Espace Géograhique*, n°3, 1987, pp. 175-184.

utilisation de l'espace fondée sur les intérêts d'un seul acteur. Le problème est que chaque acteur, chaque être humain, est dans la possibilité d'élaborer son propre réseau virtuel, mais que concrètement, il est impossible de les réaliser tous. Seuls quelques réseaux peuvent donc franchir la barrière de la concrétisation.

Pour Raffestin, un ou quelques acteurs dominants définissent un réseau, dont la morphologie, et s'il s'agit d'un réseau maillé, l'échelle de la maille, correspondent à ses intérêts. Le rapport entre ces derniers et la forme du réseau semble très étroit. Il est donc particulièrement important de bien définir ce que Raffestin appelle les "intérêts" des acteurs. Lui-même n'entre pas dans le détail, développant surtout les aspects de perception de l'espace. Ces intérêts résultent de la perception , de l'analyse de tout un environnement, qui permet à l'acteur d'élaborer une stratégie et de se fixer des objectifs. Ceux-ci lui sont propres. C'est donc par l'analyse de l'environnement de l'acteur que l'on peut déterminer les facteurs qui peuvent participer à la formalisation d'un réseau. Les éléments qui suivent composent la grille de lecture que nous avons adoptée pour analyser les causes d'éventuelles évolutions du réseau autoroutier et qui a été déterminée à cette occasion. Peuvent influencer la formalisation d'un réseau :

- Un facteur que l'on peut qualifier de structurel : les valeurs données au réseau. L'analyse du développement du réseau routier classique exposée dans la première section montre que ce dernier est particulièrement sous-tendu par trois types de valeurs : politique (unité nationale), économique (diffusion des richesses par exemple) et sociales (justice sociale, équité, intérêt général). Elles ont aussi motivé le maillage du chemin de fer au XIX ème siècle. Ces valeurs, apparues avec la route, se retrouvent dans le réseau ferré, ce qui nous permet de penser qu'elles constituent un patrimoine propre au développement de ces réseaux.

- Des facteurs que l'on peut qualifier de conjoncturels :
    - le contexte socio-économique, comme les disparités entre régions, la forte croissance économique, l'augmentation du trafic, etc., des années 1960 qui conduisent l'Etat à mettre au point un réseau routier rapide (autoroutes et routes nationales mises à deux fois deux voies) interurbain, qui succède au réseau classique à vocation locale ;
    - la doctrine économique (régulation macroéconomique des années 1960 par exemple) ;
    - les autres acteurs et leurs propres conceptions de l'usage du réseau, et en particulier les groupes de pression opposés, qui peuvent remettre en cause l'orientation initiale donnée au développement du réseau (ce qui rejoint la notion de rapport de force

émise par Raffestin). C'est un paramètre important de l'évolution du réseau autoroutier qui fera l'objet de la troisième partie de cette thèse.

Résulte de la prise en compte (à des degré divers, voire pas du tout) de ces éléments par l'acteur la formalisation d'un nouveau réseau (type d'infrastructure, morphologie, fonction) et d'un nouveau territoire de référence (par exemple passage d'un premier territoire national pour le réseau de routes royales en étoile de la période colbertienne au territoire européen issu des conquêtes napoléoniennes pour le réseau des routes impériales du début du XIX ème siècle).

Il peut y avoir discordance entre le réseau souhaité par l'acteur (le réseau idéal) et le réseau réalisable, et par conséquent entre sa représentation de l'espace et le réseau réalisable. Le problème apparaît en cas d'absence de solution technique, en cas de manque de ressources financières, et, phénomène plus rare, en cas de contestation du projet par le milieu local. Dans cette dernière configuration, c'est la perception de l'espace du concepteur de réseau (le Bureau of Public Roads aux Etats-Unis, l'Etat fédéral en Suisse, l'Etat et l'administration de l'Equipement en France) et l'usage qu'il souhaite en faire qui pose problème.

Conclusion

Les précisions théoriques qui précédent nous fournissent le cadre d'analyse suivant :

- le patrimoine, qui permet de caractériser la permanence du réseau et qui suggère qu'un réseau, malgré des phases de croissance et d'obsolescence, conserve une certaine pérennité, qui se retrouve dans les éléments qui participent à son évolution (sentiment d'appartenance par exemple). Pour le réseau autoroutier, nous parlerons de la permanence de valeurs qui font référence à la justice sociale et à l'intérêt général ;

- la territorialité des réseaux qui montre que le réseau peut revêtir différentes formes avec des caractéristiques topologiques différentes, qu'il peut se développer intensivement ou extensivement et qu'il ne peut s'envisager sans le territoire et inversement. Ce dernier point conditionne la définition de deux éléments : la taille de la maille et l'échelle du territoire de référence, qui eux-mêmes renvoient à la définition de types de réseau (réseau universel" et réseau spécifique) et à la fonctionnalité du réseau (aménagement du territoire, réponse à un trafic croissant, etc). La taille de la maille est ainsi contingente du système de relation que l'on veut privilégier ;

[55] réseau fortement interconnecté, accessible par un maximum d'usagers et permettant à son opérateur de maximiser les gains de l'effet de réseau.

- le processus cognitif de l'acteur, qui conduit à la formalisation du réseau. L'acteur définit un réseau en fonction de sa perception de l'espace et de l'usage qu'il souhaite en faire, cet usage résultant d'un environnement et d'un contexte particuliers. Sachant que la production d'un réseau est issue d'un rapport de forces, un réseau peut se substituer à un autre si le rapport de forces se modifie. Le territoire de référence peut alors changer lui aussi.

Et surtout, il est apparu que les rapports entre les intérêts de l'acteur et la morphologie du réseau sont très étroits. Cette relation se poursuit tout au long de son "cycle de vie" et peut faire évoluer sa morphologie, ainsi que le montre la tendance des réseaux routiers, ferrés et autoroutiers français à évoluer vers un maillage du territoire.

Chapitre 2

Constitution d'une grille de lecture du réseau autoroutier

Nous avons dans le chapitre précédent précisé les éléments théoriques d'analyse de la morphogenése de réseaux. Les notions ainsi définies seront utilisées pour rendre compte de l'évolution du réseau autoroutier.

Ce deuxième chapitre va plus particulièrement s'intéresser à l'analyse du rôle des valeurs dans le développement du réseau autoroutier, et de deux points de vue. Il est d'abord nécessaire de bien asseoir, historiquement et théoriquement, la question de la patrimonialisation des valeurs qui sous tendent le développement des réseaux nationaux français. Cette justification s'impose car elle permet d'assurer la filiation entre la morphogenèse des réseaux routier, ferré et autoroutier et pose plus solidement l'analyse que nous ferons de ces valeurs au sein de ce dernier réseau.

Ce point va aussi nous permettre de faire le lien avec la formalisation d'une grille de lecture adaptée à l'analyse du réseau autoroutier sur le long terme. C'est en effet en raison de la présence de ces valeurs, qui semblent être pérennes puisqu'on peut les retrouver au sein du réseau routier, ferré et autoroutier, et qui constituent de fait un élément structurel du modèle de développement, ou encore un référentiel, qu'il nous faut élaborer une grille de lecture qui prenne en compte les éléments structurels (les valeurs) et les éléments plus conjoncturels (le contexte socio-économique, la doctrine économique, etc.). Cette grille de lecture sera exposée à la fin de ce chapitre.

2-1 La pérennité des valeurs de référence

211 Le processus de pérennité des valeurs : patrimonialisation, modèle, référentiel.

Ce processus sera explicité au moyen de la notion de patrimonialisation, qui permet de rendre compte de la permanence sur la longue durée. Les conclusions de Jean Piaget (1996) sur la formation des systèmes structurés permettront de formaliser davantage ce processus en aboutissant aux notions de modèle et de référentiel.

Pour légitimer notre qualificatif de modèle, il est possible de faire référence à la notion de patrimonialisation analysée par Franck Scherrer dans sa thèse (1992) sur l'évolution du réseau d'assainissement de Lyon. Il aboutit à la conclusion que le réseau ne change pas sur

le long terme car il dépend de toute une série de valeurs d'appartenance communes déployées par les acteurs qui définissent ainsi une sorte de patrimoine commun qui s'élargit avec le temps. L'idée de patrimonialisation n'aboutit pas ici à la formation d'un modèle de développement de réseau, mais en introduisant l'idée de longue durée, montre un processus de formation.

La patrimonialisation induit une mise en commun progressive d'éléments, une sédimentation et le remplacement au fil du temps d'un élément par un autre, qui peut être le même mais modifié ou un autre complètement différent. Cela dépend de l'acteur qui est alors en position de force et d'un contexte de continuité ou de rupture.

La notion de patrimonialisation, caractérisée par une unité de sens sur la longue durée, mais acceptant néanmoins les changements de son contenu par une sédimentation de ses éléments, semble bien répondre à la nécessité pour nous de lisser cette périodicisation. Mais elle ne semble pas prendre en compte un arrêt possible du processus. Si la patrimonialisation s'achève, la juxtaposition des valeurs s'arrête aussi. Les raisons peuvent être multiples : le processus a atteint sa maturité, il est bien adapté au contexte du moment, ou encore il est volontairement stoppé par les acteurs concernés (politiques, opérateurs, etc.).

L'arrêt du processus marque la formalisation des valeurs sous la forme d'un modèle ou d'un référentiel, qui va encadrer l'action. Le modèle définit précisément l'action, fixe des critères, prévoit son résultat. Il traduit de façon précise les valeurs. Il les adapte à l'environnement qu'il représente. La notion de patrimonialisation ne permet pas d'aboutir précisément au modèle. Elle s'intéresse plus à prouver la pérennité des valeurs.

Quelques éléments théoriques tirés du structuralisme permettent d'introduire la notion de modèle.

Le passage des valeurs à l'état de modèle, de référentiel d'action.

Considérer la valeur comme un référentiel d'action permet de montrer son rôle majeur dans le développement des réseaux. Le réseau est défini et réalisé par un acteur, en vertu de sa représentation de l'espace, de son environnement, etc. Ces valeurs sont perçues au même titre que le contexte socio-économique. Aussi leur donner le statut de référentiel d'action permet de faire ressortir leur influence prépondérante. Il convient donc de montrer comment, théoriquement parlant, une valeur peut devenir un référentiel. Cela est possible en utilisant les travaux de Jean Piaget sur la formation des systèmes structurés.

Le processus de formation de ces systèmes a été soulevée par Jean Piaget (1996) à propos du structuralisme. En bref, il pose la question du passage de l'inorganisé à l'organisé, l'inorganisé étant entendu ici non pas comme une absence de système de valeurs mais comme un système ne présentant pas la même organisation que le système qui le suit. L'organisation d'un système est propre à son environnement. Nous discutons ici de la notion de système de valeur en général et non d'un système et d'une organisation en particulier. Comment expliquer ce passage ? Il semble qu'il puisse se faire de deux façons :

- Un ensemble de valeurs peut apparaître brutalement comme hégémonique, suite à un conflit ou suite à une absence de valeurs ;

- Ce passage peut aussi se faire par un jeu de juxtaposition d'éléments divers au fil du temps, qui conduit à la production d'un modèle. Ce processus résulte de la synthèse, de la conceptualisation d'observations, sans faire des conclusions une loi. La théorie est une garantie pour l'action, le modèle implique l'application des principes qu'il contient. Il est le résultat d'un processus de sédimentation des connaissances et d'abstraction sur le long terme. Cette définition de la production d'un modèle correspond bien au processus que nous avons décrit pour la morphogenèse du réseau routier et du réseau ferré et légitime davantage l'appellation de modèle de développement.

Des valeurs peuvent devenir prépondérantes, soit par conflit ou absence de valeurs précédentes, ou alors par juxtaposition et production d'un modèle. L'intégration de la notion de modèle est un premier pas vers l'idée de permanence des valeurs.

A la notion de valeur, devenue un modèle, on peut associer celle de referentiel d'action utilisée par la Science politique. Cette notion est intéressante car elle fait davantage ressortir le rôle prépondérant des valeurs dans la morphogenèse des réseaux. Le referentiel est un ensemble de croyances, d'idées, d'intérêts codés par un système de valeurs et de normes qui permet la production de politiques publiques.

L'élaboration d'un referentiel suit le même processus que le système structuré de Piaget. D peut être hégémonique par absence d'antécédents ou par une prise de pouvoir. Il peut aussi être le fruit d'une interaction continue entre les référentiels précédents.Cela implique à la base un conflit entre au moins deux référentiels et induit l'idée d'alternance ou plus généralement de changement de referentiel. Au conflit correspond aussi l'échange d'idées entre les antagonistes : le referentiel A élaborera ses arguments en fonction de ceux avancés par le referentiel B. Eventuellement, il pourra les reprendre à son profit s'il devient dominant. Il y a aussi la possibilité du consensus qui permet à chacun de nuancer son discours.

Nous avons montré comment une valeur se "consolide" en devenant un modèle, un référentiel, ce qui lui assure une certaine prépondérance et par conséquent une certaine pérennité, que la notion de patrimonialisation vient renforcer.

212 La preuve par l'histoire : la permanence de valeurs dans la représentation jacobine de l'espace

Ces valeurs influencent le processus de production des réseaux, mais caractérisent aussi la façon qu'ont l'Etat jacobin et l'Administration de l'Equipement de considérer l'espace avant d'en faire un territoire. Les valeurs d'égalité, de justice sociale, etc., apparaissent en fait comme une grille de lecture de l'espace qu'auraient ces acteurs. Leur perception en serait alors fortement marquée, de même que l'usage qu'ils peuvent en faire. Ainsi le territoire a pu être homogénéisé à travers la réalisation du réseau vicinal ou des réseaux ferrés régionaux au XIX ème siècle par l'application de ces valeurs.

Cette permanence de valeurs peut être trouvée dans la filiation des idées qui caractérise le corps des Ponts et Chaussées, administration initiatrice des grands réseaux nationaux depuis deux siècles et participante active de l'élaboration des politiques de transport et d'aménagement.

Antoine Picon (1995) met en exergue la permanence de doctrines au sein du corps, et ce depuis sa création en 1747 jusqu'à l'époque contemporaine. Ces doctrines sont issues du physiocratisme et plus particulièrement du saint-simonisme. Comme l'écrit A. Picon : '7/ *est frappant de constater la permanence d'un certain nombre de convictions et d'idéaux au sein d'institutions tenues par les Polytechniciens depuis la création de leur école, institutions au premier rang desquelles figurent les grands corps d'ingénieurs de l'Etat, Mines et Ponts et Chaussées notamment. Ce sont ces convictions et ces idéaux qui expliquent les parentés que l'on peut déceler entre certaines des préoccupations des Polytechniciens saint-simoniens et celles des membres d'X-Crise* [56]*ou de la technocratie des Trente Glorieuses"* (p. 153-154).

Quels sont ces convictions et ces idéaux, que nous pouvons assimiler, en vertu de cette citation et des éléments théoriques développés précédemment, à des référentiels d'action.

Us reprennent les principes économiques de la théorie saint-simonienne, et avant elle du physiocratisme, à savoir un rôle prépondérant du secteur privé (industrie en particulier) et bancaire dans la croissance et la nécessité de réaliser des voies de communication. Ce volet

[56] X-Crise est un groupe de réflexion fondé dans les années 1930 pour formaliser la contribution (en termes de solutions économiques) que les polytechniciens estiment devoir apporter à la crise économique d'alors et à la croissance du chômage.

économique s'accompagne d'un volet social qui vise à permettre à chacun de profiter du progrès tant économique que culturel. Les ingénieurs des Ponts voient là un devoir à accomplir. Ils font partie de l'élite de la nation, sont dépositaires d'un savoir peu répandu, occupent des places de choix au sein de l'Administration française, ce qui les met en première ligne pour appliquer les principes saint-simoniens, qui sont aussi au XIX ème siècle ceux de l'Etat. Cette mentalité particulière au corps, guidée par des valeurs, perdure pendant deux siècles sous la forme d'un devoir d'assistance à la population, d'un goût pour l'harmonisation territoriale et sociale au moyen des infrastructures de transport

Elle se retrouve concrètement dans la réalisation des grands réseaux ferrés et routiers, dans l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire des années 1960 et 1970, dans la gestion de ces mêmes réseaux (le fameux service public à la française), et comme nous le verrons en deuxième partie de cette thèse, dans l'élaboration du réseau autoroutier.

Il reste à voir les conséquences de l'existence de valeurs formalisées par un modèle pour le développement d'un réseau.

213 Les conséquences de l'existence de valeurs sur développement d'un réseau

La patrimonialisation des valeurs induit un corpus de valeurs qui se retrouve dans l'élaboration de tout nouveau réseau. Cette dernière n'est alors plus laissée au libre arbitre de décideurs aléatoires mais est pensée par rapport à des finalités précises. Est ainsi définie *a priori* une morphologie achevée du réseau à une échéance plus ou moins longue.

L'idée de valeurs patrimonialisées introduit celle de la projection du réseau dans le temps. La pensée saint-simonienne n'est pas loin : un réseau peut être planifié, déterminé à l'avance, sachant qu'il doit répondre à un certain nombre de critères de desserte. La réalisation du réseau routier vicinal au XIX ème siècle a répondu à ces principes. Le hasard, l'opportunité, la rentabilité éventuelle pour un opérateur ne peuvent alors présider le développement d'un réseau, qui répond plus à une logique de court terme. En bref, l'existence de valeurs, formalisées par un modèle de développement, oriente les choix de l'acteur (comme sa représentation de l'espace par exemple) et cadre *a priori* ses intérêts.

Cela corrobore l'idée du modèle de développement de réseau, modèle que l'on doit retrouver quel que soit le réseau.

Modèle de développement et aléas

L'adoption d'un modèle offre l'avantage de savoir ce que l'on va faire et le résultat vers lequel on peut tendre. L'inconvénient réside dans le fait que cette action étant prédéfinie, et son résultat avec (un réseau élaboré *a priori* sous une forme achevée), elle est plus difficilement modelable ou adaptable aux aléas.

Là se rencontrent les deux éléments qui peuvent concourir à la formalisation d'un réseau : le structurel et le conjoncturel. Le premier relève en quelque sorte d'un référentiel, le deuxième de l'aléatoire et du hasard. Leur interaction implique de prévoir tous les aléas possibles et surtout les modalités et les moyens pour y faire face.

C'est d'ailleurs là toute la difficulté dans la réalisation d'un réseau défini par anticipation : gérer à la fois le structurel et le conjoncturel. Y a-t-il intégration de l'un à l'autre ? Si oui, comment ? Ou le conjoncturel remet-il à plat le structurel, quitte à définir un nouveau modèle (de développement du réseau) ? La grille de lecture que nous allons formaliser va nous permettre de comprendre comment cet ensemble un peu complexe de prévu, de prévisible, d'aléatoire, de hasard, d'imprévu, etc. se comporte au fil du temps dans le cas du réseau autoroutier.

2-2 Formalisation de la grille de lecture du développement du réseau autoroutier.

Le premier chapitre de cette section a mis en exergue des éléments permettant d'analyser le réseau autoroutier dans le temps (phasage développement-obsolescence ; patrimonialisation) et dans l'espace (morphologie, topologie, territoire de référence, etc.) et pour étudier sa formalisation (représentation, facteurs structurels et conjoncturels). L'objectif de cette grille est de décrypter la (non) permanence :

- du modèle de développement formalisé en première section (et en particulier des valeurs qu'il véhicule),

- et de la relation entre ces valeurs et la morphologie du réseau (qui selon le modèle tend à un maillage intensif)-

Cette grille de lecture se compose de quatre parties : la première (sous chapitre 221) traite de l'analyse de l'élaboration du réseau et les trois dernières (sous chapitre 222, 223, 224) concernent l'étude de l'évolution du réseau.

221 Facteurs structurels et facteurs conjoncturels dans le processus d'élaboration d'un réseau

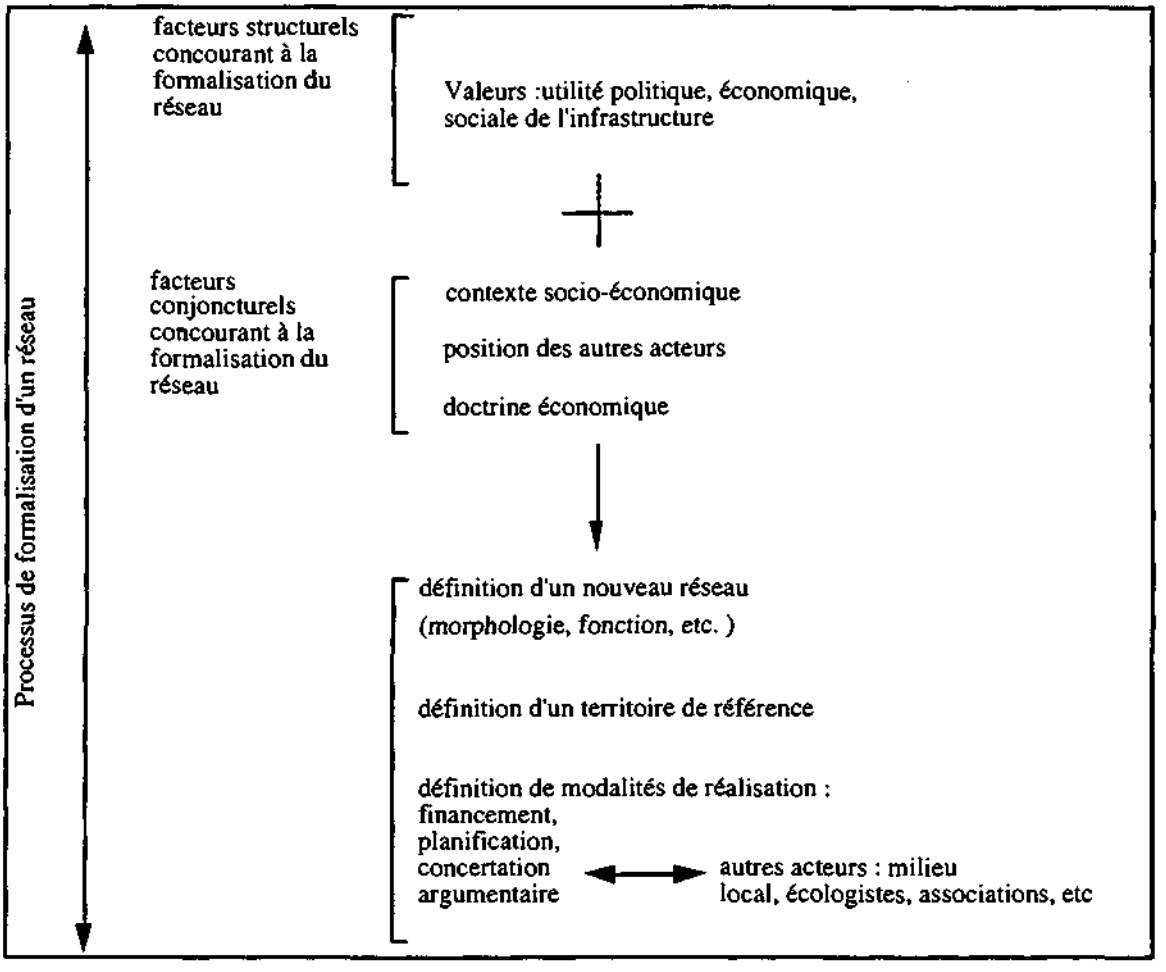
Cette première phase correspond à l'analyse de l'élaboration du réseau.

Cela conduit à regarder la relation entre les valeurs, que nous estimons *a priori* pérennes et donc présentes dans le développement du réseau autoroutier, et leur mise en oeuvre, et plus globalement à confronter ce que nous appelons les facteurs structurels et conjoncturels concourant à la réalisation du réseau. Le structurel correspond aux éléments pérennes (les référentiels d'action) que sont les valeurs véhiculées par les Pouvoirs publics et l'administration. Le conjoncturel regroupe des éléments qui peuvent varier au cours du temps (et surtout d'un réseau à un autre) : contexte socio-économique, position des autres acteurs et doctrine économique.

Ces facteurs sont à replacer dans le processus de production de réseau présenté dans le premier chapitre de cette section, ce que résume le schéma suivant.

schéma 1-4

Schéma du processus de formalisation d'un réseau



222 Un processus envisagé comme un système : analyse de l'évolution du réseau.

La systémique[57] propose d'aborder les phénomènes globalement. Un jeu d'interactions entre les éléments remplace la hiérarchisation des approches rationnelles. L'analyse systémique d'un phénomène implique donc de traiter tous ses éléments en même temps et de rechercher leurs interactions et les effets de celles-ci.

Le système ainsi formé dispose aussi d'un certain nombre de caractérisiques : globalité, interaction, ou auto-organisation selon les écoles systemiques auxquelles on se réfère. La

[57] sources : Lapierre (1992), Durand (1996) et Lugan (1993).

globalité est la propriété la plus évidente. Elle implique de considérer de manière synchronique plusieurs éléments qui, de par leur coexistence au sein d'un même système, sont sujets à interaction. Ce phénomène suppose de fait que le système se définit par l'organisation de ses éléments constitutifs. Il s'auto-organise. Le fonctionnement d'un système pourrait en rester là. Cependant, l'idée d'interaction, d'auto-organisation, suggère celle de transformation et de validité du système sur le long terme. Les propriétés du système n'offrent cependant pas la possibilité de définir ce processus de transformation.

Le structuralisme, bien qu'antérieur à la systémique, permet aisément de combler ces lacunes. Jean Piaget (1996) définit une structure comme un agrégat d'éléments indépendants du tout (propriété de totalité), soumis à des lois de composition particulières qui déterminent ladite structure. Le propre des structures est de s'auto-réguler et d'être transformables. Les lois de composition déterminent la structure des agrégats qui de fait sont aussi structurants. La structure peut donc connaître un processus de transformation, mais qui, comme on va le voir, conserve la structure selon ses caractéristiques initiales par un phénomène d'autoreproduction. Si les lois de composition président la transformation des éléments de la structure, cette transformation sera toujours faite sur le même modèle, et produira des éléments similaires aux précédents. La structure s'auto-reproduit, s'auto-structure selon les mêmes lois. La structure est donc un ensemble d'éléments qui s'auto-régule et qui demeure stable sur la longue durée.

Cette particularité de la structure en fait l'élément idéal pour décrypter le processus de transformation d'un système. Si le système est un ensemble d'éléments ouvert[58], en perpétuelle évolution, la structure est un ensemble d'éléments fermé, fixe. La notion de structure est l'outil conceptuel adapté pour saisir et formaliser l'état d'un système à un moment donné. La structure du système est donc ce qui le définit sur la longue durée.

Un de nos objectifs est d'appréhender le rapport permanent entre le structurel et le conjoncturel. Le structurel correspond au codifié, au référentiel. Nous devons décrypter un processus d'évolution complexe, qui dépend tant de l'aléatoire que du déterminé *a priori,* aussi la démarche systémique est-elle bien adaptée.

Par ses caractéristiques d'auto-reproduction, de globalité et d'interaction entre ses éléments, le système permet de construire une grille de lecture dynamique de l'évolution du

[5] Un système est un ensemble d'éléments ouvert dans le sens où il peut évoluer de façon indépendante ou dépendante de son environnement. Un système fermé vit et évolue replié sur lui-même (on peut en cela le rapprocher du fonctionnement de la structure). Un système ouvert vit en relation et en interaction avec son environnement, quitte à intégrer de nouveaux éléments qui en seraient issus. Il a été montré que le système fermé est plus une hypothèse théorique qu'une réalité. Les systèmes ouverts sont les plus nombreux (Durand, 1996).

réseau autoroutier apte à mettre en évidence des phases d'émergence, de développement, de crise, etc ; leurs causes (contexte socio-économique différent, poids de certains acteurs, etc.) et la permanence, la transformation ou la disparition des valeurs.

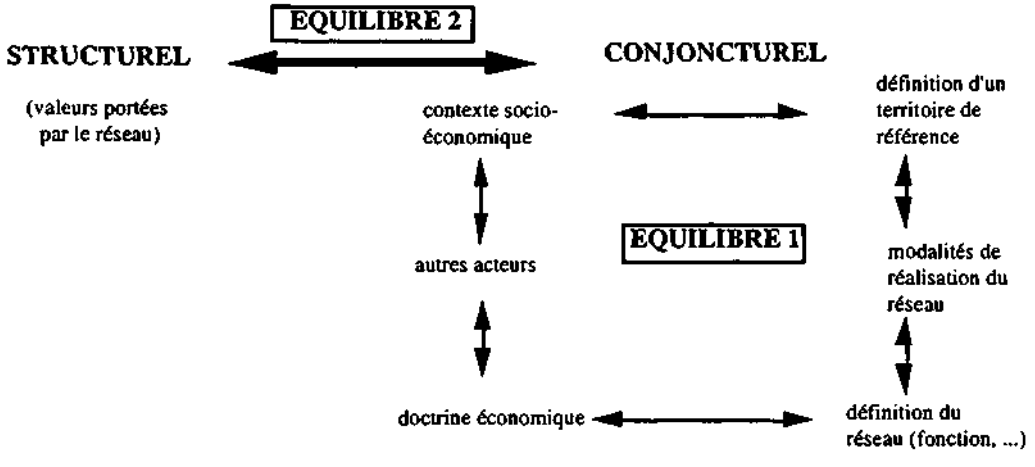
Il est particulièrement intéressant d'étudier leur (non-) pérennité dans le cas du réseau autoroutier, en particulier par rapport aux mouvements de contestation (A 51 Gap-Sisteron, A 89, Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde, etc.) que l'on observe depuis quelques années. Cela revient à mettre en parallèle les valeurs portées par le réseau et les motifs de la contestation, mise en perspective faite dans la troisième partie de cette thèse.

223 La structure du système comme révélatrice de l'évolution des différents facteurs

En vertu des principes de fonctionnement d'un système, il faut qu'il y ait une parfaite concordance entre ses éléments constitutifs pour qu'il y ait production d'un réseau. Cet état d'équilibre doit s'observer à deux niveaux : entre le structurel (c'est-à-dire les valeurs) et le conjoncturel (l'aléatoire à savoir la conjoncture, les autres acteurs, la doctrine économique) d'une part (EQUILIBRE 2) entre les éléments du conjoncturel d'autre part (EQUILIBRE 1). La lecture du réseau se fait donc à travers la recherche des états de concordance et de discordance entre ces éléments. Cette démarche est synthétisée dans le schéma suivant.

schéma 1-5

Grille de lecture de l'évolution du réseau autoroutier dans le temps et dans l'espace.



Cette recherche des états de concordance ou de discordance entre les éléments du système se traduit par la définition de la structure du système (c'est-à-dire son organisation interne) à un moment donné, qui permet de rendre compte de l'évolution de chaque élément.

224 Le développement du réseau autoroutier envisagé comme un système à structure évolutive.

L'évolution du système dépend de la concordance entre le structurel et le conjoncturel. D peut évoluer de trois façons différentes :

- il s'autorégule. Le réseau se développe normalement.

- le système se dérégule. Les causes peuvent être de deux ordres : le rapport de force initial a pu changer (avec le poids croissant de groupes de pression : entreprises de travaux publics ou associations de contestation de projets par exemple). Ou un élément interne au système dysfonctionne (planification inadaptée aux besoins).

Deux évolutions sont possibles : la structure du système est modifiée, mais le système demeure. Le réseau a connu une crise mais continue de se développer.

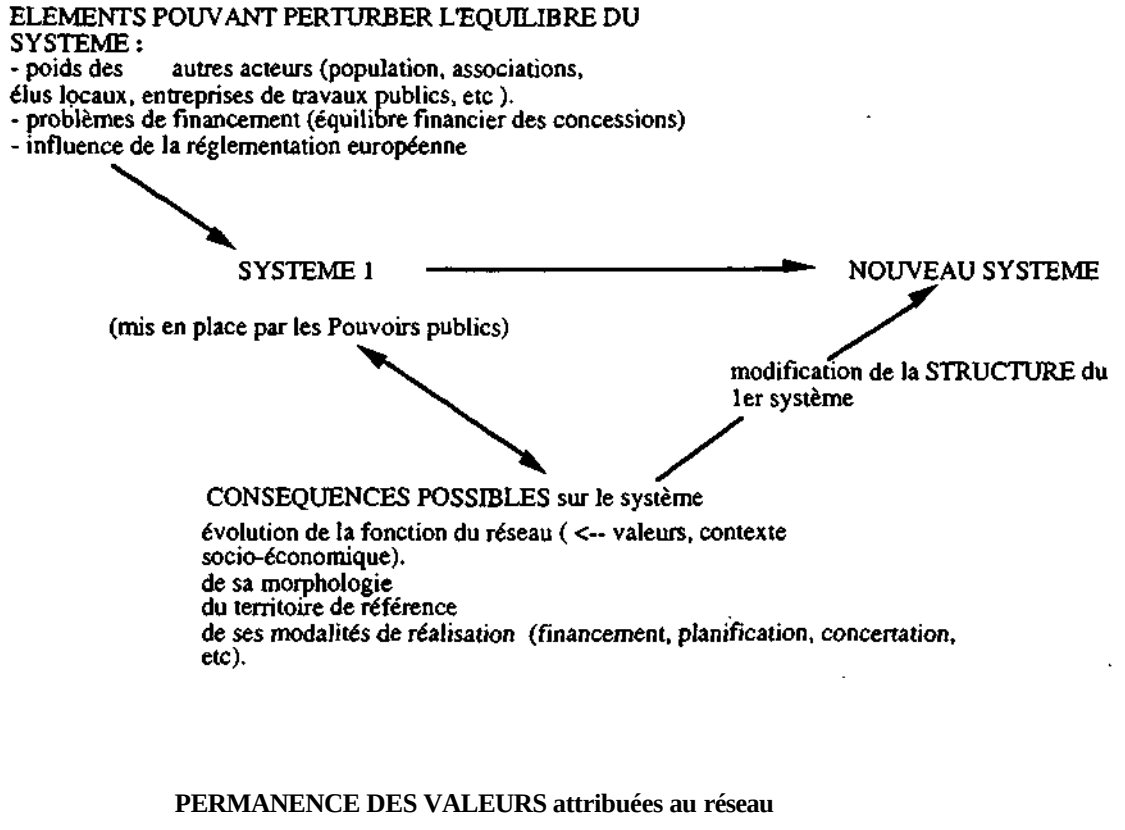
A l'ancien système en succède un nouveau. Un autre réseau (type d'infrastructure, fonction, morphologie) est alors défini, ainsi que parfois un nouveau territoire de référence. C'est le cas du réseau routier classique, obsolète en l'état dans les années 1950, auquel succède le réseau autoroutier (pour le trafic rapide du moins).

- soit de nouveaux acteurs interviennent dans le système, sans rien vouloir changer. La structure du système reste identique. Le système de développement initial se renforce, et peut conduire à une densification du maillage. C'est le cas de l'intervention des élus locaux en faveur d'un maillage plus fin du territoire par le réseau routier et par le réseau ferré au XIX ème siècle, qui densifie le réseau en étoile initié par l'Etat.

L'évolution du système peut être formalisée de la façon suivante :

schéma 1-6

Evolution possible du système de développement du réseau sur le long terme



Le système de développement exposé plus haut constitue une grille de lecture conceptualisatnce de la question autoroutière. Il ne s'agit donc pas de considérer la conception de la politique autoroutière elle-même et du réseau comme un système au sens premier.

Le système autoroutier est ici seulement envisagé comme une grille de lecture d'un phénomène complexe, pour permettre d'identifier et de suivre l'évolution et l'interaction de divers éléments. Considérer la politique autoroutière et le réseau qui est produit comme étant un système en soi, fonctionnant en vase clos, rend difficile toute interprétation. Au contraire, il importe de l'envisager *a priori* comme un ensemble informel d'éléments qu'il nous faut identifier et dont il nous faut repérer les interactions. Seule cette façon de faire permet d'observer la question autoroutière et le développement du réseau sous le plus grand nombre d'aspects possibles.

Conclusion de la Première Partie

Cette première partie a posé les jalons conceptuels, théoriques et méthodologiques de l'analyse du développement du réseau autoroutier qui sera menée dans les parties deux et trois. Nous sommes partis de la morphogenèse du réseau routier classique pour tenter de formuler un modèle, ou du moins un ensemble de caractéristiques, propre à ce réseau.

Nous pouvons d'ailleurs appuyer l'emploi de ce terme sur les conclusions faites par Jean Piaget (exposées dans la seconde section de cette partie) sur le processus de formation des systèmes structurés. Il montre comment ces derniers, qui peuvent aussi être appelés des modèles, se construisent par la juxtaposition au fil du temps d'un certain nombre d'éléments. Nous avons pu observer un processus semblable en analysant le développement du réseau routier. Celui-ci aboutit dans sa forme achevée à un maillage du territoire, qui s'est réalisé par superposition de divers réseaux résultant de politiques diverses. Il représente aussi sous cette forme achevée une somme de principes, de valeurs, qui se sont additionnées au fil des siècles (utilité politique, économique, sociale de la route) pour aboutir au XIX ème siècle à ce que l'on peut appeler un modèle, mais c'est le regard extérieur de celui qui analyse le développement du réseau routier qui attribue, artificiellement, ce qualificatif de modèle afin de mieux s'armer pour décrypter les autres réseaux nationaux français. La morphogenèse du réseau routier classique ne devient pas un modèle par elle-même. Cette appellation purement méthodologique disparaît avec l'analyse que nous pouvons faire du réseau. Il n'est pas dans les attributions de cette thèse de formuler le modèle de développement des réseaux nationaux français.

Le modèle de développement formalisé en première section, avec donc les précautions conceptuelles qui s'imposent, montre que le réseau routier tend à un maillage fin du territoire et que son évolution est sous-tendue par des valeurs. Ce modèle se vérifie avec l'analyse de la morphogenèse du réseau ferré français.

Mis en parallèle avec des réseaux autoroutiers étrangers (Suisse et Etats-Unis), il se caractérise dans ses modalités de mise en oeuvre par un interventionnisme assez fort de la part d'un Etat centralisé, lui-même porteur des fameuses valeurs. Cette comparaison avec des cas étrangers permet d'affiner l'analyse de l'évolution du modèle appliqué au réseau autoroutier.

L'existence et la validité du modèle établis, cette première partie se poursuit avec la mise en place des éléments théoriques et méthodologiques d'analyse des réseaux dans le temps et

dans l'espace. Elle se fonde sur trois notions majeures : la patrimonialité, la territorialité des réseaux et le processus cognitif qui conduit à la production d'un réseau, notions plus particulièrement mises en avant dans cette thèse car elles définissent les principaux angles d'attaque méthodologiques de notre analyse du réseau autoroutier. La notion de patrimonialité indique la permanence d'éléments sur le long terme. Elle est particulièrement adaptée à la notion de modèle utilisée dans la première section et à notre postulat selon lequel des valeurs identiques guident la morphogenèse de réseaux différents à des époques différents (route classique, rail et autoroute).

La notion de territorialité des réseaux permet d'introduire des notions et outils indispensables à la lecture de leur évolution spatiale (caractéristiques topologiques ; morphologie ; fonction ; taille de la maille ; territoire de référence ; échelle de référence de la maille ; etc). Enfin la notion de cognition fait référence à un processus de production d'un réseau guidé par la perception que peut avoir l'acteur de l'espace et du contexte dans lequel il se trouve. Les valeurs, qui appartiennent à l'environnement de l'acteur, font ainsi partie de ce processus. Sont aussi mises en avant les conditions d'émergence et d'obsolescence du réseau par l'utilisation de la notion de rapport de force selon laquelle un réseau est produit par l'acteur dominant, mais peut être remis en cause si le rapport change. Cela nous permettra d'expliquer par exemple comment la poursuite de la réalisation du réseau autoroutier pourrait ou ne pourrait pas être influencée par la volonté de la population locale de participer de plus près à l'élaboration des projets.

La seconde section se poursuit avec une nécessaire mise au point sur la validité de notre postulat de départ selon lequel des valeurs propres aux réseaux routiers et ferrés se retrouvent aussi dans le développement du réseau autoroutier. Montrer cette validité consolide notre postulat et notre angle d'analyse de la morphogenèse de ce réseau. Celle-ci est établie d'un point de vue historique (histoire des idées chez les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, principaux concepteurs des réseaux de transport en France depuis deux siècles) et d'un point de vue conceptuel en faisant référence à la notion de patrimonialisation exposée un peu avant, à celle de référentiel et au processus de formation des systèmes construits développé par Jean Piaget.

Ces précisions apportées, la section se termine par l'élaboration d'une grille de lecture adaptée à notre analyse de la (non) permanence des valeurs dans la réalisation du réseau autoroutier, qui reprend les éléments énoncés précédemment. Cette grille de lecture se divise en deux parties. La première décrypte le processus de production d'un réseau en mettant en avant deux types de facteurs : les facteurs structurels (valeurs) et les facteurs conjoncturels (contexte socio-économique, doctrine économique, position et intérêts des autres acteurs) qui conduisent les Pouvoirs publics à définir un réseau (avec une fonction, une morphologie,

etc), des modalités de réalisation (financement, concertation, planification, argumentaire) et un territoire de référence.

La deuxième grille de lecture formalise l'évolution possible du réseau ainsi défini en considérant tout son processus de production comme un système. Si tous les éléments du système sont en équilibre, le réseau se développe normalement, si ce n'est pas le cas, il est possible de repérer le ou les éléments qui dysfonctionne(nt) et d'évaluer leurs conséquences sur l'évolution de la morphologie du réseau. Cette grille de lecture permet ainsi de suivre tout au long du développement du réseau la (non) permanence des valeurs, une tendance ou non au maillage en fonction de celles-ci et de vérifier au final si le modèle routier et ferroviaire se retrouve ou non dans le réseau autoroutier, et dans la négative, d'en connaître les raisons.

Ce cadrage méthodologique fait, il peut maintenant être appliqué à l'analyse du réseau autoroutier. La deuxième partie de cette thèse est consacrée à la formalisation et à la mise en oeuvre par les Pouvoirs publics du réseau autoroutier. L'exposé suit un plan chronologique, qui reprend le processus de production de réseau de la grille de lecture en montrant successivement :

- (i) la phase de passage qui marque l'obsolescence du réseau routier classique et l'émergence de la solution autoroutière à travers un nouveau contexte socio-économique et surtout une nouvelle façon de percevoir et d'utiliser l'espace qui marque les années 1960 ;

- et (ii) la formalisation du réseau autoroutier avec la prééminence d'objectifs d'aménagement du territoire qui rappellent les valeurs du modèle routier ; et son évolution jusqu'à la période actuelle en mettant en relation ces objectifs, les facteurs conjoncturels, et la morphologie du réseau.

Deuxième partie

De la formalisation à l'achèvement : le développement du réseau autoroutier jacobin du point de vue de la doctrine

2ème Partie

De la formalisation à l'achèvement :

le développement du réseau autoroutier jacobin du point de vue de la doctrine

Introduction

La première partie a montré une permanence de modalités d'action et de valeurs au sein de l'Etat français et de son administration, en particulier celle de l'Equipement. L'action de l'Etat se caractérise par un certain centralisme et un certain interventionnisme, phénomène qui se vérifie depuis Colbert, voire depuis le Moyen-Age, lorsque l'objectif premier du pouvoir royal nouvellement constitué était d'asseoir son autorité et de donner une unité au territoire. Centralisme et interventionnisme sont en partie corrélés pour l'Etat à l'application de valeurs précises, l'intérêt général et le service public. Précisons que ces termes concernent plus particulièrement la période contemporaine et celle de l'émergence des grands réseaux nationaux routiers et ferrés au XIX ème siècle.

Le développement du réseau autoroutier est aussi fondé sur ces valeurs. Le critère de l'intérêt général permet à l'Etat d'expliquer les motifs du développement du réseau. Il sert de référence dans les années 1960 pour déterminer les axes qui recevront une autoroute et est mis en avant durant les années 1980 pour légitimer les tronçons autoroutiers d'aménagement du territoire, dont la rentabilité n'est pas toujours évidente mais qui sont indispensables à la cohérence du réseau (voir en particulier le Schéma directeur routier national de 1986 et de 1988[1]).

Il est difficile de parler de service public autoroutier. Le service public se définit selon les principes de continuité du service dans le temps, d'égalité de traitement tarifaire et géographique des usagers, d'adaptation du service aux besoins[2]. En ce qui concerne les autoroutes, si la continuité dans le temps est assurée, l'égalité tarifaire ne l'est pas (les autoroutes concédées sont soumises à péage et les autres non), et l'égalité géographique non plus (on parle encore de régions enclavées). Le respect du critère de l'adaptabilité à la demande peut se discuter dans le sens où l'Etat invoque pour justifier la réalisation de certains tronçons la nécessaire adaptation du réseau à l'augmentation du trafic européen (argument utilisé à partir du schéma directeur routier national de 1988) et le nécessaire désenclavement de certaines régions, alors qu'émerge une contestation locale à certains projets autoroutiers qui réclame des infrastuctures adaptées aux besoins locaux.

[1] cf. chapitre 1, section 2.
[2] cf. définition formalisée au début de ce siècle par L . Rolland (in Chevalier, 1987).

En revanche, on retrouve davantage la valeur de justice sociale dans le développement du réseau autoroutier français, qui motive dans les années 1960 la mise en place d'une politique d'aménagement et d'organisation du territoire permettant un meilleur partage des "fruits de l'expansion" entre les régions, entre les entreprises et entre les hommes, fondée sur un réseau autoroutier et routier performant. Cette valeur apparaît particulièrement dans le IV ème Plan[3]. Elle est déjà évoquée au XIX ème siècle avec la réalisation des réseaux routiers et ferrés et sous l'influence du saint-simonisme. C'est elle aussi qui va conduire à la formalisation de la notion de service public (Chevallier, 1987) au début de ce siècle. La notion de justice sociale, par sa connotation à une plus grande équité, n'est guère éloignée dans ses principes de la notion de service public, qui prône le même service pour tous (au même prix, où que l'on se trouve sur le territoire).

L'objet de cette deuxième partie est d'exposer ces valeurs données par l'Etat aux infrastructures, ou à plus proprement pour la période marquant la naissance du réseau autoroutier, la doctrine de l'Etat jacobin en matière d'aménagement du territoire et d'usage des infrastructures. Cette partie analyse aussi la mise en oeuvre de cette doctrine, ce qui revient à s'interroger sur la possibilité pour l'Etat de gérer le développement du réseau autoroutier en fonction des valeurs de justice sociale et d'intérêt général.

Si on se situe dans la perspective de la grille de lecture formalisée en première partie, il s'agit de montrer maintenant une concordance éventuelle, et son évolution, entre :

- le structurel (les modalités d'action de l'Etat : centralisme, interventionnisme ; les valeurs qui orientent cette action : justice sociale[4], intérêt général) ;

- et le conjoncturel (à savoir tous les éléments qui peuvent concourir à la formalisation d'une politique de développement de réseau : le contexte socio-économique, les intérêts des divers acteurs, la doctrine économique en vogue, le type de perception de l'espace, la définition d'un nouveau réseau, la définition d'un nouveau territoire de référence, la définition de modalités de réalisation du réseau).

Cette première mise en concordance entre le structurel et le conjoncturel doit être doublée d'une deuxième mise en concordance : celle des éléments du conjoncturel entre eux. C'est par ces deux niveaux de concordance que l'Etat peut assurer une adéquation entre les valeurs sur lesquelles il fonde le développement du réseau et les aléas auxquels il peut être confronté, et permettre de ce fait la permanence de ces valeurs.

Cette deuxième partie va donc consister à lire le développement du réseau autoroutier à travers le rapport structurel-conjoncturel et plus précisément à travers les niveaux de concordance entre tous les éléments de production du réseau.

[3] cf. chapitre 2 de cette section.
[4] Nous laissons de côté la notion de service public pour le moment. Nous y reviendrons pour essayer de formaliser la contestation locale en troisième partie.

Les éléments associés au conjoncturel (le contexte socio-économique, les intérêts des divers acteurs, la doctrine économique, le type de perception de l'espace, la définition d'un nouveau réseau, la définition d'un nouveau territoire de référence, la définition de modalités de réalisation du réseau) constitueront la grille de lecture de l'évolution du réseau autoroutier à un moment donné, le rapport structurel-conjoncturel étant utilisé pour fixer sur le long terme les caractéristiques du développement du réseau par rapport aux valeurs qui le fondent.

Cette deuxième partie est elle aussi divisée en deux sections reprenant chronologiquement l'évolution du réseau. La première traite du passage du réseau routier classique au réseau autoroutier. Le premier chapitre confronte l'obsolescence de la route et la nouveauté qu'est l'autoroute en analysant les réticences des Pouvoirs publics vis à vis de cette dernière et leurs conséquences pour la gestion du réseau routier. Le deuxième chapitre est consacré à la nouvelle représentation de l'espace national des années 1960 et pose la question du changement des échelles de référence dans la gestion du territoire et les jalons de la définition du futur réseau autoroutier.

La seconde section porte sur la formalisation et le développement du réseau autoroutier en s'attachant plus particulièrement à évaluer le rapport entre les valeurs du modèle et leur concrétisation. Le premier chapitre montre comment le réseau est défini (fonctionnellement, morphologiquement, territorialement) *a priori* et le deuxième chapitre analyse les conditions de développement du réseau.

Section 1

Le "passage" du réseau routier classique à l'autoroute (années 1930-1960)

Cette section aborde dans un premier chapitre les conditions de l'obsolescence du réseau classique et celles de l'émergence de la solution autoroutière. Les débats posés par un recours à cette infrastructure sont aussi analysés afin de mettre en évidence les freins et au contraire les encouragements dont elle peut bénéficier, ce qui traduit plus particulièrement l'idée de passage étudiée ici. Un deuxième et dernier chapitre est consacré à la nouvelle façon de concevoir l'espace national dans les années 1960, qui va conduire à l'élaboration d'un nouveau réseau et de nouvelles échelles de référence pour la constitution de ce réseau.

Cette section cherche donc à mettre en exergue les changement qui interviennent durant cette période (1930-1960, en insistant en particulier sur les années 1950 et 1960) dans la conception et l'usage de l'espace, dans la fonction donnée aux réseaux de transport, dans leur morphologie et dans les échelles de référence utilisées par les Pouvoirs publics.

Chapitre 1

Obsolescence du réseau classique et émergence de l'autoroute

Ce premier chapitre montre la phase intermédiaire entre le réseau classique et un choix délibéré pour un nouveau type d'infrastructure et une nouvelle morphologie réticulaire. Comme Claude Raffestin (1980) le décrit bien, l'évolution du maillage d'un territoire sur la longue durée rencontre des périodes de crise, de remise en cause, qui provoquent une modification de ce qu'il appelle les systèmes de limites, ou dans le cas d'un réseau maillé de l'échelle de la maille. Un nouveau réseau émerge alors, entrainant la production de nouveaux territoires (qui correspondent à la nouvelle maille) et d'un nouveau pouvoir (initiateur du nouveau maillage). Nous analyserons ici cette phase de fin d'un réseau et d'émergence concommittante d'un autre réseau.

Ce chapitre précise les raisons de d'obsolescence du réseau classique, puis les conditions d'émergence d'une nouvelle solution technique, l'autoroute, et enfin les interrogations soulevées par ce passage éventuel d'un réseau à un autre et leurs conséquences sur la morphologie du réseau.

1-1 Les raisons de l'obsolescence : un réseau classique destiné à une desserte locale.

Le réseau routier français s'est essentiellement développé au cours du XIX ème siècle avec la constitution du réseau vicinal. Il semble même difficile de parler de réseau avant cette période, les routes royales ne formant qu'un ensemble bien hétérogène de chemins de piètre qualité difficilement utilisables sur toute leur longueur (Lepetit, 1984). Le réseau national atteint 40 000 km à la fin du XIX ème siècle[5], longueur qu'il va conserver jusqu'en 1930. On peut donc dire qu'il évolue peu. Il évolue même si peu que son état ne fait qu'empirer durant cette cinquantaine d'années. En effet, après les efforts et les investissements dont il a pu être l'objet de la Restauration au second Empire, il est laissé à l'abandon, la guerre de 1914-1918 ne venant pas arranger les choses.

Le réseau bénéficie à nouveau de l'attention et des subsides de l'Etat dans les années 1920 et 1930 (reclassement de 40 000 km de routes départementales, Plan Marquet en 1934 et Plan Blum en 1936 destinés à l'amélioration des axes plus fréquentés), que le second conflit mondial vient rapidement arrêter. Finalement, le réseau se retrouve dans une situation similaire à celle qui suivit la fin de la Grande Guerre : état déplorable des chaussées, ouvrages d'art

[5] auxquels il faut ajouter 11 587 km de routes départementales, 182 260 km de chemins vicinaux de grande communication, 89 756 km de chemins vicinaux d'intérêt commun et 297 376 km de chemins vicinaux ordinaires (Cavaillès, 1946).

détruits, et inadaptation du réseau aux nouvelles conditions de circulation (croissance de la vitesse, du trafic et de la longueur des déplacements). De plus, la question du choix entre l'amélioration du réseau classique et un recours à la solution autoroutière demeure.

C'est donc de l'obsolescence du réseau en général qui va être traitée, plus que la chronologie de son état d'entretien. Notre objet est ici de mettre en valeur les conditions d'émergence de l'autostrade (que nous appelerons ensuite autoroute, afin de respecter la terminologie en vogue dans les années 1930 et celle en vogue dans les années 1950), qui apparaît alors comme la nouvelle infrastructure de référence. Seront exposées les caractéristiques tant morphologiques que fonctionnelles du réseau routier classique, l'échelle territoriale à laquelle il se référé (ce que nous avons déjà pu aborder avec la mise en exergue du modèle de développement de réseau français en première partie). La mise au point de ses caractéristiques est très importante pour la suite de notre propos dans la mesure où elle nous permet de formaliser un type de réseau, un type de maillage du territoire qui nous servira de référence pour définir à son tour le réseau autoroutier et évaluer leurs différences et leurs similitudes en regard des valeurs accordées par l'Etat au développement des réseaux.

Le réseau routier classique tel qu'il apparaît entre 1930 et 1950 regroupe les caractéristiques suivantes : réseau fortement maillé, homogène (il nous faudra distinguer une homogénéité de conception et une homogénéité relative d'utilisation), voué à une desserte locale qu'il affiche comme territoire de référence.

111 Un réseau finement maillé, voué à une desserte locale et homogène dans sa conception

Le réseau routier classique se compose d'une juxtaposition de cinq réseaux destinés à des types de desserte différents. En 1929, il y a en France 620 871 km de voies publiques, se répartissant ainsi (source : Cavaillès, 1946) :

- routes nationales : 39 892 km, gérées par l'Etat, assurant la desserte du territoire national.

- routes départementales : 11 587 km, gérées par les départements.

- chemins vicinaux de grande communication : 182 260 km, gérés par les communes, permettant une desserte entre villes.

- chemins vicinaux d'intérêt commun: 89 756 km, gérés par les communes, permettant une desserte entre villages.

- chemins vicinaux ordinaires : 297 376 km, gérés par les communes, permettant une desserte entre exploitations agricoles.

Il s'agit donc de cinq réseaux emboités, dont deux seront regroupés en 1930 (le réseau départemental sera intégré au réseau national). La maille issue du regroupement de ces réseaux est très fine, ce qui fait dire que la France possède la plus beau réseau du monde. Est aussi très

fine la maille du seul réseau national, avant et après le reclassement du réseau départemental. La densité du réseau atteint 0,07 krn/km2 avant 1930 et 0,14 krn/km2 après le reclassement, sachant que ces deux réseaux présentaient chacun depuis leur conception au XIX ème siècle des normes techniques identiques qui en font un réseau théoriquement homogène sur toute sa longueur, du moins dans sa conception. Ce réseau doit surtout assurer une desserte locale et de courte distance, sa conception reposant sur la possibilité pour tous d'y avoir accès (vision saint simonienne de l'usage d'un réseau d'infrastructure afin de permettre la diffusion du progrès et du développement économique)[6].

112 L'hétérogénéité de l'état de praticabilité du réseau

Le maillage du territoire par la route est achevé au cours des années 1860. Mais si le réseau présente une certaine homogénéité de desserte du territoire du point de vue de sa conception, il n'en est plus de même au fur et à mesure que les années passent et que son état d'entretien se dégrade, ce qui supprime de fait les avantages de la réticularité et du maillage. L'état d'entretien du réseau est très préoccupant à partir des années 1920.

Une forte concurrence s'installe entre la route et le rail au cours de la deuxième moitié du XIX ème siècle, le réseau ferré ne faisant que croître, pour bientôt devenir la priorité du gouvernement. Ainsi un certain nombre de grands projets routiers lancés sous Napoléon III sont définitivement abandonnés dans les années 1860. Les seuls travaux routiers réalisés portent sur des jonctions à terminer dans des régions difficiles, en montagne en particulier (Cavaillès, 1946). Pour preuve, le grand Plan de relance des travaux publics de 1878, ou plan Freycinet, ne réserve à la route que 3 % de la somme attribuée au rail et aux voies navigables[7], et ce même plan prévoit la réalisation de 19 000 km de voies ferrées supplémentaires, soit un maillage fin du territoire, qui concrétise la loi du 12 juillet 1865 sur le développement des chemins de fer d'intérêt local. Enfin, la circulation se fait moins importante sur le réseau routier. Le nombre de colliers y décroît sans interruption entre 1856 et 1876 (Reverdy, 1995).

Face à une demande forte, à des modalités de financement à participation privée (concession) et publique (subventions, garanties aux concessionnaires) et à un fort encadrement des compagnies de la part de l'Etat par le biais d'un cahier des charges très favorable à ce dernier (Caron, 1997)[8], le réseau ferré concurrence rapidement le réseau routier tant sur le plan des modalités de réalisation et des disponibilités de financement que sur le plan des réalisations elles-mêmes. Le réseau routier a atteint son apogée. Le réseau ferré commence la sienne. On observe même une contribution de ce réseau à une légère relance de la circulation sur les routes à la fin du XIX ème siècle. Si le trafic routier à longue distance s'est reporté sur le rail, les

[6] cf. 1ère partie.
[7] soit 120 millions de francs pour la route, 3 milliards pour le rail et 1 milliard pour les canaux (Caron, 1997).
[8] tant sur le plan des services à offrir à l'usager, de la tarification ou des lignes nouvelles à construire. Par exemple, au cours de la seule année 1857, 3 543 km de lignes supplémentaires sont concédés par rapport à l'année précédente, soit une croissance de 28 % (Caron, 1997, p. 230).

gares fournissent aux routes secondaires les desservant un trafic supplémentaire (Reverdy, 1995).

L'Etat prend dès la deuxième moitié du XIX ème siècle de nouvelles habitudes de gestion du réseau routier qui vont durer jusqu'aux années 1920. Le réseau ferré succède au réseau routier, pourtant récemment achevé et d'une densité exceptionnelle (1,12 km de voies publiques au km2). La première conséquence de cet abandon concerne le niveau d'entretien du réseau. Les routes départementales ne sont pas forcément mieux loties. La construction et l'entretien du réseau départemental est transféré aux conseils généraux par la loi du 10 août 1871. Ces derniers sont désormais libres de choisir le service de leur choix pour effectuer les travaux (Ponts-et-Chaussées ou service vicinal). Mais leur état de finances ne permet pas forcément de garantir un niveau d'entretien optimal.

Ce traitement de la route perdure jusqu'à la fin du XIX ème siècle et durant les vingt premières années du XX ème siècle, alors que le réseau ferré continue de se développer, mû par le niveau de maillage du territoire que lui a fixé le plan Freycinet et par un système de financement reposant sur la tarification de l'infrastructure et sur la concession. Les effets de la guerre 1914-18 restent localisés à l'est de la France. L'ensemble du réseau n'a pas eu moins à souffrir des destructions dues au conflit que de la pénurie de moyens financiers et de personnel qu'il a pu provoquer. Le réseau accuse donc en 1920 le résultat de cinquante années d'abandon de la part des Pouvoirs publics. Sans des efforts magistraux de leur part, son utilisation est très compromise, en particulier par rapport aux nouvelles modalités de circulation (accroissement de la vitesse, du trafic et allongement des parcours).

Cette situation perdure avec le second conflit mondial, qui ne fait qu'aggraver le constat fait en 1920, malgré quelques tentatives de la part de l'Etat pour améliorer l'état du réseau[9]. Les années 1940 et 1950 voient donc se reproduire la même situation que celle des années 1920 et 1930 : un réseau en très mauvais état, inadapté au progrés automobile (vitesse en particulier) et à une augmentation des flux. Les années qui suivent la guerre 1939-45 sont aussi caractérisées par une croissance économique forte, qui rend indispensable l'existence d'un réseau routier performant. L'Etat doit donc gérer un fort déficit d'infrastructures. Nous nous attacherons davantage à l'exposé de l'état du réseau durant cette période sachant qu'il aura une certaine influence dans la mise en place de la politique économique du début des années 1960 (époque du IV ème Plan et d'une politique économique axée sur la production et la demande et d'une forte intégration de la production automobile et des apports de la croissance du trafic dans le PIB et dans le développement économique du pays).

A l'achèvement de la guerre de 1939-45, le contexte socio-économique général de la France (et

[9] L'amélioration du réseau porte en fait sur quelques tronçons très fréquentés et consiste en vn élargissement de la voie, des virages, la suppression des rampes trop fortes, des passages à niveaux. Elle est mise en oeuvre dès les années 1920 mais aussi par le biais des plans de lutte contre le chômage des années 1930 : plan Marquet en 1934 et plan Blum en 1936.

de ses voisins) peut se résumer ainsi : un pays à reconstruire[10], une population urbaine en forte augmentation", ce qui implique la mise en oeuvre urgente de nombreux chantiers, et un début de croissance économique sans précédent.

En 1948, l'Union routière de France[12], organisme regroupant les professionnels du secteur routier (transporteurs mais aussi et surtout entreprises de travaux publics) tient une conférence de presse intéressante à deux titres. Le premier est qu'elle montre l'existence d'un groupe de pression qui demande à l'Etat de lancer rapidement des programmes d'investissement routier pour assurer de bonnes conditions de circulation, contribuer au développement économique du pays et remplir le carnet de commandes desdites entreprises .

Ce texte est intéressant à un second titre qui est l'état du réseau. Il indique qu'il a été prévu dès 1946 de reconstruire tous les ouvrages d'art en six ans, soit la livraison de 1250 ponts utilisables par an. En 1948, 2537 de ces ponts ont été reconstruits. De plus, le programme de réalisations ou d'améliorations routières prévu avant la guerre n'a pu être réalisé que partiellement. Seules trois opérations sont en voie d'achèvement (autoroute nord de Marseille, tunnel de la Croix-Rousse à Lyon, contoumement de Nancy) et seul un dixième du montant total des travaux de l'autoroute de l'ouest (5.450 MF actualisés) a été réalisé en 1948. L'autoroute de Marseille doit encore bénéficier de 850 MF sur un total estimé à 2230 MF, mais les crédits débloqués pour l'année 1948 ont seulement permis de clore les marchés en cours sans en lancer de nouveaux. Et les Pouvoirs publics s'efforcent de monter quelques projets (autoroute du nord et pont de Tancarville, le plus grand pont suspendu d'Europe).

En bref, c'est un réseau routier issu du XIX ème siècle que l'Etat a devant lui, tant dans sa conception que dans sa praticabilité rendue très aléatoire par des décennies sans entretien et deux guerres. En 1945, entre 4000 et 5000 ponts sont détruits et plusieurs milliers de km de chaussées sont impraticables (Cavaillès, 1946). L'amélioration des axes les plus fréquentés et la construction des premières autoroutes de dégagement s'est trouvée arrêtée par la guerre et l'Etat n'a guère les moyens de les relancer dans l'immédiat. L'Etat du réseau n'est donc pas brillant, ce d'autant qu'il va être confronté à de nouvelles modalités de circulation, répétant le processus des années 1930.

113 L'inadaptation du réseau à de nouvelles modalités de circulation : croissance de la vitesse et diminution de l'espace-temps, augmentation du trafic et allongement des parcours.

Nous reprendrons un mode d'exposé chronologique de la situation, en partant des années 1930 jusqu'aux années 1950.

[10] En 1944, la France compte 730 000 exploitations agricoles, 620 000 usines, 55 000 équipements civils et 1 300 000 logements endomagés ou détruits (Garin, Muret, 1981)
in *35 ans d'Urbanisme*, chap. "Chronologie", pp. 25-90, éd. par la confédération française pour l'habitation et l'urbanisme.

[1 '] L'exode rural commence et les besoins en main d'oeuvre sont de plus en plus importants.

[12] in "La route française", *Revue Générale des Routes et Aérodromes*, n°198, juillet 1948, pp. 33-35.

Dans les années qui suivent la Grande Guerre, le parc automobile décuple. Il passe de 100 000 véhicules en 1919 à plus d'un million en 1928 (Reverdy, 1995)[13]. Les conditions sont réunies pour cela. Le moteur à explosion supplante le moteur à vapeur. De grandes entreprises automobiles se créent, facilitant leur construction en série. La population (aisée) découvre aussi avec l'automobile la facilité du transport de porte à porte, impossible avec le train, même s'il offre un réseau des plus denses. Le transport de marchandises par route connaît aussi un certain essor, en raison de la souplesse des parcours que le réseau routier permet. Enfin, la période des Années Folles, propice aux expériences de tous genres après des années de morosité et surtout marquée par une reprise économique, est socialement et économiquement des plus favorables à un usage accru de l'automobile.

La circulation présente donc des caractéristiques nouvelles : la vitesse et le poids des véhicules augmente (le poids d'une automobile, et de surcroît d'un camion, n'a rien à voir avec celui des véhicules hippomobiles de l'avant-guerre), de même que le nombre de déplacements et la longueur des trajets. Techniquement, le réseau classique tel qu'il apparaît à l'époque ne semble pas très adapté aux nouvelles conditions de circulation, et en particulier à l'augmentation de la vitesse des véhicules. Son état d'entretien laisse fortement à désirer et ses caractéristiques sont bien obsolètes en termes de largeur (souvent inadaptée au croisement de deux véhicules rapides), de visibilité, de normes de giration, de stabilisation et de dureté des chaussées.

Des véhicules rapides doivent pouvoir se croiser dans les conditions de sécurité correctes[14], d'où la question de la largeur des chaussées. Une bonne visibilité s'impose aussi, de même qu'un calibrage adapté des courbes. Les différents types de contact des véhicules avec la chaussée (freinage, dérapage, accélération) sont aussi décuplés par la vitesse, ce qui impose de renforcer la résistance de celle-ci. La nouvelle rapidité des véhicules demandait aussi l'adoucissement des fortes rampes, la suppression des dos d'ânes et la condamnation d'un certain nombre de passages à niveaux, autant d'éléments qui ne contribuaient pas à une fluidité du trafic et à l'exploitation maximale des possibilités nouvelles de circulation offertes par la croissance de la vitesse des véhicules.

A la fin de la guerre 1939-45, le nombre de véhicules a considérablement baissé (on en compte seulement 600 000, Reverdy, 1995). Mais il remonte progressivement au fil des années pour devenir un enjeu de l'économie. Les pouvoirs publics considèrent, dans le cadre de la politique économique du IV ème Plan, que la production automobile est un facteur *sine qua non* du développement économique du pays. Le *Quatrième Plan de développement économique et social 1962-65* souligne qu'il est prévu de la faire passer de 1 200 000 voitures particulières en 1961 à 1 700 000 en 1965. En effet, *"la réalisation d'un important programme routier et autoroutier, les travaux prévus dans le IV ème Plan pour améliorer la circulation et le*

[13] R. Cavaillès (1946) cite quant à lui les chiffres de 231 000 véhicules en 1920 et 1 702 000 en 1929. L'explication possible de la différence constatée entre ces sources pourrait être le type de véhicules pris en considération.

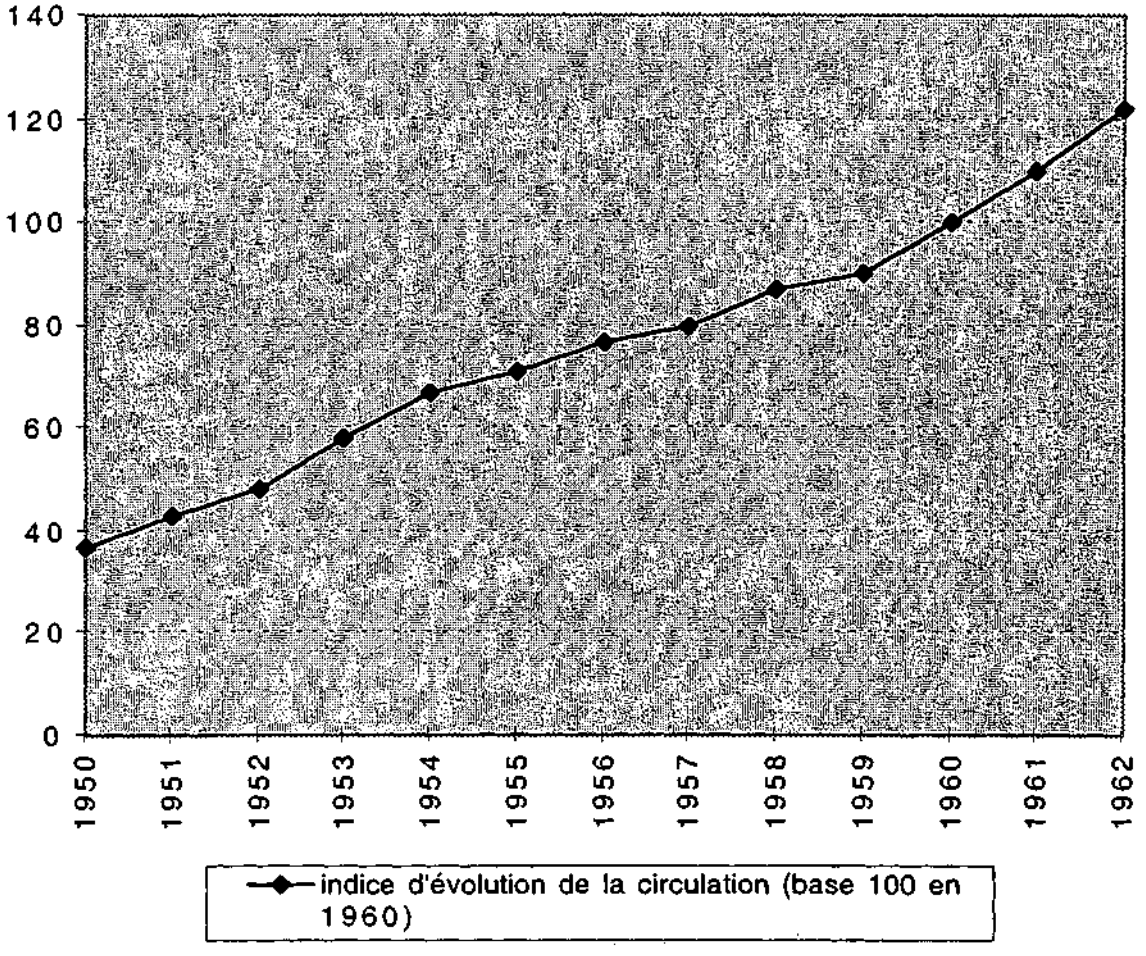
[14] La largeur moyenne des chaussées du réseau national était de 4 à 5 mètres.

stationnement dans les grandes villes, traduisent la volonté des Pouvoirs Publics de créer des conditions favorables au développement normal du marché intérieur de l'automobile, sans pour autant compromettre l'équilibre général des investissements". Ainsi, il est précisé qu'à prix constant de carburant, la circulation routière doit augmenter de plus de 30 % entre 1961 et 1965. Il est aussi envisagé, pour faire augmenter les ventes d'automobiles, un allégement de la fiscalité sur les carburants lorsque l'équilibre budgétaire sera rétabli.

Les caractéristiques techniques des automobiles ne font que progresser, tant en termes de vitesse (ce qui pose les mêmes problèmes que dans les années 1920) que de poids. Le trafic lui même augmente (nous y reviendrons au cours du deuxième chapitre) comme le montre le graphique ci dessous : **graphique 2-1**

Indice d'évolution de la circulation sur les routes nationales de 1950 à 1962 (base 100 en 1960)

source : Jardin, Fleury, 1973, p. XXIX



Le trafic se déplace aussi différemment sur le réseau. On observe ainsi le renforcement de certains axes préférentiels, en particulier sur de longues distances et le développement de certaines relations internationales (Jardin, Fleury, 1973, p. XIX). Ces axes se reconnaissent en fonction de ceux qui sont mis en avant au cours des années 1930 en tant que "grands

itinéraires internationaux" et qui sont ensuite repris tels quels durant les années 1940 et 1950 lorsque les Pouvoirs publics réfléchissent à diverses actions possibles en matière de routes. Se distinguent particulièrement à l'intérieur du réseau les axes Paris-Strasbourg, Calais-Vitry-le-François, Paris-Lyon et Paris-Bordeaux. On remarque là une résurgence naturelle pourrait-on dire d'axes privilégiés par les déplacements, comme si du Moyen-Age à la période contemporaine les principaux chemins empruntés par les échanges commerciaux et la population étaient restés les mêmes. On peut aussi voir apparaître à l'énoncé de ces axes le traditionnel réseau en étoile.

Le réseau routier façonné par l'Etat au XIX ème siècle sur la base d'une desserte très locale, équivalente d'un point à l'autre du territoire, revendiquée par tous les parlementaires et signe d'un quasi service public routier, possède toutes les caractéristiques d'un réseau homogène, isotrope[15] et finement maillé. Or, les déplacements routiers ont changé en quelques décennies pour passer de la courte (déplacements locaux ou trafic de diffusion et de rabattement depuis les gares, le trafic longue distance étant plutôt assuré par le rail et les canaux) à la longue distance, favorisée comme nous l'avons vue par la souplesse de desserte de la route et la croissance de la vitesse. La fonction du réseau routier a donc aussi changé. C'est un réseau de longues distances qu'il faudrait maintenant envisager.

1-2 L'autostrade : une nouvelle référence technique

L'autostrade, que nous appelons ainsi durant sa période d'émergence, puisque c'est la terminologie alors usitée, pour utiliser ensuite le terme générique d'autoroute, a vu le jour au tout début du XIX ème siècle. Elle a la particularité par rapport à la route classique d'être destinée, du fait de caractéristiques techniques qui lui sont propres, à l'automobile, c'est-à-dire aux véhicules à moteur allant à une certaine vitesse. On peut dire que l'émergence de l'autostrade coïncide avec la croissance de la vitesse des véhicules, le rétrécissement de l'espace-temps et l'allongement des parcours.

Quelques actions isolées de particuliers ou de passionnés, répondant à des besoins locaux ou à une expérimentation, ont permis les premières illustrations de cette nouvelle conception de la route. A.-G. Bonnet cite ainsi dans un article de la *Revue Générale et Routes et Aérodromes*[16] deux exemples de réalisation de voies uniquement destinées au trafic automobile.

La société AVUS[17], fondée à Berlin en 1909 pour étudier les conditions de développement de l'usage de la voiture à moteur et les infrastructures à envisager, se lance en 1912 dans la construction d'une route d'essai de 10 km à la sortie de la capitale allemande. Elle est dotée de caractéristiques particulières : chaussées à deux voies séparées par un terre-plein central, accès

[15] Les définitions de ces propriétés topologiques des réseaux ont été précisées en première partie.
[16] A.-G. Bonnet, Esquisse d'un historique des autoroutes dans le monde, en Europe et en France, *Revue Générale des Routes et Aérodromes*, juillet-Août 1969, n°445.
[17] Automobil -Verkhers-und Uebung-Strasse, G.m.b.H. : société par actions pour les routes expérimentales et le trafic automobile.

limités à l'entrée de la voie et à sa sortie, péage.

Le deuxième exemple nous est fourni par les habitants de l'île de Long Island (New-York) qui, ne souhaitant plus être troublés par un trafic automobile extérieur à la desserte locale, firent ouvrir en 1914 à la circulation des non-riverains une voie de 65 km de long, dotée d'un nombre d'entrées limité et de routes latérales ne permettant pas un accès direct à leurs propriétés.

L'aventure continue avec des projets plus ambitieux. L'Allemagne a en effet l'intention dès les années 1920 de réaliser une liaison de 830 km devant relier Hambourg à Bâle via Francfort (HAFRABA). Et entre 1929 et 1932 est construite l'autostrade Cologne-Bonn, qui ajoute aux premières innovations techniques un accotement de 1 mètre (la future bande d'arrêt d'urgence) et les carrefours dénivelés. Son trafic dépasse les 10 000 véhicules/jour dès son ouverture.

En Italie, l'ingénieur Piero Puricelli lance en 1923 la construction de 80 km d'autoroute pour faciliter l'accès à Milan et la desserte des secteurs industriels et touristiques proches. L'Italie va plus loin dans l'innovation puisqu'elle introduit la pratique de la concession. Enfin, les Pays-Bas construisent entre 1930 et 1933 une autoroute de 39 km reliant Utrecht à La Haye. Apparaissent alors deux nouvelles pratiques : le financement public intégral et la construction de la voie par aménagement progressif.

Ces premières réalisations autoroutières provoquent la tenue en 1926 à Milan du Vème Congrès Mondial de la Route (Bonnet, 1969), qui aborde entre autres questions celle des *"Routes spéciales réservées aux automobilistes"* et les problèmes que la réalisation de ce type d'infrastructures peut poser : quelles règles de circulation et d'exploitation, comment articuler les autoroutes avec le réseau classique, peut-on financer ces infrastructures réservées à un certain trafic avec la perception d'un péage (ce qui fait payer à l'usager le service rendu par rapport au service de base offert par le réseau classique), comment justifier un projet autoroutier ? Ce sont là autant de questions qui sont seulement discutées mais qui montrent dès les années 1920 les problèmes auquels seront confrontés les Pouvoirs publics durant les décennies suivantes.

Ce congrès fixe les premières caractéristiques techniques, financières et d'exploitation des autoroutes (Jardin, Fleury, 1973):

- l'autoroute est une infrastructure réservée au trafic automobile et à ce titre elle ne comporte pas de passages à niveaux et ses accès sont limités à des carrefours dénivelés.

- la réalisation d'autoroutes se justife pour des raisons de trafic autour des grands centres urbains ou entre grands centres ou sur les axes où le volume de trafic est préjudiciable à la sécurité.

- la décision de construire une autoroute revient aux pouvoirs publics, de même que celle de concéder l'infrastructure.

- la concession aura une durée limitée au terme de laquelle l'Etat devra la racheter (et rendre

ainsi l'infrastructure gratuite).

Il faudra cependant attendre 1950 pour que les caractéristiques de l'autoroute soient aussi formalisées par la Commission Economique Européenne à Genève, qui s'inspire de la définition donnée par les professionnels de la route en 1926 :

"Les autoroutes sont des routes réservées exclusivement à la circulation automobile, accessibles seulement en des points spécialement aménagés et ne comportant aucun croisement à niveau. Les routes de ce type comportent en général deux chaussées à sens unique séparées et indépendantes, chacune ayant au moins deux voies de circulation de 3,5 mètres de largeur".

La France légifère sur le statut des autoroutes en 1955. L'article 1er de la loi n°55-435 du 18 avril 1955 caractérise l'autoroute sur le modèle de la définition de 1926 comme *"une voie routière à destination spéciale, sans croisements, accessible seulement en des points aménagés à cet effet et essentiellement réservée aux véhicules à propulsion mécanique".* Un article, qui permet de noter au passage les difficultés posées par le recours à la perception d'un péage (nous y reviendrons), indique que l'usage des autoroutes est en principe gratuit (article 4), mais que la concession peut être accordée *"dans des cas exceptionnels".* Cette mention sera supprimée par le décret n°60-661 du 4 juillet 1960, qui prévoit aussi l'obligation de proposer aux usagers des itinéraires alternatifs aux autoroutes à péage (voir chapitre 1, section 2 de cette partie sur les modalités de financement du réseau autoroutier).

L'élaboration de la conception technique et de l'usage de l'autoroute est le produit d'une lente maturation dont la France semble s'être tenue à l'écart[18]. Nous avons exposé plus haut les problèmes auxquels le pays est confronté entre les deux guerres et le poids "du plus beau réseau du monde", que l'on ne peut abandonner à son triste état.

L'autostrade semble venir perturber un système de gestion et une conception de la route séculaire. Longtemps pionniers en matière de technique routière (bien que la route ait été délaissée depuis l'avènement du rail) les Pouvoirs publics n'ont pas été en mesure de mettre en oeuvre une politique de réalisations autoroutières.

Il faut attendre les années 1950 non pas pour que le sujet soit mis à l'étude, mais pour que des solutions de financement (le nerf de la guerre !) soient trouvées. Cependant, la question du recours à l'autostrade pose toute une série de questions qui marquent bien cette phase de fin d'un réseau et d'émergence d'un autre : comment articuler les deux réseaux, comment financer les autoroutes, est-il possible de faire accepter aux usagers une infrastructure soumise à péage ?

[18] On a pu voir proposés des projets bien cadrés, comme celui de l'ingénieur Pigelet qui suggéra une autoroute entre Paris et Lille pour éviter les pavés du nord bien encore connus des coureurs du Tour de france, et fleurir des propositions plus fantaisistes. Un article de Marcel de Coninck paru dans La vie automobile du 10 octobre 1932 propose la réalisation d'un réseau global d'autoroutes par transformation des voies ferrées en chaussées, l'opération devant se réaliser en quelques mois et étant financée par la vente du matériel (Reverdy, 1995). La question autoroutière reste donc encore l'apanage du doux rêveur ou du parlementaire pour qui il faut répondre à la menace allemande par une arme similaire : l'autostrade *(RGRA*, n°134, février 1937).

Ces interrogations et d'autres que nous allons examiner dans le sous chapitre suivant posent la question (sur laquelle les Pouvoirs publics s'interrogent aussi à l'époque) de la mise en complémentarité ou en concurrence de la route et de l'autoroute.

1-3 Les problèmes posés aux Pouvoirs publics par un passage du réseau classique à un réseau rapide.

L'Etat doit faire face à un trafic grandissant, à une mobilité de longue distance et le réseau classique est en piteux état. A plus ou moins long terme, le recours à l'autoroute est donc inévitable. Ce recours est envisagé avec prudence au cours des années 1930 (même si un premier programme de 7000 km d'autoroutes voit le jour en 1943 dans l'administration des Travaux Publics) et conduit à un renforcement du rôle de l'Etat dans la gestion du réseau classique par le biais du reclassement de 1930. L'échelon de réflexion, de décision et de gestion de la question routière et autoroutière reste national après le second conflit mondial mais pose avec plus d'acuité le problème du choix d'une infrastructure et d'un type de réseau par rapport à de nouvelles pratiques de déplacement. Les hésitations et les interrogations des Pouvoirs publics sont nombreuses, en regard d'un choix qui peut impliquer un engagement sur le long terme : quel choix technique (routes nationales mises à trois ou quatre voies, autoroutes, juxtaposition des deux infrastructures) ; quel choix de financement (budgétaire, par emprunt, éventuellement doublé de la perception d'un péage) ; quelle morphologie donner à ce réseau ; quelle fonction lui attribuer (désengorger les axes congestionnés et/ou répondre à des objectifs d'aménagement du territoire) ?

131 Un débat sur les autostrades qui conduit à une politique prudente et à un renforcement du centralisme routier

Un recours éventuel à l'autostrade provoque en France un certain nombre de débats. La France, avec le plus beau réseau de routes nationales du monde, doit-elle se lancer dans la construction d'un réseau de routes spécialisées (réservées à la circulation automobile), dotées de caractéristiques techniques exigeantes et particulièrement onéreuses ? Faut-il limiter le recours à l'autostrade aux seuls axes très fréquentés ? Cette solution convient-elle pour la desserte urbaine ainsi que pour les liaisons interurbaines ? Et finalement l'amélioration sur place des tronçons du réseau classique ne peut-elle suffire ? On peut percevoir ces interrogations à travers les débats parlementaires de l'époque ou le compte-rendu que peuvent en faire les numéros de la *RGRA* contemporains de cette période.

D'une part, il apparaît que les disponibilités budgétaires ne sont pas illimitées et que d'autre part, la France a les yeux rivés sur son ancienne ennemie, l'Allemagne, qu'elle a vaincu en 1918 mais qui sous la chancellerie hitlérienne aligne de l'autre côté de la frontière un inquiétant réseau d'autostrades orienté est-ouest et nord-sud. L'Allemagne a d'ailleurs mis au point en 1933 un plan de 7000 km d'autostrades à réaliser et on peut lire dans certains débats parlementaires qui portent sur des questions de défense nationale une focalisation sur l'intérêt de la construction d'autoroutes en France par rapport à ce qui se passe au même moment en

Allemagne ".Enfin, la période de forte récession mondiale qui suit le crack boursier de 1929 provoque dans de nombreux pays la mise en place par leurs gouvernements de politiques de grand travaux censées aider à la résorbtion d'un chômage galopant, ce qui explique en partie la construction d'autostrades en Allemagne ou en Italie.

Comme cela apparaît dans les débats parlementaires ou encore dans la politique routière du gouvernement français, ce dernier ne semble pas prêt à lancer la construction d'un réseau de voies spécialisées. La question du financement d'un tel projet peut expliquer ces réticences, comme le sentiment d'un conflit proche ou encore la période d'instabilité économique et sociale qui marque les années 1930 (Front populaire), tous ces faits conditionnant finalement un repli vers des politiques prudentes, censées parer au plus urgent, et vers un renforcement du rôle de l'Etat. Dans le domaine routier cela sera particulièrement visible avec le reclassement des routes départementales dans le réseau national en 1930 et la mise en place de plans d'amélioration de ce réseau. Ce renforcement d'une gestion centralisée de la route de la part de l'Etat se développe dans le cadre de la conjoncture délicate des années 1930, et se poursuivra au cours des années 1950 et 1960 avec la période de l'Etat-Providence.

132 Quel choix technique ?

Les hésitations des Pouvoirs publics quant à un recours à la solution autoroutière portent sur deux points : l'accès des riverains à l'infrastructure, qui pose un problème juridique, et les avantages en termes de coût et de facilité de réalisation (utilisation d'une infrastructrure existante, mobilisation limitée du foncier.etc).

La question de l'accès des riverains

L'autoroute se définit comme une infrastructure à accès limité. Un décret-loi du 24 mai 1938[20] prévoit une limitation de l'accès des riverains aux déviations d'agglomération incorporées à une route classée à grande circulation par décret interministériel. Ce décret ne réglemente pas l'accès des riverains à l'infrastructure en dehors des agglomérations, ce qui pose problème en cas de recours à la solution autoroutière. Un projet de loi discuté au parlement le 28 novembre 1968 relatif aux voies rapides et au régime de la voirie nationale vient combler cette lacune[21]. Ce sujet semble inquiéter fortement le rapporteur du projet qui prie instamment le Secrétaire d'Etat à l'Equipement et au Logement de prévoir un cadre juridique sûr garantissant cet accès.

L'accès des riverains pose aussi une question plus fondamentale, qui est celle du respect de la propriété privée (droit constitutionnel en France) et du droit du détenteur du sol à accéder à une voie riveraine. Placés devant des problèmes si particuliers par rapport à l'urgence d'une réponse au trafic et qui touchent à des fondements de la République, les Pouvoirs publics

[19] Par exemple : débats parlementaires du 28 janvier 1937, Journal Officiel du vendredi 29 janvier 1937, in *RGRA* n°134, février 1937, p. 30-33.

[20] source : JO, débats parlementaires du 28 novembre 1968 sur un projet de loi relatif aux voies rapides.

[21] source : JO du 30 novembre 1968, p. 4939.

hésitent. Il faudra attendre les années 1960 (et cette loi de 1968), et un contexte d'action très volontariste de l'Etat en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire aide par un code de l'urbanisme renforcé, pour que cette question passe au second plan. Néanmoins, elle marque bien les hésitations de l'époque en matière de choix technique.

Autoroute ou amélioration du réseau routier classique.

Christian Pineau, Ministre des Travaux Publics, déclare[22] au retour d'un voyage aux Etats-Unis en 1949 que le réseau de routes nationales est suffisant pour assurer la desserte des campagnes et des petites villes, mais qu'il n'en est pas de même pour les grands itinéraires et pour l'accès aux grandes villes.

L'autoroute serait la solution idéale pour résoudre ces problèmes. Mais le même ministre précise dans une allocution précédente[23] qu'il est difficilement envisageable, pour des raisons techniques et surtout financières, d'adopter, comme le suggèrent certains programmes d'autoroutes internationales, un réseau de grands itinéraires uniquement constitué d'autoroutes. En revanche, *"des routes larges et dégagées, sans ponts étroits ni passages à niveau, et contournant les agglomérations pourraient faire face à des besoins de transport considérables"*. Le ministre reprend la solution usitée avant la guerre d'un aménagement sur place.

Jacques Chaban-Delmas souligne lors de sa nomination en 1954 en tant que Ministre des travaux Publics[24] *"Vimmense travail qui a été réalisé depuis dix ans.* (...) *La création, par le loi du 30 décembre 1951, d'un fonds d'investissement routier, a permis de reprendre d'une manière intense la réalisation du programme* (général d'aménagement routier)". Il insiste aussi sur le rôle de *"l'admirable corps des Ponts-et-Chaussées"*. A ce discours aimable d'entrée en fonctions, succède à l'automne une nouvelle intervention[25].

Ce dernier texte nous permet de mieux situer les véritables problèmes et enjeux du début des années 1950. Jacques Chaban-Delmas y parle sans détours de *"la notion d'entretien qui n'a pas suffisamment retenu l'attention"* et *"l'état très inégal des routes (qui) est trop souvent une entrave à l'activité économique et une menace pour la sécurité des usagers"*. Il conclut donc sur l'urgence d'une affectation des crédits nécessaires (le budget de 15 Mds prévu pour 1953 lui semble bien insuffisant) et soulève deux problèmes : l'amputation fréquente des ressources du fonds d'investissement routier, alimenté par une taxe sur les carburants et l'absence de prévision pour les années à venir du montant de ce fond, ce qui limite considérablement toute planification.

L'arbitrage entre la construction d'autoroutes pour les trajets à longue distance et l'adaptation

[22] source : *Revue générale des Routes*, décembre 1949, n°215.
[23] "La France, point de départ des itinéraires internationaux", conférence de Ch. Pineau, Ministre des Travaux Publics, des Transports et du Tourisme, *Revue générale des Routes*, avril 1949, n°207.
[24] Déclaration de J. Chaban-Delmas, Revue Générale des Routes, août 1954, n°271, pp. 26-27.
[25] Les problèmes routiers évoqués par M. J. Chaban-Delmas, *Revue Générale des Routes*, octobre 1954, n°273, pp. 90.

progressive des routes nationales au trafic est de la plus vive actualité, et ce d'autant que la question de l'entretien n'est pas réglée. La politique prônée par le Ministre consiste à reprendre la gestion à la base : *"je suis arrivé à la certitude que le problème de l'entretien est encore plus grave que celui de la modernisation. Il y a une gigantesque pente à remonter. Nous comptons actuellement plus de quinze ans d'entretien différé. Mon premier objectif est l'accroissement des crédits d'entretien"*[26].

Il faut aussi attendre 1962 pour que soient connues les conditions techniques d'aménagement des autoroutes et des routes. Un premier document est élaboré en 1958[27], mais il traite essentiellement des routes nationales. La circulaire du 1er mars 1962, élaborée après l'étude de nombreux cas étrangers et de quelques cas français, fixe donc des catégories d'autoroutes en fonction de la vitesse autorisée (et donc de la circulation attendue), les caractéristiques des profils en long et en travers, la pente et les caractéristiques des échangeurs (qu'il ne faut d'ailleurs pas multiplier, en raison de leur coût[28]).

133 La question du financement

Un difficile financement budgétaire

A la fin de la guerre 1914-1918, les ressources financières sont très limitées et l'entretien des routes nationales ne trouve son salut qu'à travers quelques actions ponctuelles, voire expérimentales, d'essai du nouveau tarmacadam ou à travers les Plans Marquet et Blum qui servent aussi à aider à la résorption du chômage. La situation des années 1940 et 1950 n'est guère meilleure.

Les ressources pécunières sont faibles, les travaux à réaliser sont énormes et l'urgence est encore plus au rendez-vous pour l'administration des Travaux Publics. Les financements à mobiliser sont tout aussi importants. Or, le fonctionnement du budget de l'Etat a été très perturbé par l'Occupation en matière d'affectation des budgets, de fixation de priorités, etc.

Le gouvernement met en place dès 1951 un fonds spécial d'investissement routier (FSIR) alimenté par un prélèvement de 20 % sur le produit de la taxe sur les carburants routiers. La loi du 30 décembre 1951 qui institue ce fonds prévoit aussi l'élaboration par le Ministre des Travaux Publics d'un Plan quinquennal d'amélioration du réseau national. Le FSIR est donc destiné aux seuls travaux d'amélioration et non à l'entretien ou à la reconstruction, dont les financements sont prélevés sur le budget général de l'Etat.

Or, le FSIR voit son pourcentage de prélèvement sur les produits pétroliers diminuer très rapidement : une loi du 3 janvier 1952 l'abaisse de 20 à 18 %, et le premier projet de loi de

[26] Allocution de J. Chaban-Delmas lors du congrès annuel de la Fédération nationale des transports routiers, Paris, 11-12 octobre 1954, reprise dans la *Revue Générale des Routes*, novembre 1954, n°274.
[27] circulaire du 12 avril 1958.
[28] *RGRA*, n°372, janvier 1963, p. 6.

finances pour 1952 propose de le réduire à 12 % pour cette année[29]. Ce taux descendra jusqu'à 10 % en 1953 et 1954 pour remonter à 22 % en 1955[30] et décroître à nouveau en 1960 (7 %). Les Pouvoirs publics se trouvent donc à gérer une situation au jour le jour, en essayant de parer au plus pressé alors que le réseau déjà très fragilisé par la guerre se dégrade de plus en plus et que le pays prend un retard considérable face à la croissance du trafic. En fait, la part du prélèvement sur les produits pétroliers que le gouvernement décide de ne pas affecter au FSIR est attribuée au budget général, chapitre routes nationales équipement, afin d'augmenter les ressources de l'entretien et de la reconstruction des routes.

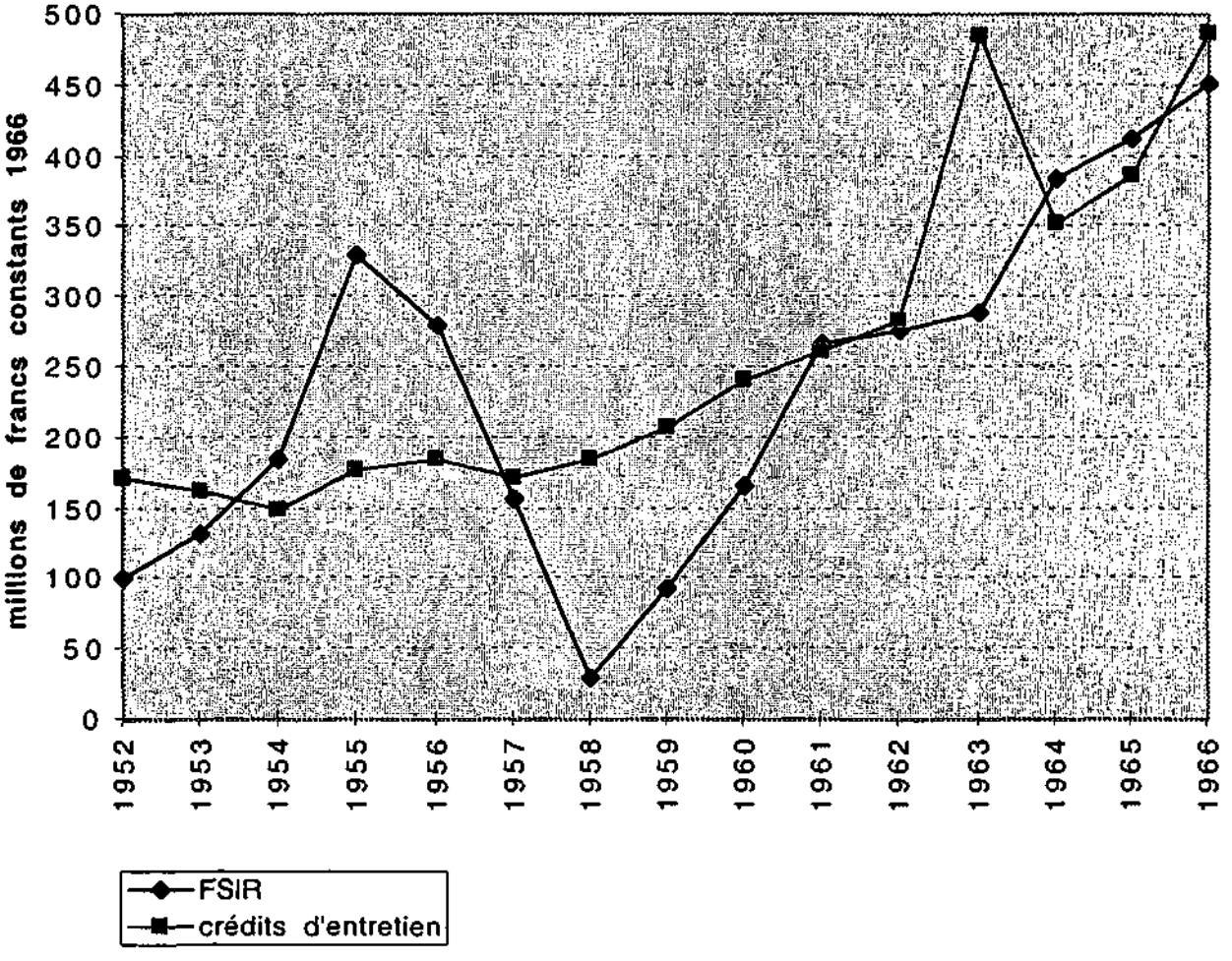
11 faut souligner à propos de la mobilisation de ressources par l'Etat pour financer les travaux routiers (amélioration, entretien ou reconstruction) le rôle joué par les entreprises de travaux publics, entreprises privées dont les commandes dépendent en partie des décisions des Pouvoirs publics et qui cherchent, par le biais de rencontres professionnelles ou avec le Ministre des Travaux Publics, rencontres rapportées dans la *RGRA* par exemple, à décider le gouvernement à prendre des mesures en faveur de la route. Ces revendications se retrouveront régulièrement au cours de l'évolution du réseau routier et autoroutier. Nous en reparlerons donc ponctuellement. Mais nous pouvons préciser dès lors que ce genre de pression s'observe seulement au cours de certaines phases de l'évolution du réseau, qui sont les périodes d'hésitations des pouvoirs publics, comme c'est le cas dans les années 1950 et les périodes de crise économique qui remettent en cause les investissements publics, ces deux facteurs n'étant pas forcément liés.

[29] source : *RGRA*, n°243, avril 1952.
[30] mais on attribue au FSIR la charge d'une tranche urbaine et d'une tranche rurale nouvellement créées et la reconstruction des ponts détruits.

graphique 2-2

Répartition des crédits budgétaires affectés au réseau routier national (hors autoroutes) de 1952 à 1966

source : *RGRA* , n°407, février 1966



A titre indicatif, les crédits affectés à la construction des autoroutes représentent 40 millions en 1952 et 1100 millions en 1965 (source : idem).

et la difficulté de récourir à la perception d'un péage

L'article 1er de la loi n°55-435 du 18 avril 1955 définit l'autoroute comme *"une voie routière à destination spéciale, sans croisements, accessible seulement en des points aménagés à cet effet et essentiellement réservée aux véhicules à propulsion mécanique"*. Mais l'article 4 indique que l'usage des autoroutes est en principe gratuit. Tout financement autre que public semble donc difficile pour le moment. Par ce petit article, les initiateurs de la politique routière et autoroutière limitent fortement leurs capacités d'action en matière autoroutière, sans pour autant engager une action efficace sur les routes nationales. Nous serons amenés à en traiter plus longuement

ultérieurement.

Le recours à la perception d'un péage auprès des usagers d'une infrastructure apparaît comme problématique car il distingue de fait deux types d'usagers : ceux qui peuvent accéder à l'infrastructure et ceux qui n'en ont pas les moyens ou en ont fait le choix. Le problème se situe en particulier au niveau de la capacité ou de l'incapacité pécunière des usagers pour emprunter l'infrastructure car elle fait référence au principe républicain d'égalité et à la valeur portée par l'Etat et son administration : celle de justice sociale. Le respect de cette valeur dans les décision prises implique de ne pas recourir au péage pour ne pas induire de discrimination entre les usagers. Les ingénieurs des Ponts et Chaussées ont d'ailleurs aussi hésité devant la solution du péage pour ces raisons et parce que cela allait à l'encontre d'une tradition de desserte locale du territoire, à laquelle Thoenig (1973) a bien montré leur attachement[31].

Consécutivement, les programmes quinquennaux prévus par la loi instituant le FSIR ne sont pas réalisés comme prévu. Le premier, approuvé par décret du 22 décembre 1952, comporte entre autres l'aménagement des grands itinéraires inachevés des années 1930 (Paris-Lille ; Paris-Lyon-Marseille) et le dégagement des grands centres par autoroutes (Paris et l'autoroute de l'ouest ; les contournements de Marseille et Lyon). Ces réalisations doivent aider à mieux répartir le trafic. Finalement, seulement 60 % du programme est réalisé (Jardin, Fleury, 1973). Le deuxième programme quinquennal, approuvé par décrets en Conseil d'Etat des 17 septembre 1955 et 14 avril 1958, doit faire porter les efforts sur les grands axes régionaux, dont une première autoroute de liaison entre Nice et Fréjus. Mais le retard pris dans la réalisation des projets inscrits au premier programme et la décision du gouvernement de suspendre les ouvertures de chantiers nouveaux au titre du FSIR entre août 1957 et décembre 1958 diffère le lancement de ce second programme.

134 Quelle morphologie donner au réseau ?

La morphologie du réseau, si on entend par ce terme une caractéristique topologique du réseau, ne préoccupe pas l'administration des Travaux Publics de l'époque. Ce terme est ici utilisé par rapport au problème du choix d'un recours aux routes nationales améliorées (dont nous avons vu par le biais du FSIR que le financement était difficile) et un recours à la solution de l'autoroute. L'administration a du mal à mettre au point un réseau dont chacun des éléments constitutifs sont définis, localisés et surtout articulés.

[31] A la fin des années 1950, le corps des Ponts et Chaussées, réparti sur tout le territoire dans des subdivisions vouées à l'entretien local du réseau national, se retrouve dépossédé de ses fonctions suite au choix de l'Etat de mener une politique routière et autoroutière plus centralisée. Le corps se répartit donc dans les directions centrales ministérielles, tout en gardant dans un premier temps une sorte de nostalgie du rôle initial du corps, qui contient encore des traces de saint simonisme, destiné à assurer et promouvoir une desserte locale et homogène du territoire, fortement marquée par l'idée d'égalité des hommes et des territoires. Le refus du péage des ingénieurs peut donc correspondre à certains idéaux, mais aussi à une réaction de regret somme toute logique à ce qui reste de leur rôle initial qu'ils doivent laisser de coté s'ils veulent jouer un rôle dans la nouvelle politique routière. Néanmoins, la position des ingénieurs vis à vis du péage changera en quelques années.

En témoigne par exemple un rapport[32] sorti en 1963, soit quelques années après la période qui nous occupe, rapport qui fait un bilan sur les choix d'infrastructures faits dans les années 1950. L'auteur de ce rapport, la Commission de la production et des échanges de l'Assemblée nationale, y préconise d'optimiser l'utilisation des infrastructures existantes et de veiller à une bonne adéquation entre les dépenses réalisées et la desserte offerte à l'usager, car, durant les années 1950, les Pouvoirs publics avaient opté pour une amélioration du réseau de routes nationales, faute de crédits pour construire un réseau autoroutier, et cela s'est traduit par des améliorations disparates, tant sur le plan de leur localisation que sur celui de leur qualité. C'est ainsi que le pays dispose seulement de tronçons de route adaptés aux conditions de circulation moderne plutôt que d'un ou plusieurs axes entièrement aménagés[33]. Les difficultés de l'administration à élaborer un réseau et surtout ses conséquences apparaissent clairement dans ce rapport.

La difficulté de déterminer des niveaux de trafic et de catégoriser les types de voies en fonction de ces derniers empêche aussi la formalisation de la morphologie du réseau. Cette question préoccupe l'administration jusques dans les années 1960. La question majeure est de savoir comment assurer une desserte de qualité partout où il y en a besoin. L'autoroute, trop onéreuse, ne peut constituer une solution[34] à elle seule. La meilleure consisterait à améliorer le réseau existant là où le trafic l'exige. Il conviendrait donc de créer une catégorie intermédiaire de voies allant de la route ordinaire légèrement modifiée à la voie possédant des caractéristiques autoroutières. Donner un statut à ces routes express offre une alternative à l'Etat qui pense aussi en attribuer la gestion aux départements. S'ils le souhaitent, ces derniers peuvent en effet demander leur classement en voies express[35] (en acceptant cependant d'en payer l'investissement).

Comme dans les années 1920-30, la situation routière n'est pas rose, loin s'en faut. Face à un trafic en constante augmentation et au mauvais état des chaussées, la route dispose de crédits

[32] rapport d'information n°570 du 11 octobre 1963.

[33] Nous n'envisageons ici bien entendu que les routes nationales améliorées et non pas un début de réseau d'autoroutes. Celles-ci n'existent que pour désengorger les grandes villes.

[34] Le projet de la loi n°55-435 du 18 avril 1955 fixant le statut des autoroutes indiquait que *"la France possède un réseau de routes nationales remarquablement dense et bien réparti sur le territoire, lequel peut suffire à tous les besoins moyennant les aménagements convenables.*
Il n'y a donc aucune nécessité pour elle à se lancer dans la construction d'un vaste programme d'autoroutes à grande distance, comme l'ont fait certains autres pays où les relations routières étaient beaucoup moins faciles. Sa situation financière ne lui permettrait d'ailleurs pas d'engager les dépenses considérables qui en résulteraient. Il n'est envisagé pour le moment qu'une autoroute de liaison entre Paris et Lille. Encore la réalisation de ce projet n'est-elle prévue, à l'heure actuelle, que pour la première phase de l'opération : sortie sud de Lille. C'est qu'aussi bien les exigences du trafic automobile en France portent surtout sur les difficultés que présentent les sorties des grandes villes. La solution à ces difficultés réside dans la construction de voies spéciales rapides et à grand débit qui prennent la circulation à la limite ou même à l'intérieur de l'agglomération et la déversent au-delà de la zone d'encombrement, dans le réseau des routes nationales existantes".

[35] Elles usaient en effet d'expédients comme les voies en remblais, l'interdiction d'accès par biais du règlement d'urbanisme ou encore l'achat des parcelles riveraines. Ces solutions sont plus ou moins efficaces et peuvent coûter très cher. (JO,, débats parlementaires du novembre 28 novembre 1968, p. 4939).

aléatoires, un certain nombre de questions subsistent et il semble encore difficile de faire un choix en faveur d'une solution technique ou d'une autre. C'est une solution "evolutionniste" qui va l'emporter, axée sur le trafic : aménagement progressif des chaussées en fonction de la circulation.

1-4 Les effets d'une période d'interrogations

Cette dernière partie de ce chapitre va permettre de rendre compte rapidement des effets "concrets" des interrogations et des tâtonnements de cette période intermédiaire entre le réseau classique et le réseau autoroutier. Deux périodes se dégagent. Une première période concerne la phase de renforcement du rôle de l'Etat en matière routière (reclassement des années 1930) et une deuxième période caractérise la prise en compte du critère de trafic dans les premières actions des Pouvoirs publics en matière de routes après la guerre 1939-45, qui se traduit par la séparation dans l'élaboration du réseau des trafic de longue et de courte distance. Il nous faut préciser pour nuancer notre discours que cette séparation des trafics intervient en fait dès les années 1930 avec les Plans Marquet et Blum. Elle est très peu mise en oeuvre durant cette période, et prendra surtout forme dans les années 1940 et 1950 avec la reprise des grands itinéraires internationaux dans les programmes quinquenaux du FSIR.

141 Une première phase : globalisation du réseau par le reclassement de 40 000 km de routes dans le réseau national (années 1930)

Comment l'Etat peut-il sortir du problème de la réfection et de l'adaptation des routes aux nouvelles modalités de circulation des années 1920 et 1930 ? En 1930, le gouvernement opère un transfert massif des routes départementales, des chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun (ces derniers ayant pu voir leur utilisation accrue par les nouvelles possibilités de déplacements offertes par l'automobile) vers les routes nationales, ce qui décharge d'autant les finances des collectivités locales. Le reclassement, réalisé en trois phases (1er Octobre 1930, 1er Janvier 1931, 1er Janvier 1932) donnait la répartition suivante entre les différentes catégories de voies en 1933 par rapport à la situation de 1929 :

tableau 2-1

Composition du réseau routier avant et après le reclassement de 1930

(source : Cavaillès, 1946)

	longueur des réseaux (en km) 1929	**longueur des réseaux (en km) 1933**
routes nationales	39 892	80 208
routes départementales	11587	5600
chemins vicinaux de grande communication	182 260	158 282
chemins vicinaux d'intérêt commun	89 756	87 386
chemins vicinaux ordinaires	297 376	298 940
TOTAL	**620 871**	**630 416**

Le réseau des routes nationales a donc été multiplié par deux. A noter que ces transferts ont été réalisés sur la base de propositions faites par les communes (Reverdy, 1995).

L'Etat apporte une nouvelle modification le 1er Janvier 1939, afin de soulager encore les conseils généraux qui doivent entièrement assumer la charge des routes départementales. Celles-ci sont regroupées avec les chemins vicinaux de grande communication et d'intérêt commun en une catégorie appelée chemins départementaux. Leur aménagement est à la charge de l'Etat et ils dépendent du préfet. Les chemins vicinaux ordinaires deviennent les chemins communaux. Leur aménagement est pris en charge par l'Etat et par le département. La répartition des routes se rationalise donc de plus en plus. Elle donne en 1939 :

- routes nationales : 80 200 km

- chemins départementaux : 253 900 km

- chemins vicinaux ordinaires : 297 000 km,

soit un TOTAL de 631 100 km.

Aussi, l'Etat, dans un contexte de conjoncture économique difficile qui le pousse à renforcer son action, prend en charge 40 000 km de routes supplémentaires (ce qui ne veut pas dire d'ailleurs qu'il aura les capacités financières adéquates).

142 Une deuxième phase : la séparation des trafics de longue et de courte distance (années 1930 à 1950).

Le Ministère des Travaux Publics met en place des programmes d'équipement routier à partir de 1931. Ces programmes ont pour objet un aménagement sur place des itinéraires retenus en fonction des nouvelles conditions de circulation : lutte contre la poussière, révision des bombements exagérés, élargissement des chaussées, renforcement des fondations et des revêtements, suppression des tracés dangereux et des passages à niveaux, création de contournements de certaines villes ou de certains villages.

Le premier concerne 506 km de routes nationales, constitués des axes entre la capitale et Senlis, Melun, Nemours, Rambouillet, Etampes, Mantes et Pontoise et des sorties de quelques grandes agglomérations de province (Reverdy, 1995). S'y est ajouté en 1934 le premier Plan d'aménagement de la région parisienne, comprenant cinq radiales au départ de Paris vers l'ouest, le sud et l'est, un boulevard périphérique en lieu et place des anciennes fortifications et une rocade à 15 km de Notre-Dame.

L'effort porte aussi sur les "grands itinéraires internationaux", définis en concertation avec les pays frontaliers en 1935. Ils sont chargés d'assurer un écoulement rapide du trafic de Paris vers les frontières : Paris-Strasbourg, Calais-Vitry-le-François, Paris-Lyon et Paris-Bordeaux. Les chaussées doivent être élargies, aplanies, les virages corrigés, les carrefours dénivelés en cas de nécessité, et des déviations des agglomérations réalisées. S'ajoute enfin le Plan Marquet (1934), fruit d'une politique plus économique que proprement routière puisqu'il correspond à la politique de grands travaux lancée par le gouvernement après la crise économique du début des années 1930. Ce plan, revu en 1936 par le plan Blum, permet de réaliser les améliorations inscrites au programme d'équipement routier de 1931 et un tronçon de l'autoroute de l'ouest.

Se dégage de la politique routière du gouvernement la volonté de trouver, autant que faire se peut, une solution à une situation économique préoccupante. On peut aussi noter un traitement différencié des routes, marquant une sorte de spécialisation de chacune des catégories. Cette diversité de traitement s'observe du point de vue du financement (les itinéraires à fort trafic recueillent la plus grande partie du budget) mais aussi parce qu'elle provoque au sein d'un réseau autrefois homogène une séparation entre les itinéraires empruntés par le trafic longue distance (itinéraires internationaux) ou par un trafic important (sorties des grandes villes).

La déclaration de guerre en 1939 va interrompre ces quelques actions des gouvernants en faveur de la route sur un triple constat : le trafic s'accroît et se diversifie beaucoup, mettant le réseau à rude épreuve et les actions de mise au normes restent très ponctuelles. Le manque de crédits n'y est pas étranger. Le Ministre des Travaux Publics indique par exemple lors d'une séance au sénat le 23 février 1939 que le plan Blum, *"qui a pu apparaître comme un nouveau plan pour de nouveaux travaux n'a servi qu'à régler les travaux du passé avec les crédits de*

l'avenir, les crédits du Plan Marquet s'étant révélés à cette époque tout à fait insuffisants"™. La réalisation des autoroutes prévues au nord et au sud de Paris est d'ailleurs ajournée. Parallèlement, le coût de la main d'oeuvre augmente (40 à 120 % de 1936 à 1939), comme le coût du transport (de 70 %), des goudrons (de 73 %) et les bitumes (de 86 %), ce qui rend encore plus problématique la réalisation des opérations inscrites au plan.

Les années 1940 et 1950 voient s'accentuer cette séparation des trafics. Le premier programme quinquennal duFSIR (1952)[37] fait porter les efforts sur l'aménagement des grands itinéraires, tels qu'ils avaient été définis en 1935[38] et suivant les mêmes principes (recalibrage, relèvement des virages, aménagement des carrefours, contoumement de certaines localités), et sur le dégagement des grands centres. Le deuxième programme, approuvé en 1955 et 1958[39] suit dans le texte les orientations du premier programme.

Les axes concernés ne sont donc pas nouveaux : Paris-Strasbourg, Calais-Vitry-le-François, Paris-Lyon par Auxerre, Paris-Bordeaux-Hendaye, Paris-Brest, Paris-Côte Normande, Paris-Le Havre, Paris-Lyon par Nevers, Paris-Vintimille, Marseille-Bordeaux, Paris-Toulouse-Bourg-Madame, Belfort-Chalon, Dijon-Rouvray, Lyon-Albertville, Grenoble-Annecy. On peut aisément reconnaître à quelques exceptions près le traditionnel réseau en étoile.

La politique prônée dans les années 1930, aménagement du réseau existant, apparaît comme la meilleure solution dans les années 1950 pour faire face à l'augmentation du trafic. Elle est conditionnée par plusieurs éléments extérieurs : un certain nombre de questions doctrinaires qui ne sont pas réglées (comme la question du péage), l'état d'entretien du réseau de routes nationales, le manque de crédits et surtout le problème de l'urgence. Elle est donc logiquement axée vers une réponse immédiate aux besoins, tant dans le temps (répondre sur le moment à l'urgence) que dans l'espace : se limiter aux axes qui posent problème. Mais elle dénote quand même une résurgence des principes traditionnels de la politique routière : une focalisation du réseau sur la capitale et la mise en première priorité d'axes surchargés comme d'axes plus "tranquilles" ou peut-être moins urgents, du moins par rapport au trafic qui peut y être observé. Les motivations sont alors autres, comme l'idée d'une desserte équilibrée du territoire ou d'une ramification vers Paris. La carte des flux observés en 1950 et 1955 et celle des grands itinéraires montrent qu'il y a réponse à la demande mais aussi application de certains automatismes routiers. Le grand itinéraire Paris-Brest est en cela un très bon exemple que nous retrouverons sous la forme du Plan routier breton.

Ces automatismes correspondent en fait à la récurrence de certains tracés dans l'histoire des routes françaises (cf. la première partie de ce travail) qui peuvent montrer la prégance de certains chemins, en raison d'un relief favorable par exemple (la vallée du Rhône en est

[36] *RGRA*, n°159, mars 1939, p. 54.
[37] décret du 22 décembre 1952.
[38] Ce premier programme permet l'application des décrets du 30 octobre 1935 et du 24 mai 1938.
[39] décrets du conseil d'Etat des 17 septembre 1955 et 14 avril 1958.

l'exemple le plus connu) ou de routes de transit empruntées depuis des siècles (Paris-Douvres pour relier facilement la Grande-Bretagne par exemple). La récurrence de certains tracés peut aussi correspondre à l'idée que nous avons développée en première partie et qui constitue le fondement de ce travail, à savoir la présence sur la longue durée de valeurs (que l'on peut synthétiser sous le terme de justice sociale) au sein de l'Etat et de son administration (des Ponts et Chaussées en particulier), qui guident l'action de ces derniers. Ces valeurs peuvent induire la présence d'infrastructures sur tout le territoire, et une morphologie particulière : un réseau maillé.

Conclusion du premier chapitre

Voici précisées les raisons de l'obsolescence du réseau classique, les conditions d'émergence de la nouvelle infrastructure qu'est l'autoroute, et son positionnement par rapport à la route dans l'élaboration d'un nouveau réseau adapté à l'évolution des déplacements.

Nous avons traité la période 1930-1955 en un ensemble homogène car la situation du réseau (état d'entretien en particulier), les modalités de déplacement et la réaction des Pouvoirs publics restent assez semblables.

Il y a donc continuité dans la longue durée de tous ces éléments, durée qui s'exprime en trois décennies et continuité qui délimite une phase particulière dans l'évolution du réseau routier français. Cette phase correspond à l'obsolescence qui devient peu à peu inéluctable aux yeux des Pouvoirs publics et de l'administration des Travaux Publics et qui les conduit à s'interroger sur l'utilité d'un nouveau réseau et surtout sur sa définition. Nous avons pu mettre en exergue un seul critère d'élaboration de ce nouveau réseau : le trafic, qui semble en déterminer, là où nous en sommes de notre analyse, les premiers fondements.

Un autre critère apparaît aussi, mais bien plus discrètement : celui de justice sociale. Nous l'avons vu émerger à propos d'un éventuel recours à la perception d'un péage, mais cette valeur n'est pas encore utilisée comme fondement de la morphologie du réseau. Les Pouvoirs publics ont en effet d'abord à gérer sur cette période une croissance des déplacements, une transformation des conditions de la mobilité (vitesse, allongement des parcours et des distances) et un réseau classique en très mauvais état, c'est-à-dire une situation d'urgence.

C'est là qu'apparaissent aussi les raisons de l'obsolescence du réseau classique. Les modalités de déplacements se transformant, la fonction et la morphologie du réseau changent aussi. Ce n'est plus un réseau finement maillé, destiné à une desserte locale, dont les usagers ont besoin, mais un réseau permettant de se déplacer rapidement et sur de longues distances, et acceptant des flux de plus en plus importants. Cela influence la morphologie du réseau dans le sens où il lui faut privilégier les relations de ville à ville par exemple, et non plus de bourg à bourg. Cela influence aussi la fonction du réseau dans le sens où il peut être destiné à répondre à un certain trafic, ce qui peut lui retirer son aspect égalitariste.

Aussi, la solution technique qui semble la plus adaptée est l'autoroute, qui permet de parer à

l'obsolescence du réseau classique. Elle est calibrée pour répondre à un trafic dense, isolée du réseau classique par des échangeurs pour écouler des flux sur de longues distances, rapidement et dans des conditions de sécurité optimales. Mais, elle modifie considérablement l'échelle de référence territoriale traditionnelle des réseaux en France : à savoir une desserte locale, parfaitement illustrée avec les réseaux ferrés et routiers. L'autoroute est constituée, pourrait-on dire, de deux types d'infrastructures : l'infrastructure ponctuelle (ou le point de réseau) qui permet d'y accéder, soit l'échangeur, et l'infrastructure linéaire, coupée du reste du réseau et de l'espace qu'elle traverse, soit le tronçon entre deux échangeurs. Si la route est accessible en maints endroits, l'autoroute l'est en moyenne tous les 25 km. Si les routes nationales se déroulent sur 80 000 km, l'autoroute n'est censée desservir que les grandes villes (la première autoroute ira de Lille à Paris, puis à Lyon et enfin Marseille) ou encore les zones urbaines denses.

Construire des autoroutes revient donc à limiter la desserte. L'échelle de référence territoriale du concepteur de réseau s'accroît et passe du niveau local au niveau intercommunal, voire régional. Il nous faut souligner ici la difficulté de qualifier pour le moment la mesure de ces échelles de référence qui ne sont pas encore déterminées dans les faits. Le terme "local" signifie une desserte du village ou du bourg (ce à quoi peut prétendre un réseau de 80 000 km de long). Le terme "intercommunal" est le seul qui semble adapté pour désigner une desserte moins fine. Les termes de "départemental" et de "régional" ne nous semblent pas convenir, le premier parce qu'il désigne une entité administrative qui n'a que peu de rapports avec une échelle de desserte, et le deuxième parce qu'il englobe un territoire trop vaste.

Avec la modification de l'échelle de desserte, on assiste aussi à la modification de l'échelle de référence territoriale mise en exergue par le réseau. Dans le cas d'un réseau maillé, comme le sera le réseau autoroutier, c'est aussi la taille de la maille qui va s'élargir, par rapport à la maille de référence très serrée qu'est la maille du réseau routier classique ou du réseau ferré.

Un problème se pose pour la réalisation de ces autoroutes et la naissance d'un nouveau type de réseau : le coût, très onéreux, de ces infrastructures et les moyens de les financer. Parallèlement à l'importance du coût, émerge une autre question : celle de l'application dans l'élaboration du réseau de la valeur de justice sociale, comme cela fut le cas pour le réseau routier ou le réseau ferré. En bref, l'adiriinistration pourra t-elle mettre au point un réseau rapide, constitué d'autoroutes pour une bonne part, répondant à ce critère (le critère de trafic étant de fait pris en compte[40]) en dépit de contraintes de financement ? Cela va faire l'objet du deuxième chapitre de cette première section.

[40] Le fait de multiplier les infrastructures pour permettre à tous d'y accéder dans des conditions similaires donne autant de possibilités au trafic de s'écouler.

Chapitre 2

Nouvelle représentation de l'espace et changement des échelles de référence (années 1960-1970)

Introduction

Ce deuxième chapitre va nous permettre de mettre en évidence les conditions de la formulation d'un nouveau réseau : le réseau autoroutier, doté de caractéristiques spécifiques[41] qui succède ainsi à un réseau vétusté et inadapté au trafic contemporain en raison de son faible état d'entretien et de ses caractéristiques techniques : le réseau classique. Nous aborderons successivement le contexte de ces années d'après-guerre, qui incite le gouvernement et les ingénieurs experts à une nouvelle perception de l'espace français, ce qui fera l'objet d'un deuxième point. Cette perception va en effet être à même de modifier l'échelle de la relation envisagée auparavant entre le réseau classique, voué à une desserte locale, et le territoire. Le choix du gouvernement, dans la lignée d'ailleurs des entreprises de travaux publics, des parlementaires et de l'expertise tant ingéniériale qu'économique, va se porter sur un recours important à l'infrastructure autoroutière dont la réalisation sera assurée par la mise en place de ce que nous pourrons appeler un système de développement du réseau.

Ce chapitre permet d'aborder précisément le rapport entre structurel et conjoncturel dans le développement du réseau, rapport posé en première partie de cette thèse. Il est à la fois une grille de lecture de la formalisation d'un réseau et de son développement, et un questionnement, dans le sens où il confronte des valeurs séculaires de développement des réseaux ferré et routier et la possibilité de leur application au réseau autoroutier. C'est sous ce double aspect que nous l'envisagerons. Il nous faut repréciser avec exactitude ce que nous entendons par facteurs structurels et conjoncturels.

Le structurel se définit comme les modalités d'action de l'Etat, caractérisées au départ par un certain centralisme et les valeurs qui orientent cette action : justice sociale, intérêt général. Ces valeurs apparaissent comme intemporelles, ce qui permet de les qualifier de "structurelles".

Le conjoncturel rassemble tous les éléments plus aléatoires qui peuvent concourir à la formalisation d'une politique de développement de réseau : le contexte socio-économique, les intérêts des divers acteurs, la doctrine économique en vogue, le type de perception de l'espace, etc.

[41] Rappelons les au passage : les autoroutes sont des axes à chaussées séparées, le plus souvent à deux fois deux voies, accessibles en des points particuliers (carrefours dénivelés), et réservés aux seuls véhicules automobiles (hors engins agricoles ou industriels).

La conjonction doublée d'une certaine concordance de ces éléments conduit à la définition d'un nouveau réseau, éventuellement d'un nouveau territoire de référence et de modalités de réalisation.

On peut considérer que si tous ces éléments sont en équilibre, le système de développement du réseau est opérationnel. Cela implique donc de la part de l'Etat et de son administration la recherche d'une concordance maximale entre la valeur de justice sociale, le contexte socio-économque qui se présente, les intérêts des autres acteurs, la doctrine économique, le type de perception de l'espace, et la définition du nouveau réseau et de ses modalités de réalisation.

Cette recherche de concordance de la part de l'Etat sera traitée en deuxième section. Nous essaierons d'y mettre en valeur les différents éléments qui interviennent dans la production du réseau autoroutier, de repérer l'importance qui est accordée à chacun par l'administration et la façon dont celle-ci cherche à trouver un équilibre entre eux pour mettre au point le développement du réseau, et enfin formaliser sous la forme d'un système les modalités de ce développement. Nous chercherons également à voir le degré de permanence des valeurs qui guident l'action de l'Etat en matière de réseaux de transport, de manière à poursuivre notre réflexion de départ sur la transformation éventuelle du modèle français de développement de réseau.

Le présent chapitre abordera successivement :

- La problématique socio-économiques des années 1960.

- La nouvelle représentation de l'espace qui émerge au cours de cette période au sein des Pouvoirs publics et de l'administration.

2-1 La problématique socio-économique des années 1960 et ses conséquences sur l'usage de l'espace national.

Les années 1950-60 sont l'époque des actions à grande échelle : il faut reconstruire, assumer un exode rural massif, le retour des rapatriés d'Algérie, intégrer la France dans la croissance économique mondiale. Les exigences se font différentes (en matière de vitesse notamment) et plus nombreuses. La compétitivité du pays en dépend. La pression populaire et certaines corporations (travaux publics en particulier) poussent aussi à la réflexion sur l'avenir des infrastructures. Le contexte d'action est donc simple : il faut développer le secteur économique et en même temps mettre à niveau l'ensemble du pays, ce qui consiste à mener une action à la fois économique et territoriale.

Est ainsi envisagé un certain niveau de développement à une certaine échéance, correspondant à des objectifs et à une vision du territoire (et surtout de son organisation) déterminés *a priori*, ou plus précisément par anticipation, en fonction de critères particuliers. Le développement économique est tributaire de l'action politique, et l'organisation du territoire, qui lui est intimement liée, comme le montre le principe alors en vogue de l'effet structurant des grandes

voies de communication, est aussi tributaire de l'action publique. Développement économique, organisation du territoire et définition des réseaux d'infrastructures sont donc l'objet de la part de l'Etat d'une remise à plat et d'une formalisation précise à une certaine échéance.

Cette nouvelle façon de l'Etat d'envisager le territoire est déterminée par quatre facteurs : des flux de trafic très importants, une politique économique fondée sur une régulation macroéconomique, une action des Pouvoirs publics centralisée et interventionniste et une planification renforcée.

211 Des flux à gérer

Un des éléments essentiels de la problématique socio-économique française de l'après-guerre concerne l'importance des flux que l'Etat doit gérer. Il s'agit de flux de circulation, qui concernent plus particulièrement le choix d'une politique routière. Mais il s'agit aussi de flux de population qui viennent grossir les villes et qui mettent en évidence aux yeux des politiques et des scientifiques un phénomène qui sera la cause et l'objectif de l'aménagement du territoire : la polarisation. Elle est la cause de l'aménagement du territoire car celle qui s'observe en région parisienne dans les années 1950 provoque une scission entre la capitale et la province ou entre ce que J.-F. Gravier (1972) appelle *"Paris et le désert français"*. La polarisation est aussi l'objectif majeur de la politique d'aménagement du territoire, mais envisagée non plus sous la forme d'un pôle unique, mais sous la forme de plusieurs pôles répartis surt tout le territoire (à savoir les futures métroples d'équilibre).

Les flux en cause sont essentiellement des flux migratoires. La population a augmenté de 23,8 % en région parisienne pour la période 1936-1962, et de 8,9 % dans le reste de la France (Gravier, 1972, p. 104) et le taux de natalité n'intervient pas pour beaucoup dans cette croissance démographique de la région parisienne puisqu'il est plus faible que le taux moyen national (1,16 pour la région parisienne entre 1961 et 1963 et 1,38 pour la France entière). De plus, la région parisienne accueille sur la période 1954-1962 53 % des immigrants accueillis en France.

Cette évolution de la démographie montre qu'à l'origine du phénomène de polarisation qu'a connu la région parisienne se trouvent des flux migratoires issus tant des provinces que de pays étrangers disposant d'une nombreuse main d'oeuvre (colonies et anciennes colonies françaises le plus souvent). L'importance de ces flux montre la gravité du problème auquel est confronté l'Etat. Le premier constat est celui d'une forte attractivité de la capitale qu'il faut endiguer. J.-F. Gravier le dénonce dès 1947 avec sa première édition de *Paris et le désert français*. D'autres géographes mettent aussi en avant des principes de géographie volontaire, à savoir une action sur les flux et la localisation des activités. Jean Labasse décrit fort bien ces principes dans un ouvrage paru en 1966 *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire.*[*7]-. Le

[42] Labasse (Jean), *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire*, Hermann, Paris, 1966.

deuxième constat qui serait plutôt une question est celui des moyens à mettre en oeuvre pour gérer ces flux dans un sens contraire à une polarisation sur un seul centre. La réponse se trouvera dans les modalités de mise en oeuvre de l'aménagement du territoire.

La gestion de ces flux constitue en fait le point de départ des préoccupations de l'Etat pour un développement plus équilibré du territoire. C'est ce qui va entraîner une réflexion poussée sur l'organisation de l'espace national, en termes d'armature urbaine et de système de communication, et sur l'aménagement de cet espace, en termes là de répartition des activités et du développement économique.

212 Le régne du critère du PIB dans les choix de l'Etat en matière de politique d'aménagement

Les décennies qui suivent la fin de la deuxième guerre mondiale sont marquées par une période de forte croissance économique mondiale, qui voit la productivité industrielle augmenter et le taux d'emploi suivre le même chemin. Les besoins sont en rapport avec cette croissance. La guerre a détruit bon nombre d'infrastructures (nous avons vu se qu'il en était pour les routes), le logement est un problème crucial, suite à la guerre, à l'état de vétusté général du parc et à une forte augmentation de la population urbaine venue des campagnes y trouver du travail ou rapatriée d'Algérie.

La situation est prospère mais l'Etat a beaucoup à faire et tient à ce rôle que l'on a pu appeler Etat-Providence. La décision relève essentiellement des Pouvoirs publics et la participation du secteur privé reste limitée aux objectifs des plans quinquennaux. L'Etat, dans le cadre de sa politique de développement économique dans un premier temps puis dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, fixe des niveaux de production à atteindre pour le secteur industriel, détermine des marchés de travaux pour le secteur des travaux publics, définit la localisation des activités sur le territoire, etc, sachant qu'il a toujours l'oeil fixé sur le niveau du Produit intérieur brut.

Le PIB constitue la référence incontournable de la politique de développement économique et de la politique d'aménagement du territoire, la seconde contribuant à la première. Le niveau de PIB à atteindre, qui en toute logique doit croître, fixe le niveau de performance de l'économie et les orientations de l'aménagement du territoire, à savoir une organisation de ce dernier adaptée aux exigences d'une productivité industrielle en croissance. Le fonctionnement de l'économie nationale repose sur un double système : une planification indicative et une régulation macroéconomique keynésienne, combinant à la fois des exigences de démocratie et d'efficacité industrielle (Desrosières, 1995).

Il nous semble particulièrement important de développer cette question de l'importance accordée à la production industrielle à partir des années 1960 puisqu'elle va conditionner la politique économique et la politique d'aménagement du territoire. Deux points vont l'illustrer. Le premier concerne les fondements et les orientations de la politique économique du IV ème

Plan et le second les moyens mis en oeuvre pour réaliser ces objectifs.

Les fondements et les orientations de la politique économique du IV ème Plan

Une allocution prononcée par Georges Pompidou, alors Premier Ministre, au Conseil supérieur du Plan le 2 octobre 1962[43] montre très clairement l'infléchissement donné à la politique économique. G. Pompidou commence par rappeler la période de forte croissance que connaît la France, qui a débuté par une phase de forte inflation peu propice à une répartition équitable des effets de cette croissance. C'est sur ce constat qu'il introduit ensuite les fondements de la nouvelle politique économique lancée par le IV ème Plan : expansion forte et régulière, axée sur la productivité de l'industrie ; stabilité des prix et de la monnaie, soit l'introduction d'une régulation macroéconomique ; et justice sociale, ce qui correspond à une meilleure répartition des fruits de l'expansion entre les régions (on retrouve là les bases de l'aménagement du territoire), entre les activités et entre les hommes. C'est par une politique de revenu que ces nouvelles orientations pourront être réalisées. Nous abordons ce mécanisme après la reprise de l'allocution de G. Pompidou.

"La France connaît depuis un certain nombre d'années une puissante mutation qui se traduit par le développement considérable de son économie, l'expansion de son industrie, la transformation des villes, et maintenant le démarrage foudroyant de l'agriculture.

Une telle transformation s'est longtemps accomplie sans que les travailleurs en bénéficient pleinement, parce qu'elle s'est faite dans l'inflation. Dans la période de reconstruction de l'économie française, c'est par le biais de l'inflation que l'investissement a pu prendre le pas sur la consommation. En l'absence d'une stricte discipline économique, cette expansion qui compte parmi les réussites exceptionnelles de la France a vu ses fruits se répartir d'une manière relativement aveugle : la valeur des entreprises croissait fortement, mais les revenus agricoles prenaient du retard, quant à la hausse des salaires, elle s'est moins fondée sur la situation de l'économie ou sur celle des entreprises que sur les effets du plein emploi. Elle a par la suite été inégale et restait menacée par la récession que contenait en puissance la dégradation de nos échanges extérieurs.

La stabilité monétaire qu'ont apportée les réformes de 1958 et sur laquelle se fonde la situation de la France dans le monde aussi bien que dans la prospérité interne, a changé d'une manière radicale à la fois les bases de l'expansion française et les conditions dans lesquelles les revenus sont appelés à évoluer. ('...)

Ce sont les résultats de cette stabilité que consacre le IV ème Plan, intervenant trois ans après les réformes de 1958. Son caractrère peut-être le plus frappant est de donner la même valeur à trois grands objectifs : expansion forte et régulière, stabilité des prix et de la monnaie, justice

[43] source : série 540 AP 5, Archives Nationales, Préparation du IV ème, Notes et documents de travail de Pierre Massé, Commissaire général du Plan d'Equipement et de la Productivité, année 1962.

sociale. Ainsi se dégagent peu à peu les caractères d'une politique économique française d'ensemble et qui est deux fois nouvelle : recherchant la stabilité, elle cesse d'être indifférente aux mécanismes suivant lesquels s'opère l'expansion - et qui ne doivent plus être l'inflation acceptée ou subie de l'après guerre ; recherchant la répartition équitable des résultats de l'expansion, elle refuse de considérer seulement la production et le progrès et ne saurait se satisfaire d'une réussite globale à l'intérieur de laquelle des activités, des groupes sociaux, des régions entières resteraient à l'écart du puissant mouvement de l'économie française.

C'est sur ce dernier point que je désire tout particulièrement m'arrêter puisque le gouvernement a souhaité que la répartition des fruits de l'expansion soit l'un des thèmes centraux de votre présente session."

Un fonctionnement de l'économie axé **sur la demande**

Une note de travail de Pierre Massé, Commissaire général du Plan d'Equipement et de la Productivité, adressée à Valéry Giscard d'Estaing, alors Ministre des Finances et des Affaires Economiques le 15 mars 1962 sur la *Situation et les perspectives de la planification française*™ indique clairement les modalités d'action du gouvernement dans le cadre du IV ème Plan.

Les objectifs de production sont désormais définis en fonction d'une évolution dirigée de la demande, à savoir selon le taux de croissance fixé à chacun des éléments constitutifs de la demande (consommation, investissement, exportation).

Ce plan cherche à intégrer tous les acteurs de l'économie (Etat, entreprises, particuliers) pour lesquels il doit être une référence. Cela s'explique par l'importance donnée à la demande dans la fixation des objectifs de production. L'Etat aligne son budget sur le plan, les entreprises sont invitées à suivre les orientations de ce dernier en matière de productivité, de localisation de leurs activités et de volumes d'investissement, et les particuliers sont poussés à une plus grande consommation, acte qui dépend de l'importance des revenus dépensés et épargnés. C'est donc une politique des revenus qu'il faut mettre en place.

Le mécanisme mis en oeuvre est le suivant. L'objectif est d'accroître le PIB, soit d'augmenter la production tout en encourageant la consommation. L'Etat va donc jouer sur les deux éléments de ce mécanisme : l'investissement d'un coté et de l'autre les exportations et la consommation. Ces deux dernières doivent croître pour entraîner la production et pousser à l'investissement, processus répétitif qui permet théoriquement une croissance sur le long terme. Néanmoins, une condition doit être remplie : celle de la disponibilité des ressources pour assurer l'investissement d'une part et la consommation d'autre part.

Pour assurer cela, l'Etat cherche à limiter l'inflation, ce qui dans le cadre de mouvements financiers plus importants résultant d'une croissance des échanges libère davantage de capitaux (ce qui n'était pas le cas du III ème plan, comme l'a souligné P. Pompidou). Ces capitaux

source : série 540 AP 5, Archives Nationales.

viennent alimenter l'épargne qui permet alors la consommation et l'investissement. Pour assurer la production de ces ressources qui sont ensuite réinjectées dans l'économie, il faut enfin que la balance des paiements extérieurs soit en équilibre. Un trop fort taux d'importations signifie que la devise française n'alimente pas le marché national, et un trop fort taux d'exportations indiquerait que la consommation nationale n'est pas assez forte. Tout cela concourant à montrer qu'alors le mécanisme adopté pour assurer une croissance du PIB n'est plus régulé.

La question des capitaux venant alimenter l'épargne nous permet de souligner une nouvelle fois ce principe de base du IV ème Plan qui est la répartition, tant spatiale entre les régions que sociale entre les catégories de population des fruits de la croissance.

Viennent d'être présentés les principes du IV ème Plan et la façon dont l'économie doit fonctionner. Nous allons maintenant montrer leurs implications en matière d'aménagement du territoire.

Les implications de la politique économique du IV ème Plan dans l'aménagement du territoire.

L'objectif du Plan est de garantir les quatres équilibres suivants. Deux équilibres financiers que nous venons de voir : équilibre de la balance des paiements extérieurs en favorisant les investissements en francs et en augmentant la masse des produits exportables, équilibre des ressources et des besoins d'épargne, et deux équilibres sociaux et spatiaux :

- équilibre de la répartition de la main d'oeuvre entre les secteurs d'activités, pour éviter que certains soient moins productifs que d'autres (réorientation de la main d'oeuvre disponible, appel à l'immigration).

- équilibre entre les régions : réduire les disparités entre les régions qui concentrent trop d'emplois, avec un coût social élevé, et celles qui ont trop de main d'oeuvre et celles qui se vident par la localisation des industries et des services dans les zones de main d'oeuvre disponible[45].

213 Une action centralisée et interventionniste de la part de l'Etat

Pour assurer cet équilibre entre les secteurs industriels et entre les régions, l'Etat met en place un système d'aide à l'investissement des entreprises qui intégre la localisation des activités, le type et le volume de production, ce qui pose la question de la compatibilité entre la planification centralisée et le libéralisme souhaité par le secteur privé. L'Etat se prémunit des actions individuelles des entreprises en associant le secteur privé à l'élaboration du Plan et en encadrant l'attribution des aides à l'investissement selon des critères de production et de localisation.

[45] source : série 540 AP 5, Archives Nationales.

Ces aides consistent en des prêts avantageux du Crédit National, du Crédit hôtelier, industriel et commercial et surtout du Fonds de développement économique et social qui les accorde en fonction des objectifs du Plan : conversion industrielle de certaines régions, décentralisation d'activités, croissance de la productivité, etc. Les PME peuvent être plus particulièrement aidées par des prêts des sociétés de développement régional (qui là aussi ont certains critères de localisation)[46]. Enfin, la passation de "quasi-contrats" est la forme la plus poussée de coopération du secteur privé aux objectifs du Plan. Par ces contrats, l'Etat s'engage à faciliter la réalisation à bonne date des opérations financières nécessaires à l'éxecution du programme et à consentir certains avantages financiers aux entreprises contractantes. En contrepartie, ces dernières s'engagent à réaliser les programmes d'investissement, de recherche et de production fixés au départ[47].

Si des critères de localisation peuvent être imposés aux entreprises en échange d'aides financières, il faut aussi noter l'action de l'Etat qui consiste à veiller à la localisation et à la répartition de la main d'oeuvre. Soit il pousse à l'implantation d'activités dans des bassins d'emplois en reconversion industrielle (Nord, Lorraine, etc) soit il essaie d'endiguer l'attraction de certains sites ou des grandes villes sur la main d'oeuvre. Il a encore à l'esprit le formidable exode rural des années 1940 et 1950.

La politique économique du IV ème Plan fondée sur le principe d'une plus grande justice sociale et dirigée vers une croissance du PIB instaure une nouvelle conception du rôle de l'entreprise et de la main d'oeuvre dans le fonctionnement de l'économie nationale, qui conduit à une régulation du rôle de ces différents acteurs tant dans le temps, par le biais de la planification à court terme (fixation des postes de chaque budget) et de la planification à moyen terme (projections du Plan), que dans l'espace (orientation de leur localisation). C'est ce dernier point qui intervient dans la détermination des orientations de la politique d'aménagement du territoire, sachant que leur principe de base commun est une meilleure répartition spatiale et sociale du produit de la croissance économique.

C'est toute la problématique que l'on retrouvera à travers la production des effets socio-économiques des infrastructures de transport, censées permettre la diffusion des "fruits de l'expansion", pour reprendre l'expression de G. Pompidou d'ailleurs plusieurs fois rencontrées dans les documents des collaborateurs du Premier Ministre de cette époque[48].

[46] ou encore par des Sociétés pour la prise de participation dans les PME ou encore par des emprunts groupés autour de plusieurs préteurs.
[47] source : série 540 AP 5, Archives Nationales.
[48] source : Achives Nationales, séries 5 AG 2 /1003,5 AG 2/1134,540 AP 5,540 AP 6.

214 La planification indicative[49] : fixer des objectifs *a priori*

Les outils de planification du long terme

La planification qui résulte de la multiplicité et de l'importance des actions à mener (économie, aménagement, industrie, infrastructures, enseignement, urbanisme, équipements hospitaliers, etc), de la nécessité de répartir les investissements dans le temps et d'une politique économique fondée sur des objectifs de productivité signifie une évaluation *a priori* des besoins, en matière d'infrastructures de transport par exemple. L'action de l'Etat consiste en un cadrage par anticipation d'un besoin donné à une échéance donnée. Tous les paramètres (échéances, situation de référence, objectifs à atteindre) sont prédéterminés de façon rationnelle et inscrits dans un cadre d'évolution.

Nous soulignons particulièrement cet aspect anticipatif et prédéfini de la planification en raison de son importance sur le développement du réseau autoroutier. Ce dernier, comme la production industrielle par exemple, va être intégré à un système précis garantissant un contrôle de son développement, soit la possibilité pour les Pouvoirs publics de réguler ou de déréguler le système pour influencer le développement du réseau dans le sens d'une accélération par exemple ou au contraire d'un ralentissement.

Comme nous le précisions au début de ce sous chapitre, les outils de planification mis en place par l'Etat dans les années 1960 sont révélateurs de la prééminance de la notion de hiérarchie, tant temporelle dans le cadre d'une planification, que spatiale dans le cadre d'une politique d'organisation du territoire

Le *Plan d'aménagement du territoire* de 1962 publié sous l'égide du Conseil supérieur du Ministère de la Construction précise que *"l'action de développement économique comporte essentiellement (...) la définition d'un plan général d'objectifs à long terme, des directives destinées à les atteindre et des programmes d'exécution établis en fonction de la hiérarchie des urgences et comportant la sélection des actions clef considérées comme les plus déterminantes par leurs effets multiplicateurs, ces plans et programmes devant intégrer, dans un ensemble coordonné, les interventions intéressant la totalité des activités économiques et humaines"* (p. 4, souligné dans le texte).

Aussi, pour répondre à la double préoccupation de *"la croissance économique du pays et de sa répartition harmonieuse sur l'ensemble du territoire au profit de l'ensemble de la population"* (p. 86), il faut mettre en place à l'échelon national un *"plan à long terme de développement économique et social et d'aménagement du territoire"* adapté à la conjoncture et des programmes quadriennaux reprenant les objectifs du plan. Pour ce faire, une analyse à court et long terme des divers secteurs de l'économie (énergie, communications, industrie, agriculture,

[49] que l'on peut définir comme une planification "souple", cherchant à intégrer les acteurs économiques à la réalisation des objectifs du Plan, par rapport à la planification impérative, plus dirigiste.

distribution, etc.) tant nationale que régionale doit être faite ainsi que des synthèses par secteur économique et par région pour mettre en exergue leur répartition actuelle et future, tant économique que démographique, sur le territoire.

L'échelon régional par le biais de comités régionaux[50] doit quant à lui formuler des *"propositions"* de développement économique et d'aménagement en faveur de la région en *"ne perdant jamais de vue que le Plan national ne peut être la simple juxtaposition des différentes revendications régionales, mais doit être l'application du plan national dans la région"* (p. 87). On peut ici souligner le caractère volontariste de ce plan d'aménagement. La première partie du document intitulée *Principes et méthodes d'une politique d'aménagement du territoire* indique que la coopération active des populations est vivement attendue, qu'elle devra se renforcer jusqu'à ce que *"l'initiative régionale"* puisse prendre le relais de l'action de l'Etat définie par le Plan d'aménagement. L'appel à l'adhésion locale est bien clair, mais les comités régionaux sont supposés n'avoir qu'un rôle consultatif (p. 87) et doivent adapter leurs propositions en fonction d'orientations déjà décidées à l'échelon supérieur. Le Plan d'aménagement et les programmes sont ensuite soumis à la décision du pouvoir exécutif et à l'approbation du Parlement[51].

L'exécution des objectifs assignés au Plan d'aménagement dépend d'une contrainte principale : la rentabilité[52] de l'investissement à effectuer qui détermine l'ordre de réalisation des

[50] constitué par des représentants des intérêts économiques et territoriaux locaux : conseils généraux, municipalités, chambres de commerce, d'agriculture, des métiers, organisations professionnelles et syndicales, personnalités locales, etc.

[51] Le chef du gouvernement, saisi par le ou les organismes compétents, transmet le plan d'aménagement ou le programme quadriennal au Comité interministériel de l'aménagement du territoire pour examen. Le texte de loi relatif au plan, ou à un des ses éléments, est élaboré par le chef du gouvernement puis soumis au Parlement qui le discute et l'approuve. Il est ensuite mis à exécution par le gouvernement qui dégage aussi les moyens nécessaires.

[52] Le document de 1962 distingue :

- les investissements à rentabilité diffuse, laquelle se manifestera dans des délais incertains, par des voies indirectes (infrastructures de transport gratuites, universités, etc). L'administration publique (Ponts-et-Chaussées par exemple) et les sociétés nationalisées (SNCF, EGDF) en sont chargées.
- les investissements à rentabilité différée sont ceux dont le bilan d'implantation et d'exploitation ne peut s'équilibrer qu'à une échéance bien plus longue que celle admise au sein de l'économie privée. Ces investissements peuvent être confiés à des associations interdépartementales ou intercommunales, à des associations syndicales, ou à des coopératives agricoles pouvant recevoir des fonds publics. Elles sont soumises à la tutelle de l'Etat. Des SEM aidées par l'Etat peuvent avoir le même rôle (cf. loi du 24 mai 1951) sous la forme d'une concession, en particulier lorsqu'il s'agit d'un grand aménagement régional (comme un tronçon autoroutier). Le financement de l'infrastructure par ce biais se fait à la fois par des subventions publiques et par des prêts à long terme. Les premières sont récupérées par la puissance publique par abandon de la part du concessionnaire des bénéfices de l'investissement puis par le transfert de la propriété de l'ouvrage en fin de concession à son profit. Les prêts bénéficient d'une période d'amortissement différé et d'une durée de remboursement allongée (35 ans par exemple).
- les investissements à rentabilité normale peuvent quant à eux bénéficier d'aides publiques exceptionnelles. Leur nature n'est pas précisée dans le document. Ils peuvent être confiés à des organismes comme les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, les sociétés de développement régional pour l'industrialisation ou des sociétés privées (aide au cas par cas selon 1 a zone géographique sous forme de primes d'investissements, de prêts à long terme ou d'allégements d'annuités).

investissements. Ce critère constitue en quelque sorte le fil directeur de la mise en oeuvre des objectifs du plan. Il en ressort une intervention constante de l'Etat, qu'elle soit directe ou indirecte. Elle s'explique comme on l'a vu par un recours nécessaire à toutes les formes juridiques de financement et surtout par le fait que la présence de l'Etat permet *"le contrôle et la coordination de l'exécution de chacun des éléments du plan dont se trouve chargé chacun de ces organismes"* (p. 95). La question de la rentabilité met aussi en exergue les notions de court et de long terme attachées à tout Plan d'aménagement et en particulier le problème de la rationalisation du long terme. Celle-ci va d'ailleurs être facilitée par un recours massif au calcul économique qui permet le phasage des investissements à effectuer.

Le phasage de la réalisation des infrastructures

Les méthodes reposent sur deux éléments : faire un bilan des besoins, les confronter à la situation présente et à une évolution à 20 ou 30 ans, les hiérarchiser, mettre en oeuvre les moyens pour les réaliser (juridiques, financiers, etc). Ces outils ont atteint un certain degré de maturité que l'administration va utiliser.

Les années 1920-30 voient en effet se développer des prémices de rationalisation, sur le modèle d'un phénomène émergeant dans le monde industriel sous le nom de fordisme. De plus, la période postérieure à la guerre de 1939-45 est marquée par un fort recours au calcul économique, même si le mouvement n'est pas très récent. La France qui doit financer une reconstruction a besoin de nouvelles méthodes de gestion. L'Etat a en effet dû prendre en mains un grand nombre de secteurs (nationalisation des grandes entreprises : charbonnages, gaz, électricité) ce qui place les membres des grands corps (Mines, Ponts) en première ligne de la gestion du secteur industriel. Il faut faire preuve d'innovation, ce qui va être facilité par les progrès de la recherche opérationnelle, de l'économétrie et de l'économie mathématique.

Le critère de l'intérêt général

Deux méthodes se succèdent : la théorie marginaliste et la RCB (rationalisation des choix budgétaires). La théorie marginaliste, développée sous l'égide de Maurice Allais, fonde le calcul de la tarification et des coûts sur l'intérêt général. L'entreprise publique doit donc *"satisfaire la demande solvable et ajuster la production de façon à ce que le coût marginal égalise le prix de vente"* (Etner, 1987, p. 269). Ainsi, elle est à même de déterminer la production et les tarifs publics. Mais cette théorie ne convient pas toujours au contexte économique de l'époque : elle peut obliger à des modifications de fond dans la gestion de l'entreprise, comme à la SNCF où il aurait fallu envisager la fermeture de lignes et délaisser la tarification uniformisée. La rationalisation des choix budgétaires succède à la théorie marginaliste (circulaire du 20 janvier 1970[53]). L'objectif est de répartir le plus efficacement

[53] Cette circulaire apporte les modifications suivantes au calcul de rentabilité : "mise à jour des valeurs numériques à prendre en compte pour le calcul des avantages ; meilleure appréciation de certaines données d'ordre technique telles que les temps de parcours, les conditions de sécurité, etc ; comparaison de différentes séquences d'aménagement progressif d'une liaison (l'instruction de 1964 ne

possible les crédits au sein de chaque ministère et entre les ministères eux-mêmes. On utilise pour cela la méthode coûts-avantages en calculant par exemple l'utilité d'une même somme accordée pour un même objectif à deux ministères différents ou à deux programmes différents afin de faire un choix.

Les américains sont les premiers à mettre en place un système rationnel d'aide à la décision publique par le biais du Planning Programming Budgeting System. Celui-ci est peu à peu étendu à l'ensemble de l'administration à partir de 1965. La France s'en est d'ailleurs inspirée pour mettre en place la rationalisation des choix budgétaires (ou RCB), facilitée par une rationalisation préexistante des méthodes des ministères (Plassard, 1977, p. 28).

Les projets sont donc initialement classés en fonction de l'évaluation de certains critères repris des méthodes de choix utilisées dans l'entreprise[54]. Mais cette solution montre rapidement ses limites : l'évaluation de l'emploi de fonds publics doit en effet être justifiée dans le temps, à savoir à longue échéance (plusieurs décennies), ce qui est moins le cas des investissements réalisés dans un cadre entrepreneurial dont la rentabilité est envisagée sur le court terme.

L'ordre de réalisation des infrastructures

La prise en compte du long terme, et donc des conséquences de l'infrastructure est faite par l'intégration de certains effets indirects de l'infrastructure dans l'évaluation des projets et par une analyse plus globale de la question avec la RCB. Cette méthode cherche la meilleure adéquation possible entre des ressources limitées et une forte augmentation des besoins collectifs.

Ainsi, ces besoins sont estimés, transcrits en objectifs à long terme, auxquels correspondent des programmes (moyens nécessaires ou disponibles pour réaliser partiellement ou complètement les objectifs retenus). Le choix intervient ensuite entre ces divers programmes selon le coût du projet et son efficacité.

Plus concrètement, cela se traduit par le recours à l'analyse coût-avantages, qui se dédouble en analyse coût-bénéfice et en analyse coût-efficacité. La première consiste à comparer le coût et les recettes actualisés de l'infrastructure. Tous les paramètres doivent être monétarisés. La deuxième a pour objet de comparer les coûts nécessaires pour réaliser l'investissement et sa faculté à réaliser l'objectif poursuivi. Interviennent des paramètres quantitatifs et qualitatifs.

Cependant, au début des années 1970, F. Plassard (1977) note que la RCB n'a pas été expérimentée de façon globale pour le réseau autoroutier. Elle est surtout utilisée pour optimiser la gestion financière des directions centrales, régionales et départementales concernées, de l'Equipement en particulier. Tout cela est repris par la circulaire du 20 janvier 1970, qui met à jour à l'occasion de la préparation du Vienne Plan la précédente instruction sur le calcul de

considérant que les cas d'aménagements isolés) ; meilleure appréhension des avantages non quantifiables, dans le cadre des nouvelles méthodes de RCB".

[54] La décision en matière routière et autoroutière est fondée sur des questions comme : Faut-il réaliser tel projet ou tel autre, celui-ci avant celui-là ? etc.

rentabilité des investissements routiers datant de 1964. Le but du jeu est en effet d'intégrer au calcul de rentabilité certains des paramètres devenus indispensables à la RCB. C'est ainsi que les avantages non quantifiables sont mieux pris en compte ; les valeurs numériques à utiliser pour le calcul des avantages sont mises à jour ; les temps de parcours, les conditions de sécurité sont plus finement appréciés ; l'aménagement progressif d'une liaison est désormais pris en compte par comparaison de différentes séquences d'aménagement (seuls les aménagements isolés étaient envisagés dans l'instruction de 1964). Cela permet une plus grande latitude dans la réalisation d'une politique (auto)routière à long terme.

Les calculs de rentabilité permettent ainsi de comparer entre eux divers aménagements possibles pour une même liaison, de comparer avec des critères identiques des projets sur des liaisons autonomes pour établir un ordre de priorité, et de comparer avec des critères similaires diverses opérations (routières et autres) afin de déterminer les enveloppes budgétaires nécessaires. Cependant, la prise en compte des effets indirects, que la circulaire définit comme *"l'effet plus ou moins favorable que peut avoir l'opération en cause sur l'aménagement du territoire, l'urbanisation, la politique des transports et plus généralement le développement économique national ou local"* (chapitre I, Principes Généraux) s'avère difficile car la connaissance de ces effets n'est pas très bonne et leur valorisation monétaire n'est pas encore bien fixée (Plassard, 1977).

Une circulaire de la Direction des Routes introduira en mars 1986 la méthode multicritères (dix critères doivent être pris en compte pour évaluer l'utilité collective d'un projet[55]). N'est alors plus seulement prise en compte l'utilité que peuvent retirer l'Etat, les usagers ou encore les concessionnaires mais aussi les objectifs de la politique économique nationale (emploi par exemple) et ceux de l'aménagement du territoire[56]. Cela permet d'introduire l'élément majeur de la réalisation de la politique d'aménagement du territoire : le développement du réseau autoroutier. De sa mise en oeuvre dépend en effet celle de l'objectif premier de l'aménagement du territoire : un développement économique équilibré entre les régions.

2-2 Une logique de structuration et de hiérarchisation du territoire.

221 La mise au point de modèles théoriques d'organisation spatiale

L'organisation du territoire préoccupe à l'époque quelques universitaires (comme le géographe Jean-François Gravier qui publie en 1947 la première édition de *Paris et le désert français)* et quelques politiques, comme le célèbre ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme, M. Claudius-Petit, qui publie en 1950 *Pour un plan national d'aménagement du territoire.* Le

[55] développement économique régional et local, aménagement du territoire ; sécurité ; satisfaction des usagers, environnement et qualité de la vie ; situation initiale exceptionnellement défavorable ; influence sur les autres modes de transport ; effets directs sur l'emploi (investissement et exploitation) ; bilan énergétique ; bilan financier pour l'Etat et les concessionnaires ; bilan coûts-avantages monétarisables.

[56] cf. *Problèmes politiques et sociaux, numéro spécial* "La route", La documentation Française, 1987, n°571.

géographe comme le politique mettent sur la table le problème d'un renforcement qui semble illimité du poids économique, démographique, etc, de quelques grands centres urbains (et de Paris en particulier) par rapport à d'autres régions en voie de désertification. C'est toute la question d'une polarisation concentrée sur quelques centres et qui crée de fortes disparités régionales qui est ici posée. Question qui fait l'objet d'une théorie (1933) due au géographe allemand Christaller qui a pu expérimenter son modèle sur le cas des villes de l'Allemagne du sud. La question de la polarisation a aussi été étudiée en regard des avantages, en particulier économiques, qu'elle peut apporter. Cela constituera le deuxième point de ce chapitre.

La théorie des lieux centraux

Le système de Christaller repose sur une correspondance implicite entre la taille des villes, la hiérarchie des services offerts et l'étendue de leurs aires d'influence (Derycke, 1979, p. 174). Cela lui permet d'élaborer un système d'organisation hiérarchisée des villes. La théorie de Christaller avance les principes suivants[57]:

- les villes sont des lieux centraux car elles offrent des biens et des services à une population résidant à l'extérieur. Le regroupement des habitants et des activités dans un petit nombre de lieux privilégiés répond à une demande de sociabilité, mais aussi à un intérêt économique, ce qui permet des économies d'échelle. Ce sont là tous les avantages de la centralité qui sont mis en avant (plus il y a d'activités et d'habitants, moins les services coûtent cher) et la notion de proximité (entre les services, les activités, la population).

- les villes ou lieux centraux sont hiérarchisées entre elles en fonction du nombre, de la portée et de la rareté d'utilisation de leurs fonctions. La portée correspond à ce que l'on peut appeler l'aire de chalandise de la fonction. Plus la fonction est rare (CHU par exemple), plus sa portée est importante (et plus la position de la ville dans la hiérarchie est élevée). Christaller distingue ainsi quatre niveaux de lieux centraux : les lieux de premier ordre ont la plus grande portée, et ceux de quatrième ordre la plus faible. Il s'agit aussi d'une hiérarchie urbaine emboitée : chaque niveau supérieur possède les fonctions du niveau inférieur.

- chaque ville occupe le centre d'une zone d'influence de forme hexagonale, ce qui signifie que les zones d'influence d'un niveau donné ont toutes la même forme et la même superficie et que chacun est supposé fréquenter, selon le niveau de fonction qui l'intéresse, le centre le plus proche de chez lui[58].

Cette vision de l'organisation de l'espace implique de considérer ce dernier comme homogène[59]

[57] source : Pumain, Offner, 1996.

[58] On sait maintenant que ce principe n'est pas toujours vrai : les enquêtes de déplacement ont pu montrer l'existence de voyages à buts multiples (et donc à destination éventuelle de plusieurs niveaux urbains, selon la théorie de Christaller) qui ne peuvent avoir pour destination que la ville qui correspond à la fonction la plus rare qu'ils recherchent, sachant que cette ville offrira aussi les services des niveaux urbains inférieurs. L'aire de chalandise des villes peut alors s'en trouver singulièrement modifiée.

[59] même si Christaller a intégré deux paramètres supplémentaires dans son système d'organisation

globalement et à toutes les échelles considérées.

La théorie des lieux centraux est élaborée quelques années avant la période de grande réflexion sur l'aménagement du territoire qui s'est déroulée en France dans les années 1950 et 1960. Ces réflexions, tant au sein de la DATAR, que dans le milieu universitaire (géographes, économètres) ou dans les premiers bureaux d'études ont alors mis en avant la notion de réseau urbain, définie comme l'ensemble des relations entre les villes d'un même territoire, le plus souvent politique ou administratif (une région ou un Etat par exemple) aidant à réguler le fonctionnement et le développement de chaque ville (Offner, Pumain, 1996, p. 204). Cette structuration de l'espace par un système de villes s'est vite retrouvée sous le terme d'armature urbaine[60], qui correspond alors à la mise en place d'une organisation du territoire français fondée sur les métropoles d'équilibre.

Le concept d'armature urbaine correspond, de façon plus pragmatique, à l'application du schéma idéal d'organisation des villes formulé par Christaller. Ce concept a été défini en 1966 par Jacques Dreyfus : *"par armature urbaine on entend habituellement l'ensemble des villes d'une aire géographique donnée et, plus particulièrement, les rapports que ces villes ont entre elles, avec les zones rurales environnantes et, le cas échéant, avec d'autres villes extérieures à la zone"*. Jean-François Gravier pouvait voir là sa crainte d'une partition du territoire en deux envolée.

Polarisation des activités et croissance économique

Le milieu de la recherche, tant en Europe (en particulier du nord) qu'aux Etats-Unis s'intéresse aussi à la question de la localisation optimale des activités. Celle-ci est formalisée dans un premier temps par W. Isard qui met au point des modèles quantifiés[61] intégrant les divers facteurs de localisation des entreprises (coût de la main d'oeuvre, de l'énergie, des matières premières, localisation des fournisseurs et de la clientèle, etc) variables localement. S'ensuit l'étude des différences de croissance dans l'espace et leur observation et la mise au point de tableaux d'échanges inter-industriels aux Etats-Unis qui vont permettre à François Perroux de mettre au point la théorie de la croissance polarisée.

Selon cette dernière, la croissance économique est due à un effet d'entrainement d'entreprises motrices. L'implantation de plusieurs de ces entreprises dans une même région doit

des villes à celui de l'approvisionnement : à savoir les paramètres du transport et de la structure administrative. Le premier révèle un espace différencié car il délimite les aires d'influence en fonction de la localisation des voies de communication. Le second est plus rationalisé dans le sens où pour Christaller, un centre administratif doit contrôler tous les centres de rang inférieur (Derycke, 1979, p. 170).

[60] terme utilisé par Pierre Merlin dans son ouvrage Méthodes quantitatives et espace urbain, Masson, 1973, et Georges Mercadal, à l'époque en charge de la direction du Centre d'études et de recherches sur l'aménagement urbain, qui a publié un article sur la question en 1965 Les études d'armature urbaine régionale, *Consommation*, n°3, juillet-septembre 1965, pp. 3-42.

[61] On peut citer l'analyse par coûts comparatifs, l'analyse de complexe industriel, la définition de lieux de minimum de coûts de transport (source : Bailly et *alii*, 1987, p. 84).

théoriquement donner lieu à des développements en chaine par suite de la multiplication des échanges entre ces firmes motrices et leurs fournisseurs et clients locaux. Interviennent aussi dans le processus de croissance polarisée les effets de prix[62], les économies d'échelle[63], les économies d'agglomération[64] et les effets d'urbanisation[65].

L'étude des conditions de localisation des entreprises met aussi en avant un autre paramètre (étudié par Alfred Weber dans les années 1930) : la proximité d'une infrastructure de transport performante qui permet de minimiser les coûts de transport des produits d'une firme. Cela fait référence au critère d'accessibilité à l'infrastructure tant revendiqué par la suite par les élus locaux pour obtenir auprès des directions centrales des Ministères une gare TGV ou un échangeur autoroutier.

Ces travaux sur la localisation optimale des activités dans une perspective de croissance économique et d'organisation de l'espace ont été un bon point de départ pour la réflexion sur les orientations de la politique d'aménagement du territoire et surtout sur la façon de mettre en oeuvre ces orientations. L'Etat et ses administrations se retrouvent dans les années 1950 devant un territoire très déséquilibré entre Paris et les autres provinces, voire entre les provinces elles-mêmes et des flux de population importants qui ne font qu'accroître ces disparités. L'existence de réflexions sur les modalités d'organisation de l'espace, tant sur les questions de hiérarchie et d'armature urbaine, de localisation optimale des activités ou de relation entre la présence d'infrastructures de transport et la localisation d'entreprises a donné un cadre d'action, théorique il est vrai, aux concepteurs et praticiens de l'aménagement.

222 Le passage de la théorie à la pratique : pénétration et reprise des nouvelles théories d'organisation de l'espace chez les acteurs de l'aménagement

Deux types d'acteurs interviennent plus particulièrement : les bureaux d'études, qui se constituent en partie avec des universitaires formés à ces nouvelles théories, et l'ingénieur expert. Il s'agit des ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées, chargés de concevoir et de mettre en oeuvre une politique d'aménagement conforme à la nouvelle donne économique. Nous examinerons ce double rôle qui est le leur et qui contribue à en faire des concepteurs et des praticiens des orientations en matière d'aménagement, cette fonction d'expert les mettant en première ligne pour reprendre certaines théories d'organisation de l'espace et en faire les lignes directrices de la politique nationale d'aménagement.

Bureaux d'études et recherche opérationnelle

Il faut souligner la présence d'un milieu de recherche innovant, à l'écoute de théories venues de

[62] prix pratiqués par la firme en fonction de sa production.
[63] elles sont issues de l'abaissement du coût unitaire du produit et parallèlement de l'accroissement de l'aire de marché locale ou régionale de la firme, ce qui lui fait produire des quantités plus importantes.
[64] elles correspondent aux économies réalisées par effet de regroupement des entreprises d'une même branche au même endroit.
[65] ils dépendent de la présence de services pour la firme et pour ses salariés.

l'étranger, et l'apparition des bureaux d'études qui vont aussi contribuer au développement d'une réflexion sur la structuration dé l'espace. On voit èh effet se soutenir à cette époque un certain nombre de thèses sur la différenciation et la hiérarchisation des espaces, comme la thèse de Géographie de M. Autreux-Dugrand, *Villes et campagnes en Bas Languedoc,* soutenue en 1960. Cette thèse, qui analyse l'organisation d'une région avec les principes de Christaller, conclue à une stabilité des hiérarchies spatiales sur la longue durée. Son influence a d'ailleurs été notable ensuite lorsqu'une étude sur la hiérarchie entre Nîmes et Montpellier a été menée par le CERAU[66] en 1964. La coopération entre le chercheur qui teste une théorie d'organisation de l'espace et le bureau d'études est ici manifeste. Il faut noter l'influence de la Régional Economies nord américaine[67] qui s'intéresse elle aussi aux questions de structuration des espaces.

La pénétration de principes d'organisation de l'espace dans le milieu opérationnel est aussi aidée par le recrutement fait par les bureaux d'études. Le CREDOC ou le SEDES par exemple comptent dans leurs chargés d'études bon nombre de diplômés en sciences humaines (la géographie n'étant pas la dernière) et sociales. Celles-ci se développent aussi beaucoup à l'université et au CNRS. Il faut enfin souligner l'importance de l'apport des techniques statistiques et des techniques quantitatives d'aide à la décision à la formalisation d'une organisation spatiale, tant pour déterminer des localisations d'infrastructures *a priori* qui vont aider à cette organisation que pour définir le processus de mise en place de cette organisation sur le long terme. L'INSEE joue là un rôle de première importance.

L'ingénieur-expert

En France, au contraire des pays anglo-saxons, l'ingénieur et l'expert sont souvent une seule et même personne, agrégation de rôles qui se retrouve en particulier dans le corps des Ponts-et-Chaussées (Desrosières, 1995). L'ingénieur-expert est à la fois chargé de mettre en oeuvre les décisions du politique (ce qui est sa fonction première) et chargé de conseiller le politique (rôle d'expert). Cette mixité des rôles fait que 1TPC, chargé depuis le XVIII ème siècle des orientations de la gestion du territoire, se retrouve en première ligne pour orienter une politique d'aménagement du territoire ou une politique d'équipement en infrastructures. Nous chercherons à mettre deux choses en évidence : la culture particulière à ce corps qui lui donne de multiples compétences et peut faire de lui un expert et la prise de position de ses membres en regard de la solution autoroutière dans les années 1950 et 1960, qui montre le positionnement du corps en tant qu'expert par rapport aux nouvelles modalités de gestion du territoire, plus centralisées et plus interventionnistes. Une abondante littérature existe sur la question. Nous nous référerons aux travaux de divers historiens et sociologues.

[66]Centre d'études et de recherches sur l'aménagement urbain.

[67] On peut citer les travaux de Allen D. Philbrick, qui publie en 1957 un article intitulé Principles of areal functional organization in régional human Geography (Economie Geography, vol. 33, 1957) e t de Brian Berry et W. L. Garrison qui publient en 1958 un article intitulé Alternative explanations of urban-rank size relationships, Armais of the association of the american geographers, vol. 48, 1958.

***La multi-compétence du corps des** Ponts*

Les compétences du corps dépassent largement celles que l'on pourrait supposer en se fiant à l'appellation "ponts et chaussées". L'ingénieur des Ponts n'est pas seulement un professionnel du calcul de structure ou du béton précontraint. C'est en fait sa large fonction qui dès le départ (au XVIII ème siècle) lui a donné de multiples compétences.

L'ingénieur des Ponts est depuis la création de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées en 1747 chargé de ce que l'on peut appeler sa fonction première, à savoir la réalisation de travaux de construction, mais aussi de fonctions plus en amont de ces réalisations, qui sont la gestion de l'espace et la planification des infrastructures. Ce double rôle se constate dès le XVIII ème siècle où l'ingénieur des Ponts est à la fois constructeur, mais aussi topographe, cartographe et statisticien (Guillerme, 1991). Ces fonctions leur sont utiles pour élaborer les prémices de l'organisation de l'espace français, la localisation et le gabarit des canaux et des routes. Au XIX ème siècle, c'est le calcul des probabilités qui est introduit dans la formation des Polytechniciens, dont bon nombre sont de futurs ingénieurs des Ponts (Desrosières, 1995) et en 1847, l'économie commence à être enseignée à l'Ecole des Ponts (Porter, 1995). Elle est très utilisée dans l'élaboration des réseaux de canaux et de chemins de fer pour planifier les infrastructures, à l'occasion des plans Becquey en 1830 (réseau de canaux) et Freycinet en 1878 (réseau ferré) qui utilisent l'analyse coût-avantage.

La raison en est essentiellement la justification des investissements. Il faut aussi noter le rôle de quelques ingénieurs des Ponts devenus des économistes de renom, comme Jules Dupuit. Les pratiques de l'aménagement, de l'urbanisme, le droit, la finance, la sociologie des organisations, etc., sont venus se greffer à la formation des ingénieurs au cours de ces dernières décennies, faisant des membres du corps des professionnels capables d'envisager des carrières dans différents domaines comme la banque, l'industrie (nucléaire, du BTP, etc), comme l'administration de l'Equipement, de l'Aménagement du Territoire, des Finances, les bureaux d'études, etc.

Une fonction, correspondant à cette formation pluridisciplinaire, va se dégager au cours des années 1950 et 1960 et confirmer le rôle d'expert de l'ingénieur des Ponts auprès du politique. Il s'agit de la fonction d'ingénieur économètre. Nous venons de voir que la formation en économie des ingénieurs des Ponts est ancienne et leur sert en particulier pour la planification des infrastructures. Au cours des années 1960, cette compétence d'économiste va se révéler sous deux aspects : une participation active du corps à la régulation macroéconomique en cours et à la mise au point de méthodes d'aide à la décision en matière d'infrastructures dans un contexte de croissance des déplacements et de disponibilités budgétaires limitées. La formation d'économiste et le souhait des ingénieurs de s'intégrer au plus vite au sein des administrations centrales dans les années 1960 leur fait adopter très rapidement les nouvelles modalités de décision économique issues du IV ème Plan : planification indicative, recours au PIB comme critère de fixation des objectifs du plan, calcul de rentabilité des infrastructures.

Dès 1959, André Rumpler, Inspecteur général des Ponts et Chaussées et chef d'une direction ministérielle très fréquentée par le corps, la Direction des Routes, publie dans la *RGRA* un article sur le recours aux études de rentabilité au sein de son administration[68]. Les publications sur l'évolution des méthodes d'évaluation économique des projets d'infrastructures seront aussi très présentes dans cette revue professionnelle durant les décennies suivantes[69]. Cette forte participation des ingénieurs à l'affinage des méthodes d'évaluation et à la production de leurs résultats leur donne une certaine influence dans la décision finale, celle du politique. C'est là que se vérifie aussi leur rôle d'expert.

La pénétration des théories d'organisation de l'espace au sein de la recherche opérationnelle et des bureaux d'études et leur reprise par l'administration de l'Equipement[70] permettent de montrer la filiation entre le contenu de ces théories (notions d'armature urbaine, de hiérarchie des espaces, de polarisation, d'effets d'entrainement, etc) et les pratiques d'aménagement des années 1950 et 1960, question sur laquelle nous reviendrons lorsque nous traiterons de l'évolution de la perception de l'espace et des échelles de référence.

Le repositionnement des ingénieurs des Ponts au sein des administrations centrales et en faveur de la solution autoroutière

Le corps des Ponts se caractérise par un fort ancrage territorial (Thoenig, 1973), tant par ses attributions que par le rôle qui est attribué par la société rurale à l'ingénieur. Localement, ce dernier fait partie des notables, au même titre que le médecin, le notaire ou le maire, position agréable qu'il souhaite évidemment conserver. Les services vicinaux sont confiés depuis un décret de 1941 à l'administration des Ponts et Chaussées, ce qui renforce le poids local des ingénieurs. Jusqu'à la fin des années 1940, c'est aussi à l'échelle locale que la question routière est considérée, puisque seul existe encore pour le moment le réseau routier classique et que l'utilisation des budgets est décidée à l'échelle de la subdivision territoriale.

Les années 1950 et les débuts d'une politique urbaine marquent la fin de cette forte territorialisation du corps et par là même un bouleversement de ses attributions qui va le contraindre à en envisager de nouvelles. En effet, l'espace rural est peu à peu marginalisé : les efforts du gouvernement en faveur des villes dans un contexte de croissance urbaine forte et l'exode rural provoquent une diminution des crédits pour les routes de campagne. Les ingénieurs des Ponts sont de plus en plus laissés sur la touche, et ce d'autant qu'ils sont peu implantés dans les villes (ils s'en sont même retirés dans les années 20 pour accroître leur effort en milieu rural).

[68] Rumpler (André), Nécessité de programmes à longue échéance pour l'aménagement des réseaux routiers, *RGRA*, n°332, septembre 1959.
[69] Cela apparaît au dépouillement exhaustif que nous avons pu faire de la revue.
[70] En 1966, le Ministère de la Reconstruction et celui des Travaux Publics fusionnent en un seul ministère : l'Equipement. Nous utiliserons désormais ce qualificatif pour désigner l'administration correspondante.

D'autre part, l'organisation territorialisée et autonomisée en subdivisions de l'administration des Ponts a du mal à s'adapter au progrès technique et à la gestion horizontale et centralisée du développement économique national. Les subdivisions n'ont pas la possibilité financière de suivre les progrès de la mécanisation et de se doter des nouveaux matériels performants. La seule solution est la coopération entre elles, ce qui leur fait perdre leur autonomie et provoque une distanciation de plus en plus forte entre les services des travaux publics et les administrés.

Cet ancrage local fort du corps des Ponts va provoquer en son sein une première opposition à la construction des autoroutes. L'administration de l'Equipement reproche à l'infrastructure autoroutière son coût de construction élevé pour un gain de trafic faible (!) et met en avant le retard technique des subdivisions en matière de revêtement des chaussées. Outre cette critique technique, l'administration avance des arguments plus politiques : l'autoroute est antipopulaire et antidémocratique, car elle rompt l'égalité des citoyens devant les infrastructures et favorise l'automobile, moyen de transport de luxe.

Mais surtout l'administration des Ponts et Chaussées se fait le porte-parole des intérêts de la France rurale, qui lui permettent de défendre ses propres intérêts au sein de l'administration française en général : l'automobile est accusée de polluer et d'accroître l'extension des villes et des banlieues (par là le corps souligne la faveur dont bénéficient les infrastructures en milieu urbain). Et surtout, une politique de construction d'autoroutes ne peut être élaborée et suivie qu'au niveau national, ce qui en exclut d'emblée les subdivisions, du moins organisées comme elles le sont. Enfin, une telle politique implique un financement global, et non plus un saupoudrage des crédits dont on peut localement disposer librement. Se profile en effet une perte d'autonomie pour les subdivisions.

Pour les ingénieurs, la seule solution possible est de renforcer le réseau routier existant, comme cela est fait depuis les années 1920, solution qui correspond parfaitement à leurs capacités techniques. Contrairement à ce à quoi on pourrait s'attendre, le corps des Ponts, ou du moins ses représentants locaux, s'oppose farouchement à la construction des autoroutes. Sa position va radicalement changer au cours des années suivantes.

En 1960, le gouvernement lance le premier *Programme d'aménagement du réseau routier français* qui prévoit la réalisation d'au moins 2000 km d'autoroutes à l'échéance de 1975, et ce malgré l'opposition de l'administration des Ponts. Celle-ci doit suivre le mouvement sous peine de perdre son monopole sur les routes. Le service spécial des autoroutes, créé pour le lancement du réseau, puisque aucune administration n'est en mesure de le faire, décide de ne pas brusquer les subdivisions en leur conservant leur autonomie et pour ce faire met en place une solution un peu compliquée qui consiste à les laisser construire les tronçons localisés sur leur territoire, solution coûteuse, peu rationnelle et assez lente.

Un changement radical de mentalité va cependant se produire avec ceux que Thoenig appelle les Jeunes Turcs, à savoir les jeunes ingénieurs qui n'ont pas forcément connu l'enracinement local et qui saisissent l'opportunité des nouvelles priorités de l'Etat (politique d'aménagement

national et politique urbaine) pour trouver de nouvelles attributions au corps. Ils briguent pour cela les directions centrales ou les organismes d'aménagement urbain et mettent en particulier en avant leur capacité d'expertise, ce qui leur permet de se placer dans diverses administrations, les bureaux d'études, des sociétés para-publiques et privées. Cet essaimage du corps au début des années 1960 dans les secteurs névralgiques de l'action de l'Etat (équipement, industrie, économie, etc) marque pour Thoenig le début de la forte influence que vont pouvoir exercer les ingénieurs des Ponts et Chaussées sur la décision publique.

Ainsi, on peut dire que le seul élément de changement réside dans l'échelle d'action des ingénieurs : ils ne sont plus tournés vers le local mais vers une action d'envergure nationale. Leurs préoccupations ne sont plus les mêmes et leurs terrains d'action non plus. Us doivent aussi aller dans le sens de l'Etat, ce qui explique leur revirement de tendance par rapport à la question du recours à l'autoroute. De vigoureux appels se font même entendre au début des années 1960 en faveur d'une solution autoroutière. On peut en trouver trace dans quelques anciens numéros de la *RGRA* ou de *PCM.* Un numéro d'octobre 1964 de cette dernière revue est particulièrement éloquent. Les ingénieurs estiment qu'il est de leur devoir d'exprimer leurs idées sur la situation de l'infrastructure routière en France et sur les remèdes à y apporter. Us indiquent au passage que cela est une des tâches fondamentales du corps. Tous les éléments leur semblent réunis pour que l'Etat prenne des décisions d'envergure en matière de routes : d'une part l'ampleur des besoins et d'autre part la capacité technique élevée de l'administration et des entreprises de Travaux publics, sachant que la réalisation d'un réseau routier correct est d'une importance vitale pour *"l'avenir de la Nation".* Les auteurs invoquent aussi le retard que pourrait prendre le développement économique national si une action globale sur le réseau routier n'était pas décidée.

Des ingénieurs, par le biais de leurs organes de presse, encouragent et justifient une politique routière d'envergure au cours de cette première moitié des années 1960. Il nous faut souligner que c'est une politique globale pour le réseau qui est ici recommandée, à savoir l'amélioration du réseau classique[71]- le renforcement des voiries locales, la construction d'autoroutes (7000 km sont proposés) et l'aménagement de liaisons transversales dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

Cette position ne changera pas beaucoup. Et on pourra à nouveau rencontrer dans la presse spécialisée des articles ou des comptes rendus de rencontres professionnelles axées sur le renforcement du réseau, tant classique qu'autoroutier. Le soutien au réseau autoroutier se révélera plus efficace étant donné le système de financement particulier dont il dispose (concession et perception d'un péage), ce qui a pu faire dire aux partisans d'un recours plus accentué au transport collectif que le corps disposait avec la concession d'un moyen facile pour développer le réseau autoroutier et qu'il pouvait y avoir un intérêt plus "personnel" par le biais

[7] ' suppression des points noirs, passage de certains axes à 3 ou 4 voies selon le trafic, mise hors gel des axes principaux, etc.

des honoraires[72] perçus sur le montant des travaux réalisés.

En tout état de cause, du fait de leur formation et de leur repositionnement au début des années 1960 au sein des administrations centrales, de leur nouvel intérêt pour les politiques d'équipement d'envergure nationale et surtout par leur rôle d'expert, les ingénieurs des Ponts-et-Chaussées vont jouer un rôle fondamental dans la mise en place d'une doctrine d'organisation et de développement du territoire et de multiplication des infrastructures (l'autoroute n'étant pas la dernière).

Il nous faut souligner que ce recentrage du corps des Ponts et Chaussées sur les administrations centrales montre bien l'évolution de la conception de l'espace de l'époque, d'une échelle locale à une échelle nationale. A une action en matière routière prise en charge par les subdivisions, libre de disposer de leurs ressources, succède une centralisation du corps, une politique routière nationale et une affectation stricte des crédits de l'Etat. Cette centralisation en matière de politique routière et d'action routière corrobore la vision globale de l'espace qui se fait jour avec les nouvelles méthodes d'organisation du territoire.

Après avoir précisé le contexte socio-économique d'émergence du réseau autoroutier français, le développement de théories fortes d'usage de l'espace, leur passage chez les praticiens de l'aménagement et la présence d'acteurs forts au sein de l'administration des Ponts-et-Chaussées, ce chapitre examine la nouvelle représentation du territoire qui se fait jour au sein de l'Etat et qui va conduire à la modification des échelles de référence traditionnelles de l'action de ce dernier et à la définition d'un nouveau réseau, doublé d'un système de développement.

223 La doctrine de l'aménagement du territoire et ses acteurs

Une doctrine élaborée par l'Etat, l'administration de l'Equipement, la DATAR et le Conseil général du Plan.

Une nouvelle représentation de l'espace émerge selon Cl. Raffestin (1980) lorsque les intérêts des acteurs dominants ont changé, en particulier leurs intérêts par rapport à l'usage du sol. L'acteur principal, pour le réseau qui nous occupe, est l'Etat et l'administration de l'Equipement, leur rôle se justifiant par la référence à des valeurs propres à satisfaire la population dans son ensemble (justice sociale, intérêt général). Nous avons vu pour cela le rôle prépondérant des ingénieurs des Ponts-et-Chaussées, qui dès les années 1950 s'apprêtent à prendre un certain nombre de places au sein des administrations de l'Equipement, de l'Industrie, de l'Economie et des Finances, ou dans les grandes entreprises nationalisées. Le rôle de l'Etat évolue dans le sens d'un centralisme plus soutenu, non pas dirigiste mais interventionniste et voué à une conception globale et nationale du développement économique, industriel, de l'aménagement du territoire, etc.

Etat et administration des Ponts sont les deux acteurs émergents de la définition d'une nouvelle

[72] Bulletin de la FNAUT, région Provence Alpes Cote d'Azur, 1995, pp. 3-6.

utilisation de l'espace, fondée sur une représentation différente de ce dernier issue du contexte socio-économique que nous avons décrit précédemment. Il nous semble intéressant, à ce stade de notre exposé, de nous attarder sur la question des acteurs ayant contribué de près ou de loin à orienter la politique d'aménagement du territoire et la formalisation du développement du réseau autoroutier. La question du rapport de force entre plusieurs acteurs soulevée par Claude Raffestin à propos de la mise au point d'un nouveau réseau montre dans le cas qui nous occupe la prééminence de l'Etat. D'autres acteurs apparaissent, mais jouent pour le moment un rôle assez mineur. Nous avons parlé des revendications exprimées par les entreprises de travaux publics, inquiètes du faible entrain du gouvernement pour investir dans ce secteur. Ces revendications vont dans le sens du constat de déchéance du réseau routier et de forte croissance du trafic que le Ministère des Travaux Publics fait lui aussi. Les bureaux d'études concourent par leur multiplication et leurs capacités à la mise en place des politiques du gouvernement.

La DATAR, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale, créée en 1963, de par ses attributions régionalistes et la concurrence entre les régions et la capitale posée au moment de l'élaboration de la politique d'aménagement du territoire qui l'oppose au Préfet de Paris, met particulièrement en avant la nécessité de développer le poids des régions et de mener une politique d'harmonisation du territoire. Son insistance est d'autant plus forte qu'elle s'oppose fréquemment au cours des années 1960 au Préfet de Paris qui, inquiet de voir les efforts réalisés par l'Etat en faveur d'un rééquilibrage Paris-Province, considère la DATAR comme une concurrente. Cette opposition est particulièrement visible à la lecture de certaines notes de travail consultées aux Archives Nationales[73]. Face à cela, la DATAR renforce son positionnement en faveur des régions et encourage le gouvernement (elle est placée directement auprès du Premier Ministre) dans cette voie.

Son rôle est donc prépondérant dans la formalisation d'une doctrine de l'aménagement du territoire et du développement des infrastructures de transport à cet effet. C'est elle qui met en place le principe des métropoles réparties sur le territoire de manière à mieux l'équilibrer et reliées par des infrastructures routières rapides (autoroutes et deux fois deux voies). La DATAR succède ainsi au Ministère de la Construction qui a élaboré en 1962 un *Plan d'aménagement du territoire* qui préfigure les nouveaux principes d'organisation du territoire (ce ministère est fusionné en 1966 avec celui des Travaux Publics au sein du Ministère de l'Equipement).

Le Commissariat général du Plan, rattaché directement au Premier Ministre lui aussi, est chargé à partir des études quantitatives faites par l'INSEE, de fixer les orientations et de cadrer les programmes d'investissements privés et publics. Il est difficile de dire si le CGP participe de près à la formalisation d'une doctrine, mais en tous cas c'est lui qui fixe les modalités de sa réalisation.

[73] série 5 AG 2/1003.

On a pu noter que la DATAR, le CGP et le Ministère de l'Equipement sont placés sous la tutelle directe de Matignon, ce qui montre la consolidation au sein de l'Etat d'une sorte d'instance de réflexion et d'orientation sur la question de l'aménagement du territoire et surtout le regroupement des capacités indispensables à l'élaboration des principes d'aménagement et à leur application. Ce sont donc les acteurs "dominants" dont parle Claude Raffestin. Les entreprises de Travaux Publics, les associations professionnelles de la route, etc, qui se manifestent en faveur d'investissements routiers plus conséquents encouragent l'Etat à agir en ce sens, mais leur influence se fait moins sentir dans les choix que l'Etat fait (il aurait été obligé tôt ou tard de les faire) que dans le délai avec lequel il les décide. La pression des professionnels est plus particulièrement sensible dans l'accélération de la prise de décision des Pouvoirs publics.

La doctrine: meilleure répartition des hommes et des activités par une hiérarchisation des espaces mis en réseau

Jean-François Gravier, dans son célèbre *Paris et le désert français*[1]*, fustige en 1947 le déséquilibre entre une capitale drainant les pouvoirs, les compétences, les capitaux et les hommes et des provinces laissées pour compte. Les années qui suivent la guerre sont consacrées à une remise à flots de l'économie et des équipements. Il faut gérer l'urgence du relogement et de la reconstruction : l'Etat équipe là où le besoin est le plus fort. C'est le début des grands ensembles construits pour accueillir les mal logés qui ont perdu leur domicile pendant les bombardements ou les nombreux ruraux que la ville attire alors. La périphérie parisienne comme de nombreuses villes de province se voient dotées de ses premières barres et tours. Il faut aussi reconstruire des villes parfois entièrement rasées et remettre en état de service les infrastructures les plus vitales. Le Plan Marshall, arrivé en Europe avec l'armée américaine à la Libération, offre les bases à la fois matérielles et financières de ces réalisations.

Le Conseil supérieur du Ministère de la Construction (la DATAR n'est pas encore créée) élabore en 1962 un *Plan d'aménagement du territoire,* qui pose les principes et méthodes d'une politique d'aménagement du territoire. Ces derniers sont définis en fonction de la nécessaire croissance de l'économie et des théories d'organisation de l'espace. Après un exposé des motifs rendant indispensable une gestion volontaire du territoire, le Ministère en présente les principes : système de villes hiérarchisé à trois niveaux, reliées par des infrastructures de transport (routes et autoroutes en particulier, sachant que la demande est surtout routière), répartition de l'activité industrielle et agricole.

Un territoire déséquilibré

Le rapport présente la France comme l'agrégation d'une multitude d'entités locales dont la réunion est plus affaire de politique que d'unité géographique. Cette diversité territoriale a

Flammarion, 1947. réédité en 1972.

provoqué de profonds déséquilibres en raison des conditions diverses de développement, renforcées par le progrès technique et économique. La partie septentrionale du pays a connu un certain essor au XIXème siècle par la présence d'une source de travail autre qu'agricole, la houille, ce qui par une offre d'emploi importante a autorisé une *"répartition harmonieuse des activités de la population"*. Le sud de la Loire est quant à lui plus marqué par une agriculture traditionnelle, souvent autarcique, essentiellement tournée vers la vigne et l'olivier. L'industrie y est bien plus rare qu'au nord, en raison de la faible disponibilité de bassins houillers.

Le rapport conclut à une dichotomie très nette entre le nord et le sud, en partie en ce qui concerne le niveau de revenus[75] qui force les habitants du sud à quitter leur région pour trouver du travail en ville, la destination la plus fréquente étant bien sûr Paris. Le déséquilibre est donc triple : le nord-est par rapport au sud-est, l'ensemble du territoire par rapport à la capitale et *"la plus grande partie du pays (qui) est insuffisamment développée à l'égard du niveau moyen de la Communauté économique à laquelle il appartient désormais"* (p. 2). Il faut rééquilibrer la répartition des activités et les hommes sur le territoire pour éviter un exode rural trop important.

Système de villes hiérarchisé à trois niveaux

Le rapport qualifie l'armature urbaine du territoire de *"déficiente, déséquilibrée, dispersée et mal hiérarchisée"*[16]. Il est donc envisagé de revoir la forme du *"réseau de villes"* comme l'appelle le rapport et d'organiser un maillage du territoire à trois niveaux : le centre urbain, la ville à vocation régionale et la métropole[77]. Ainsi, *"s'il était possible de faire table rase de la réalité et d'imaginer le réseau idéal, il serait logique de prévoir que chaque point du territoire se trouve à moins de 150 km d'une métropole, à moins de 80 km d'une ville à vocation régionale et à moins de 40 km d'un centre urbain. Il suffirait donc de répartir sur le territoire national 8 métropoles, 15 villes à vocation régionale et 80 centres urbains secondaires"* (p. 26) et de prévoir une vingtaine de grandes villes et une centaine de centres urbains. Le Conseil du Ministère de la Construction précise que c'est là une application stricte de la théorie des lieux centraux et qu'il est cependant impossible de faire de la sorte table rase d'une répartition des villes issue d'un long développement spontané. Il préfère adapter la hiérarchie urbaine christalérienne à la hiérarchie urbaine initiale du pays. Cela signifie simplement que les trois niveaux (métropole, ville à vocation régionale et centre urbain) seront utilisés, mais que leur nombre ne sera pas déterminé par une division du territoire en aires d'influences de tailles variées, mais en fonction de la position locale, régionale, nationale originelle de la ville.

[75] Le revenu moyen par habitant est presque deux fois plus important dans la partie septentrionale du pays que dans sa partie méridionale (p. 14).

[76] II n'y a qu'une très grande ville, mais 36 000 communes, pour l'essentiel de petite taille et les villes les plus importantes sont situées à la périphérie du territoire.

[77] Le centre urbain compte de 50 à 80 000 habitants et tous les équipements comme le tribunal, le lycée, l'hôpital,.... La ville à vocation régionale est dotée d'un équipement administratif de ce niveau, d'une université,... et compte de 120 000 à 150 000 habitants. La métropole est destinée à recevoir les marchés financiers, les sièges sociaux de grandes entreprises et à avoir une envergure nationale voire internationale.

Répartition de l'activité industrielle et agricole sur le territoire

Le deuxième élément de la politique d'aménagement du territoire proposée par le Ministère concerne la répartition de l'activité industrielle. Celle-ci serait calquée sur les trois nouveaux niveaux urbains. L'industrie est donc fortement engagée à s'installer dans le périmètre des métropoles et des grandes villes, adaptées pour accueillir les grandes entreprises (liaisons terrestres et/ou aériennes, centres de recherches,...) et dans les centres urbains plus destinés aux entreprises moyennes. Enfin, 500 *"points d'appui"*, localités ayant une aire d'influence de 10 à 15 km et sur 10 à 25 000 habitants, pourraient recevoir de petites activités destinées à des employés issus du milieu rural.

L'organisation de l'activité agricole compose le troisième volet de la politique d'aménagement du territoire. Le Ministère part d'un constat assez négatif : l'accroissement de la production est très important, mais ne correspond pas toujours à la demande du consommateur, en particulier pour des raisons qualitatives, la dispersion et la petitesse des parcelles ne sont pas adaptées à une exploitation rationnelle (mécanisation par exemple), la formation des agriculteurs laisse à désirer. Aussi, le plan d'aménagement du territoire reprend le contenu de la loi d'orientation du 5 août i960[78] qui fixe pour la première fois une politique agricole à long terme. L'objectif est d'adapter la production à la demande, de garantir sa qualité et de l'assurer de la façon la plus rationnelle possible. Pour ce faire, il est envisagé de concentrer les moyens de l'exploitation intensive sur les terres fertiles des régions bien desservies par les infrastructures de transport, situées non loin de marchés importants ou de centres d'exportation. Les secteurs inadaptés aux contraintes de la production moderne par le climat, le relief, etc., doivent retourner à l'état boisé (et éventuellement devenir des parcs naturels[79]).

La mise en réseau des espaces par les voies de communication

Les axes de communication interrégionaux et internationaux constituent le dernier aspect de cette politique d'aménagement du territoire. L'idée centrale de leur organisation repose sur la métaphore organiciste bien connue selon laquelle *"les divers éléments qui constituent l'armature corporelle de tout organisme doivent être animés par la circulation sanguine. Il en est ainsi du corps d'une nation. Les voies de communication constituent son système artériel. Elles doivent être assez nombreuses pour desservir l'ensemble de l'organisme, assez efficaces pour éviter la paralysie comme la congestion"* (p. 63).

Les divers éléments de l'armature du territoire, soit les trois niveaux urbains et les localisations industrielles et agricoles, doivent être reliés entre eux par un système efficace de transport, adapté aux besoins et faisant plus appel à la complémentarité qu'à la concurrence modale. L'axe Rhin-Rhône s'avère être "l'épine dorsale" du système afin de capter les grands flux entre

[78] Elle prévoit un réaménagement foncier des secteurs agricoles sur l'ensemble du territoire par le remembrement. Sont créées à cet effet les Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) dont le statut est défini par le décret du 14 juin 1961.

[79] créés par la loi du 22 juillet 1960.

l'Europe du Nord et l'Europe du sud, l'Afrique et l'Asie.

Sont concernés le rail (liaisons transversales en particulier, comme Bordeaux-Marseille, Nantes-Lyon, Bordeaux-Lyon, etc) et le réseau routier et autoroutier. Les efforts du gouvernement portent en particulier sur celui-ci, étant donné la forte augmentation du trafic routier et la participation de l'industrie automobile à la croissance économique générale).

Un réseau routier conçu a priori mais évolutif

Le Commissariat général au Plan dans son rapport particulier *Routes de rase campagne et voirie en milieu urbain* [80]du Vème Plan (1966-1970) montre bien comment le réseau routier et autoroutier doit structurer le territoire. La méthode déjà est éloquente : la *"conception a priori d'un réseau routier permet une structuration délibérée. Elle aboutit à un "graphe", ayant pour pôles les grandes métropoles et interconnectant toutes les villes de plus de 50 000 habitants, d'un développement de 10 000 km environ".* La théorie des graphes permet de formaliser par la représentation du réseau en noeuds et en arcs et par leur quantification des réseaux maillés ou hiérarchisés à accessibilité limitée[81].

Un axe peut être intégré au graphe selon les critères suivants indiqués dans le Vème Plan :

- les trafics prévus en fonction des populations reliées,

- l'attrait des commodités de desserte, surtout industrielle,

- l'effet cumulatif des investissements routiers par la concentration du trafic sur les grands axes.

L'axe sera classé dans une catégorie routière (route élargie, trois voies, deux fois deux voies, autoroute) à laquelle correspond bien entendu un niveau d'investissements en fonction de normes de trafic qui sont

4 800 véhicules par jour	routes à deux voies
7 800 véhicules par jour	routes à trois voies
12 000 véhicules par jour	routes à 4 voies
30 000 véhicules par jour[82]	autoroutes à 2*2 voies..

Il faut noter au passage que la question de prendre en compte le trafic actuel ou prévu à plus

[80] source : Compte-rendu de ce rapport, *RGRA* , juillet-août 1967, p. 60.
[81] Curien (Nicolas), D'une problématique générale des réseaux à l'analyse économique du transport des informations, *Cahiers du groupe Réseaux*, n°2, avril 1985.
[82] Le seuil pour réaliser une autoroute est descendu à 20000 véhicules /jour (trafic minimal pour qu'elle puisse être rentable).

long terme (15 ou 20 ans) pour classer les axes peut impliquer de surcalibrer dès lors l'équipement de certains tronçons. Le volume des investissements s'en ressentirait d'autant. Pour parer au problème, il convient de répartir de façon optimale les axes entre les différentes catégories de voies (ce qui dépend du choix entre long terme et court terme), d'établir un ordre de réalisation optimal en regard des prévisions de trafic et des investissements.

Pour ce qui est du choix de la solution technique à retenir pour répondre aux objectifs d'aménagement du territoire, le Commissariat général du Plan indique que des études sur les aménagements progressifs (élargissements de deux à trois voies, puis de trois à quatre voies puis autoroutes) ont montré qu'ils sont au final plus onéreux et n'apportent pas d'avantages aussi importants qu'un investissement massif et plus tardif.

Au moyen de critères précis (trafic, population à desservir, etc), le Commissariat général au Plan propose la définition d'un réseau routier et autoroutier défini *a priori,* c'est-à-dire par anticipation , mais néanmoins évolutif. Ce réseau doit mailler le territoire et relier les divers niveaux de villes qui y sont répartis.

Conclusion de la première section : modification de l'échelle de référence mais conservation de la valeur d'utilité économique de l'infrastructure.

Par échelle de référence, nous entendons la taille du territoire qui est prise en compte par les Pouvoirs publics dans l'élaboration d'une politique d'aménagement du territoire ou du développement d'un réseau. Cela renvoie aussi à l'évaluation de la taille de la maille.

Nous avons vu que le contexte socio-économique des années 1960 conduit à considérer le territoire, par le biais de théories d'organisation de l'espace adaptées, non pas d'un point de vue local, mais d'un point de vue régional, si ce n'est national. L'objectif n'est pas d'offrir à toutes les communes ou tous les chefs-lieux de canton les mêmes services ou la même desserte, comme ce fut le cas avec le réseau routier vicinal ou le réseau ferré du Plan Freycinet au XIX ème siècle. La taille du territoire considéré a fortement augmenté. L'Etat de la période saint-simonienne considérait une maille locale. L'Etat des Trente Glorieuses prend en compte, pour l'élaboration du réseau rapide (autoroutes et deux fois deux voies), la maille proposée par la répartition des métropoles d'équilibre, au nombre de huit (cf. exposé des schémas routiers du premier chapitre), qui apparaît beaucoup plus lâche.

La mise en parallèle des cartes du réseau classique et du réseau rapide montre bien la croissance de la taille de la maille désormais prise en compte.

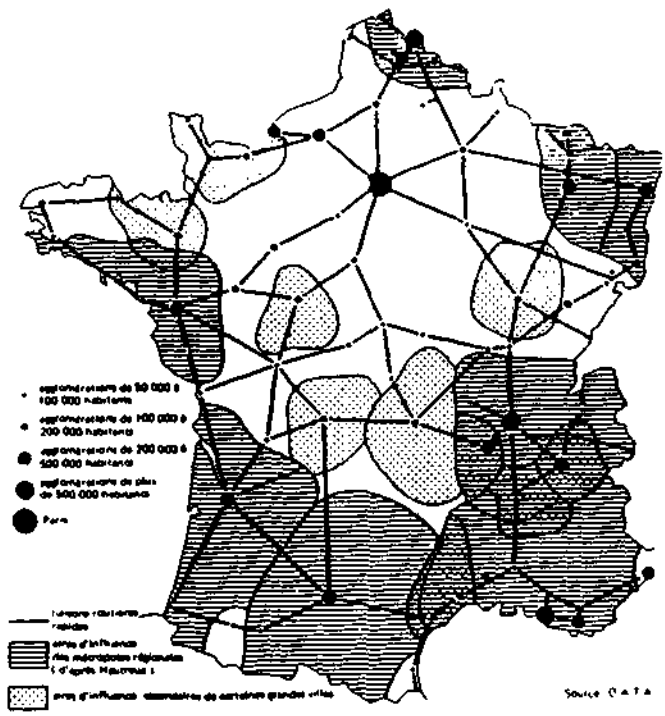
cartes 2-1 et 2-2 : Maille routière en 1930 et future maille autoroutière en 1963.

La taille de la maille du réseau routier classique en 1930 : de l'ordre de 40 à 80 km
(carte issue de Cavaillès, 1946)

1 cm : 120 km
N ↑

La taille de la maille du futur réseau autoroutier et routier rapide (1963) de l'ordre de 80 à 250 km

(carte du graphe Aubert de la DATAR, 1963, source : rapport du Conseil économique et social les liaisons routières et autoroutières à fort débit, 1982.



1 cm : 120 km
N ↑

Cette évolution correspond aux nouvelles modalités de déplacement (réduction de l'espace temps, accroissement de la longueur des parcours) et à une perception de l'espace globalisée, de par la nécessité d'aménager et d'organiser le territoire de façon équitable, et à une centralisation plus forte de la gestion du territoire (en témoigne le transfert des ingénieurs des Ponts des subdivisions territoriales aux directions centrales) qui se traduit par une action volontariste de la part des Pouvoirs publics. La politique d'aménagement du territoire participe plus à la réalisation d'intérêts nationaux (croissance économique, harmonisation du territoire) que locaux. Elle va d'ailleurs peu à peu évoluer dans ce sens durant les décennies qui suivent, quand seront invoqués les termes de désenclavement, d'irrigation, etc, des secteurs isolés du territoire.

Dans ce contexte qui va orienter l'élaboration du réseau autoroutier, il nous faut noter pour la suite de notre analyse la présence des valeurs qui fonde le modèle de développement mis en exergue en première partie de cette thèse. La répartition des *"fruits de l'expansion"* (cf. IV ème Plan) qui motive la politique d'aménagement et d'organisation du territoire le montre bien, de même que les méthodes utilisées par la DATAR ou le Commissariat général au Plan (lieux centraux, localisation volontariste des activités, structuration du territoire au moyen d'une armature urbaine et d'un réseau rapide). Ce sont donc toujours les valeurs de justice sociale, d'équité, d'intérêt général, qui conduisent les Pouvoirs publics et leur administration à élaborer *a priori* un réseau routier et autoroutier rapide, de même que la valeur d'utilité économique de l'infrastructure. La route et l'autoroute concourent à la croissance économique nationale par la croissance du nombre de véhicules, par la diffusion et l'orientation des activités, des flux de trafic et par conséquent des richesses qu'elles permettent.

Formalisation de ces conclusions au moyen de la grille de lecture.

L'analyse se situe pour le moment à la période intermédiaire, le "passage", entre l'obsolescence du réseau classique et l'émergence du réseau autoroutier, soit au centre du processus schématisé ci-après (l'évaluation de l'équilibre entre facteurs structurels et conjoncturels sera faite lors de l'analyse du développement du réseau).

schéma 2-1

Schéma du processus de formalisation du réseau autoroutier et routier rapide.

facteurs structurels concourant à la formalisation du réseau

Valeurs attribuées à l'autoroute (au réseau rapide en général)
utilité économique (participe à la croissance)
utilité sociale : justice sociale, équité, intérêt général.

+

facteurs conjoncturels concourant à la formalisation du réseau

Contexte socio-économique : Trente Glorieuses, croissance du trafic, aménagement du territoire, nouvelles théories d'organisation spatiale

Position des acteurs : Action commune, sous la haute main de l'Etat

--> participation de la DATAR, du CGP, des administrations centrales (construction en particulier).
--> participation des bureaux d'études
--> pression des entreprises de TP.

Doctrine économique : régulation macro-économique

↓

Nouvelle échelle de référence de la gestion du territoire : échelon local --> échelon 8 métropoles et des 15 centres régionaux.

↓

Phase intermédiaire entre le réseau classique et le réseau rapide
(autoroutes et RN améliorées) --> hésitations et tâtonnements des Pöuvoirs publics

↓

définition d'un réseau intermédiaire (plan de 1960) : recours à l'autoroute seulement en cas de congestion, sinon recalibrage des RN.

↓ ?

définition d'un nouveau réseau
(morphologie, fonction, etc.)

définition d'un territoire de référence

définition de modalités de réalisation :
financement,
planification,
concertation
argumentaire ↔ autres acteurs : milieu local, écologistes, associations, etc

La détermination *a priori* du réseau va faire l'objet de la section suivante. Celle-ci est divisée en deux chapitres. Le premier définit le nouveau réseau (fonction, morphologie, modalités de réalisation). Le deuxième chapitre s'attache à analyser le développement du réseau en s'appuyant sur la grille de lecture systémique présentée en première partie. Il s'agit d'évaluer le développement du réseau (autoroutier essentiellement) par rapport à celui défini *a priori* (valeurs qui y ont poussé, fonctions du réseau liés à ces valeurs, comme l'aménagement du territoire par exemple).

Section 2

Elaboration et évolution du système de développement du réseau autoroutier et routier rapide

Introduction

Cette deuxième section présente, à partir du nouveau contexte qui a été défini dans la section précédente (nouvelle doctrine économique, expansion économique, augmentation du trafic, changement de l'échelle de référence dans la gestion du territoire et du réseau routier et autoroutier) qui marque l'obsolescence de la route classique, la formalisation d'un nouveau réseau, plus adapté à ces changements.

Nous nous situons là dans le phasage classique d'évolution des réseaux : obsolescence, nouveau contexte, nouveaux intérêts des acteurs, et donc élaboration d'un réseau qui leur soit conforme, et d'un système de développement.

Les réseaux marqués par la prééminence de valeurs patrimonialisees dans leur développement peuvent avoir la particularité d'être définis *a priori, (cf.* chapitre 2, deuxième section, de la 1ère partie). L'acteur développe un plan de développement du réseau en fonction d'objectifs déterminés en partie ou en totalité par ces valeurs. Ces dernières peuvent aussi influencer sa perception et son usage de l'espace. Pour cela, il doit trouver une concordance entre les valeurs, le contexte socio-économique, la doctrine économique, les intérêts des autres acteurs et le réseau qu'il souhaite réaliser. C'est ce qui explique que nous ayons choisi de parler de système de développement.

La définition de la structure du système à divers moments va permettre de déterminer le système de départ (celui qui correspond au réseau défini *a priori)* et d'évaluer son évolution.

L'objectif ici est d'évaluer l'équilibre du système sur le long terme (soit la trentaine d'années de développement du réseau autoroutier) pour repérer la (non) permanence des valeurs qui le sous tendent.

Cette section comporte deux chapitres. Le premier définit le nouveau réseau autoroutier et routier rapide issus des facteurs structurels et conjoncturels mis en exergue dans le chapitre précédent. Le deuxième chapitre montre l'évolution du système de développement et l'adaptation qui doit être faite par les Pouvoirs publics entre le réseau tel qu'ils souhaiteraient le réaliser (en vertu des fameuses valeurs) et le réseau réalisé. Nous verrons que les valeurs qui ont guidé la morphogenèse des réseaux routiers classiques et ferrés orientent aussi la politique autoroutière sur le long terme, par le biais d'actions idoines de la part des Pouvoirs publics (adaptation des modalités de concession, de concertation,etc).

Chapitre 1

La définition *a priori* d'un nouveau réseau

La période des années 1930 aux années 1950 montre un recours timide à la solution autoroutière. Les années 1960 et 1970 voient la mise en place d'un tout autre mode de fonctionnement de la politique routière : le développement du réseau autoroutier est organisé, planifié. L'Etat et l'administration de l'Equipement mettent en oeuvre des modalités de financement particulières et sûres par le biais de la concession et de la perception d'un péage, une planification par l'intermédiaire de programmes puis de schémas routiers (reprise dans les plans quinquennaux) et un argumentaire.

Le développement du réseau autoroutier est visualisé sous son état final (ou quasi final) à une échéance de plusieurs décennies avant d'être réalisé en fonction des principes et critères présentés dans la section précédente :

- une logique de structuration du territoire par des axes, des zones et des pôles.

- des principes d'aménagement du territoire, à savoir une répartition harmonieuse de la croissance économique du pays sur l'ensemble du territoire au profit de l'ensemble de la population facilitée par les infrastructures de communication.

- des critères de trafic et de rentabilité qui permettent de déterminer l'ordre des réalisation des divers tronçons du réseau.

Il convient de préciser dès cette introduction un point de terminologie. Le réseau autoroutier et le réseau routier rapide (grandes liaisons d'aménagement du territoire, ou GLAT soit des routes nationales à deux fois deux voies) sera désigné sous ce terme jusqu'au Schéma d'aménagement du réseau routier à long terme (SALT) de 1978, sachant que ces deux types d'infrastructures sont fortement intégrées dans un seul réseau qui a la particularité d'être évolutif. Le SALT lève les incertitudes en définissant précisément la nature de chaque axe (autoroute, GLAT), ce qui permet de parler d'un réseau autoroutier et d'un réseau routier.

1-1 Les fonctions attribuées au réseau

G. Pompidou, dans son discours d'inauguration de l'axe Paris-Marseille le 29 octobre 1970, parle *des"grands principes que l'autoroute doit respecter pour avoir toute sa valeur"* . L'autoroute doit *"être continue et ininterrompue, y compris pour les liaisons avec l'étranger, et être tracée pour répartir l'activité économique sur tout le territoire"**[3].

Les principes de l'organisation du territoire et les résultats qui en sont attendus pénétrent dans le langage commun et sont davantage médiatisés. Est ainsi mis en avant le produit d'un

[83] Reverdy, 1995, p. 114.

aménagement du territoire fondé sur les infrastructures : l'effet structurant. Durant les années 1960, on évoquait dans les documents d'étude une organisation rationalisée du territoire sous la forme de pôles urbains et d'axes de transport. Les années 1970, qui voient plus particulièrement la réalisation de cette politique d'aménagement du territoire, marquent une territorialisation plus forte du développement du réseau en envisageant la production d'effets économiques.

111 Le développement industriel, l'organisation du territoire et l'harmonisation des régions.

Les débats du Conseil général au Plan sur les options du VI ème Plan sont riches d'enseignements à ce propos[84].

Comme le souligne Roger Martin, président de la Commission de l'Industrie au Commissariat Général du Plan[85], l'industrie n'occupe pas la place qu'elle devrait avoir en France du fait d'une histoire longue et tourmentée. L'objectif est donc de faire croître aussi rapidement que possible la production industrielle par une concentration des unités de production, et d'assurer un aménagement harmonieux du territoire par la localisation pré-déterminée de ces grands ensembles industriels, facilitée par une mobilité renforcée de la main d'oeuvre.

Pour ce qui est de l'aménagement du territoire, Michel Rousselot, rédacteur du chapitre sur ce thème[86], indique que la Commission nationale d'aménagement du territoire (CNAT) *"s'est efforcée de faire prendre en compte (...) tous les aspects spatiaux du développement économique et social"*. L'aménagement du territoire apparaît défini de la façon suivante : "(la CNAT) *affirme qu'il n'existe pas de finalités particulières à l'aménagement du territoire mais plutôt certains aspects des finalités générales du développement économique et social dont les significations sont particulièrement importantes au niveau régional et au niveau local. A titre d'exemple, le Plan affirmera, parmi ses finalités, la recherche d'une plus grande égalité des chances. Cette volonté se traduira, certes, au niveau des individus et des groupes sociaux, mais elle doit entraîner aussi la recherche d'une plus grande égalité des chances des différentes régions en matière de développement économique moderne"*[11] .

La deuxième orientation concerne la réduction des inégalités régionales et l'amélioration des régions en difficultés. Cela consiste avant tout à essaimer les activités économiques dans l'ouest et le sud ouest et à prévoir des solutions de rechange pour les activités traditionnelles en récession du Massif Central, de la Lorraine et du Nord.

La CNAT encourage aussi la prise d'initiatives locales qui pourront s'exprimer à travers la formule des métropoles d'équilibre, *"puissantes, qui seront par définition, le siège*

[84] s ource : *PCM*, numéro spécial sur la prépaation du VI ème Plan, avril 1970.
[85] p. 37.
[86] actuellement membre du Conseil général des Ponts et Chaussées et président du groupe "Monétarisation des effets externes des infrastructures de transport" du PREDIT 1996-2000.
[87] p43.

d'innovations créatrices et de fortes impulsions pour le développement économique des régions voisines"[88].

Les objectifs d'aménagement du territoire dans lesquels se situe le développement du réseau autoroutier sont les mêmes que ceux avancés dans le document d'étude de 1962. La différence réside dans le fait que ces objectifs sont davantage territorialisés, comme le montre par exemple l'appel aux initiatives locales en matière économique[89].

112 La relation entre développement des infrastructures de transport et développement économique

Comme nous l'avons vu et comme cela est rappelé dans les débats sur les options du VI ème Plan, le développement économique est fondé sur la structuration du territoire par des pôles et des axes et la concentration des activités, ce qui donne *"des ensembles où les concentrations semi-continues de population et d'activités développeront entre elles de très puissantes relations grâce à un système évolué de transports et de communications à toutes distances, ce qui fera émerger de multiples opportunités de développement et de modernisation"*[90].

Les infrastructures de transport sont caractérisées comme le principal paramètre du développement économique. On peut lire par exemple que : *"le transport, conditionnant le développement de l'économie, doit à la fois le permettre et l'orienter dans le sens désiré"*[91]. Le territoire est mis à plat, les espaces sont catégorisés, reliés par des réseaux de transport afin de permettre leur développement économique, ce qui montre un raisonnement logique et deductif selon lequel la croisssance économique est dépendante de cette mise en oeuvre.

Est donc mis en place un lien fort entre le développement des infrastructures de transport et (i) le développement économique national (par le biais de l'apport des investissements en transport au PEB) et (ii) le développement économique local.

1-2 Un système de financement original

Le financement du développement du réseau autoroutier va s'appuyer sur un dispositif original. Le fonds spécial d'investissement routier (FSIR) créé en 1951 n'est pas une source de financement très sûre et ne permet pas une planification à long terme sachant que les recettes qu'il autorise sont déterminées d'une année sur l'autre et peuvent varier en fonction de la conjoncture économique ou politique. En effet, le taux de prélèvement sur les recettes de la taxe perçue sur les produits pétroliers destiné à alimenter le FSIR a régulièrement été abaissé par les gouvernements entre les années 1955 et 1970, la différence allant au compte entretien du réseau national du budget. Les réalisations neuves et les améliorations en matière de route et

[88] p45.
[89] D'ailleurs, le VI ème plan préconise la régionalisation, le regroupement communal et le regroupement des initiatives locales.
[90] p 44.
[91] p51.

d'autoroutes ne peuvent compter sur une recette publique (cf. chapitre 1,1ère section).

Un système particulier de financement est donc élaboré pour la construction des autoroutes : la concession de la construction et de l'exploitation assortie de la perception d'un péage. Il fait en partie appel à des financements privés et isole financièrement le secteur autoroutier du réseau classique (ce qui offre une certaine garantie quant à la réalisation des tronçons). Ce système a aussi vocation à délester le budget de la charge des autoroutes et pour le consacrer à l'amélioration et à l'entretien du réseau classique.

121 Le recours à la concession et à la perception du péage

La loi n°55-435 du 18 avril 1955 qui définit le statut des autoroutes n'envisage le financement des infrastructures autoroutières par concession, et donc avec des fonds autres que publics[92], que *"dans des cas exceptionnels"* et uniquement avec des collectivités locales ou des établissements publics. Le choix d'un mode de financement clair n'est pas fait et l'acception du péage n'est pas encore chose acquise. Cette loi prévoit des avances d'équilibre prélevées sur le FSIR pour permettre aux concessionnaires d'attendre le retour sur investissement. Ces avances peuvent être financières (prélèvements sur le FSIR) ou en nature (ouvrages déjà construits, études , terrains,...).

Les cinq premières sociétés d'économie mixte concessionnaires (SEMCA), créées entre 1956 et 1963[93], dépendent fortement de l'Etat puisque la préparation des marchés, la direction des travaux, et l'exploitation sont assurées par les services d'études et les représentations départementales des Ponts-et-Chaussées. Elles n'ont pas de directeur général propre et dépendent de la Caisse des Dépôts et Consignations, associée à des collectivités locales et des établissements publics départementaux et régionaux. Leurs emprunts annuels sont programmés dans les budgets de l'Etat et celui-ci fixe lui-même les tarifs des péages. La loi de 1955 est complétée par la loi n°58 336 du 29 mars 1958 portant loi de finances pour 1959 qui accorde aux concessionnaires la garantie de l'Etat sur les emprunts qu'ils peuvent être amenés à contracter et des avances pour assurer leur équilibre financier pendant les premières années d'exploitation. Et le décret n°60-661 du 4 juillet 1960 supprime la mention "dans des cas exceptionnels" de la loi de 1955. Ce premier recours au financement autre que public permet le lancement du plan routier de 1960 et la construction de l'axe Lille-Paris-Lyon-Marseille, achevé en 1970.

122 La libéralisation progressive du système

Les années 1970 sont marquées par une accélération et un étoffement du programme

[92] C'est -à-dire le péage.

[93] En 1956 est créée la société de l'Esterel-Côte d'Azur, en 1957 celle de la Vallée du Rhône (future Société des Autoroutes du sud de la France -ASF), en 1961 celle de l'autoroute Paris-Lyon (future Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône -SAPRR) et en 1963 celle de l'autoroute Paris-Normandie (future Société de l'autoroute Paris-Normandie- SAPN), et celle des autoroutes du nord de la France (future Société des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France -SANEF).

autoroutier qui doit accompagner la politique de développement industriel de la période pompidolienne. Le système de financement des autoroutes par la concession doit alors être consolidé.

Pour ce faire, il est fait appel aux capitaux privés par des concessions à des sociétés privées. La finalité est double : augmenter les possibilités de financement et mettre les concessionnaires en concurrence pour faire baisser les coûts et accélérer la réalisation des projets. Quatre sociétés privées sont créées : Cofiroute en 1970 pour les tronçons ouest, AREA en 1971 pour les axes en Rhône-Alpes, APEL en 1972 pour Paris-Est-Lorraine et ACOBA en 1973 pour la Côte Basque. Le contrat de concession permet à la société privée de construire et d'exploiter l'ouvrage pendant une durée de 35 ans en moyenne au-delà de laquelle l'ouvrage devient propriété du concédant. Mais la durée de concession est prorogée avec chaque autoroute nouvelle à construire par un avenant au contrat de concession. L'Etat conserve un rôle de gestionnaire de l'évolution globale du réseau (il fixe les programmes, les tracés et les normes techniques).

L'Etat libéralise aussi les SEMCA. Elles peuvent désormais disposer de leurs propres services d'études et de travaux. A cette occasion est créée Scetauroute, filiale de la Société Centrale pour l'Equipement du Territoire, qui devient le bureau d'étude et d'ingénierie des SEMCA pour la conception et la réalisation des grandes infrastructures routières. Elles doivent aussi lancer un appel d'offres avant toute passation de marché (ce qui n'est pas le cas des sociétés privées).

Comment fonctionne le système de ressources des sociétés privées et des SEMCA ? L'emprunt, qu'il soit d'origine publique ou privée, est plafonné annuellement dans la confirmation du contrat de concession en fonction du marché financier. Il est garanti par l'Etat, à hauteur de 75 % pour les SEM et de 40 à 70 % pour les sociétés privées. Les emprunts garantis des SEMCA sont lancés en France et à l'étranger par la Caisse Nationale des Autoroutes, créée en 1963 (elle aussi est une filiale de la Caisse des Dépôts et Consignations). Elle prend le relais d'un FSIR défaillant. Le reste de l'investissement est financé par des emprunts classiques, non garantis. Les sociétés privées et les SEMCA peuvent bénéficier d'avances d'équilibre et de différés d'amortissement.

Chaque projet de tronçon fait l'objet d'un montage financier fixé par le contrat de concession. Il peut indiquer le montant des emprunts, pour les SEMCA la participation de l'Etat (qui à l'origine est constituée d'avances à la construction remboursables sous 15 ou 25 ans), les subventions issues des collectivités locales traversées, la réutilisation de ressources propres provenant des excédents des recettes d'exploitation pour le financement d'un autre axe (mais seulement à l'intérieur d'une même société et dans le cadre d'une SEM uniquement) par une politique tarifaire efficace[94]. La concession à des sociétés privées de tronçons importants permet quelques économies qui se retrouvent dans les avances moins importantes de l'Etat car

C'est le cas de Lille-Marseille.

les entreprises de travaux publics qui les composent souvent rentabilisent ainsi au maximum leur matériel et leur personnel.

La libéralisation du système de financement des autoroutes concédées est aussi le signe de sa fiabilité. Les financements budgétaires se font rares (nous l'avons vu avec le FSIR), et les Pouvoirs publics voient dans la concession le moyen de réaliser le réseau autoroutier dont le pays a besoin et pour lequel ils cherchent des ressources depuis des années. Le système de la concession a fait ses preuves (il a permis de réaliser en dix ans plus d'un millier de km d'autoroutes (cf.annexe n°2) et c'est sur lui que repose maintenant la réalisation du réseau autoroutier. Mais la manne qu'il représente va commencer à s'essoufler une dizaine d'années plus tard.

13 Des plans et des schémas qui préfigurent la morphologie du réseau

131 Plans et Schémas

Le réseau autoroutier est défini *a priori*, par anticipation, dans un contexte aussi de planification accrue et de nécessité de répartir au mieux des financements limités entre des équipements nombreux et urgents à réaliser. La mise en place du système de développement du réseau s'accompagne de plans, de programmes et de schémas. Les trois premiers le *Programme d'aménagement du réseau routier français* de 1960, le *Schéma directeur des grandes liaisons routières d'intérêt national* de 1971, et le *Schéma d'aménagement à long terme du réseau routier national* (ou S ALT) de 1978 présentent un réseau composé d'autoroutes et de routes nationales faisant partie des axes rapides et aménagés comme tels (trois ou deux fois deux voies).

132 Un réseau à mailles larges, évolutif et fondé sur une articulation entre autoroute et route classique.

La particularité de ces schémas est d'être évolutifs. Seuls les tronçons autoroutiers nécessaires en raison de l'état du trafic du moment y figurent. Les autres axes pris en compte sont ceux où la circulation est aussi dense et qui pourraient passer à l'état d'autoroute si elle venait à croître. Le réseau fonctionne donc sur une articulation entre les autoroutes et les routes classiques, tant est si bien d'ailleurs que, hormis quelques autoroutes de dégagement et l'axe Lille-Paris-Marseille, aucun schéma ne précise avant celui de 1978 la localisation de chaque type d'infrastructure. Enfin, ces schémas montrent un réseau maillé, dont la taille de la maille est équivalente de l'un à l'autre et correspond à la maille définie par le réseau des métropoles d'équilibre et des centres urbains régionaux issue des orientations de l'aménagement du territoire. La localisation des axes est elle aussi à peu près identique.

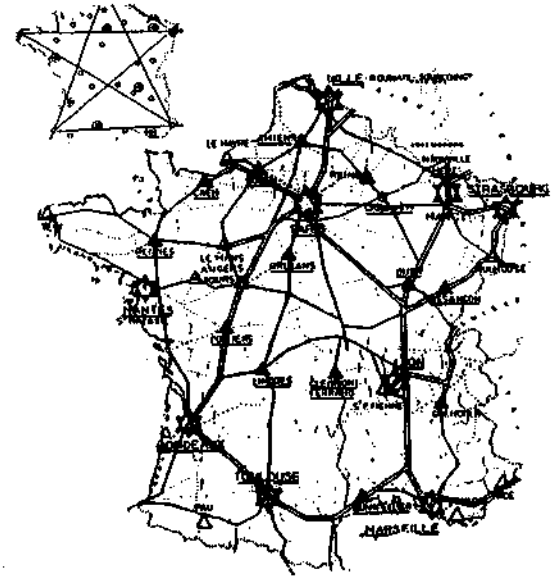
La comparaison de l'armature routière et autoroutière telle qu'elle est conçue en 1962 et celle qui apparaît aujourd'hui sur le dernier SDRN le montre bien. Le plan d'aménagement de 1962 présente un réseau géométrisé, dans la stricte application de la théorie des graphes. La carte du SDRN de 1992 présente le réseau tel qu'il s'est développé. L'essentiel des tronçons se retrouve

d'une carte à l'autre. Mais ils différent par le type d'infrastructure (autoroute, RN améliorée, etc.), ce qui montre bien le caractère défini à l'avance, mais évolutif, du réseau. En 1960, les Pouvoirs publics ont une idée de la morphologie finale du réseau autoroutier et routier rapide, mais ne sont pas encore en mesure de savoir quels axes seront autoroutiers ou ne le seront pas.

Cartes : 2-3 **et** 2-4 (les deux documents ont été réduits à la même échelle : 1 cm = 150 km). La carte de 1960 présente en fait deux documents superposés : l'armature urbaine et le réseau routier tels qu'ils figurent dans le Plan d'aménagement de cette année).

Plan d'aménagement de 1960

(Ministère de la Construction)

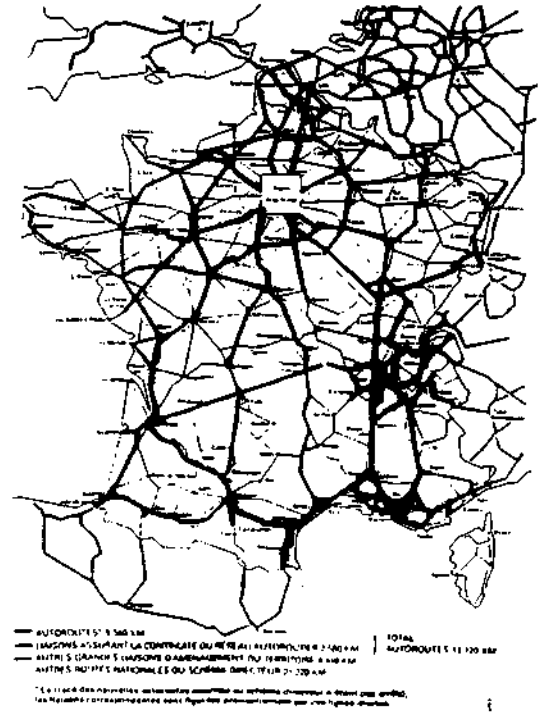


1 cm = 160 km

N ↑

SDRN de 1992

(Direction des Routes)



1 cm = 160 km

N ↑

133 Le *Programme d'aménagement du réseau routier français* de 1960.

Des plans de développement précédent celui de 1960. Les premières autoroutes de liaison sont déterminées pour certaines d'entre elles dès 1943 (programme de 700 km d'autoroutes de jonction défini par le Conseil Général des Ponts-et-Chaussées). Suivent en 1947 la prise en considération de l'avant-projet de l'autoroute Paris-Lille, en 1953 celle de Lyon-Vienne, en 1954 celle de Paris-Fontainebleau et de Fréjus-Nice. Une lettre ministérielle du 24 janvier 1955 demande ensuite que soit déterminé un programme de 1500 km d'autoroutes de dégagement et de jonction de première urgence. Ce programme, approuvé par décision ministérielle du 10 décembre 1955, soit parallèlement à la loi sur le statut des autoroutes, comporte les tronçons suivants : Paris-Lyon, Lyon-Marseille, Fréjus-Nice, Paris-Lille avec embranchement sur la Belgique (Bapaume-Mons), Paris-Côte Normande Basse-Seine, Paris-Chartres, Metz-Sarrebruck, Metz-Nancy, Metz-Thionville, Strasbourg-Bâle[95].

Le *Programme d'aménagement du réseau routier français* du 30 mars 1960 reprend et officialise à l'échéance de 1975 le programme de 1955. Il compte 1933 km d'autoroutes de liaison (dont 145 achevés ou en cours de construction) repris du programme de 1955 et 225 km d'autoroutes de dégagement à réaliser en première urgence. Les réalisations de 2ème urgence comportent 585 km d'autoroutes, interchangeables le cas échéant avec le réseau de 1ère urgence. Enfin, le réseau de 3ème urgence signale 1040 km d'itinéraires dont il faut surveiller l'évolution du trafic afin de prévoir un aménagement éventuel en autoroute. Il s'agit cependant d'un réseau complémentaire. En tout état de cause, l'objectif est de réaliser au moins 2000 km d'autoroutes pour 1975.

Le programme ajoute à ce réseau d'autoroutes les aménagements à apporter au réseau classique sous la forme de liaisons de 1er ordre et de 2ème ordre. Les 6500 km de liaisons de 1er ordre doivent être aménagées selon les caractéristiques définies pour les grands itinéraires[96] et les 9000 km de liaisons de 2ème ordre doivent permettre *"progressivement des relations commodes, généralement de caractère régional avec des caractéristiques homogènes et sûres"*. Entrent aussi dans cette catégorie certains tronçons des grands itinéraires ayant un tracé difficile (relief par exemple).

La réflexion sur la politique routière à mener et son produit, les programmes routiers, voient donc le fonctionnement du réseau à une double échelle : un maillage du territoire par des tronçons issus du réseau de routes nationales traditionnelles (15500 km) et le délestage des axes les plus chargés par 2000 km d'autoroutes.

Réseau routier classique et réseau autoroutier naissant s'articulent au sein d'une politique globale de la route, du moins tant que l'on demeure au stade des études préliminaires, car la grande question est de savoir pour le moment où il faut améliorer les conditions de circulation.

[95] source : *La Route*, juillet 1956, p. 16.
[96] élargissement à 10,50 m, rectification du profil en long et en travers localisées..

L'autoroute, en raison de ses caractéristiques techniques[97] qui la destinent avant tout à fluidifier les flux, vient compléter un réseau classique lorsque celui-ci, même amélioré, ne peut suffire.

134 Le Schéma directeur des grandes liaisons routières d'intérêt national (1971)

Ce schéma a pour objet [98] de définir le nouveau réseau des routes nationales, comprenant les RN non déclassées" et les futures autoroutes. Il ne reprend que les liaisons d'aménagement du territoire qui structurent ce dernier et qui sont susceptibles d'accueillir un trafic important (elles peuvent être surcalibrées par anticipation).

Entre 1968 et 1970, la DATAR et la Direction des Routes mettent au point ce *Schéma directeur des grandes liaisons routières d'intérêt national* qui, après consultation des instances régionales, est approuvé le 28 octobre 1971. Les axes qui vont former ce réseau sont retenus en fonction du trafic observé ou de leur fonctionnalité (degré d'importance au sein de l'armature urbaine du territoire). Sont concernées : les liaisons de plus de 75 km supportant sur la plus grande partie de leur longueur un trafic d'au moins 2 000 véhicules par jour ; celles reliant entre eux Paris, les métropoles d'équilibre, les villes assimilées et les grands centres internationaux et celles reliant les métropoles et les agglomérations de leur zone d'influence comptant plus de 40 000 habitants ou les agglomérations entre elles.

Le schéma figure un réseau de routes d'intérêt national de 27 500 km, dont 17 000 km sont classés en grandes liaisons d'aménagement du territoire (GLAT). Les consultations des régions et des CODER ont fait rajouter 2 500 km de liaisons au schéma originel sur 5 000 km proposés. Les autoroutes sont comprises dans ces kilométrages mais il est impossible de les localiser car le schéma ne précise pas leurs caractéristiques techniques (aménagement sur place, route neuve, route express ou autoroute), ni d'ailleurs le tracé ou les délais de réalisation[100].

Nous pouvons voir dans le réseau dessiné par les GLAT les principes d'organisation du territoire et la mise en oeuvre d'un maillage méthodique : sont visibles sur la carte les métropoles, les agglomérations. Ce schéma se distingue par le caractère homogène du réseau proposé : GLAT (pour l'essentiel les futures autoroutes qui assurent les liaisons à longue

[97] Chaussées séparées, carrefours dénivelés, accès spécifique.

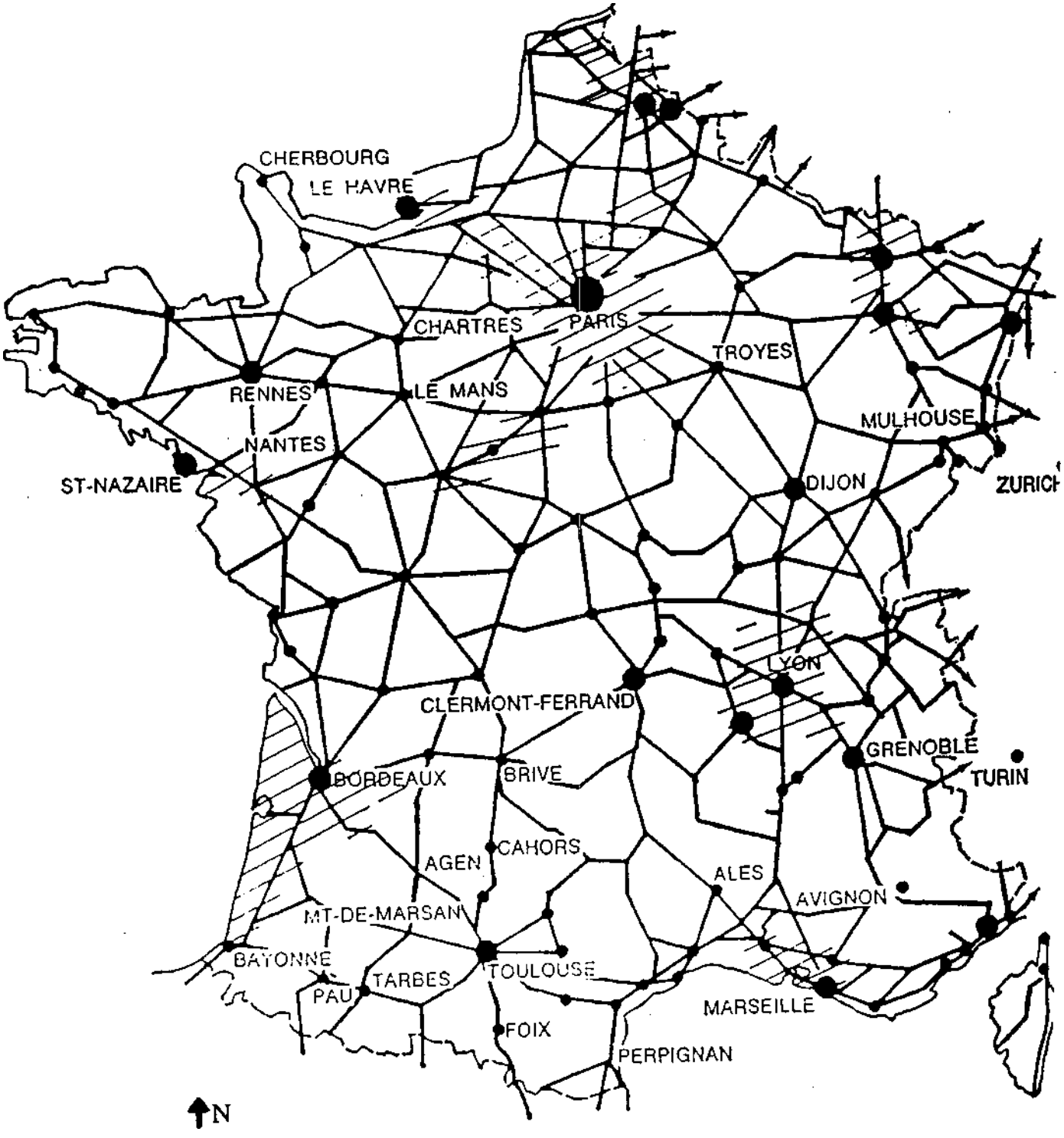
[98] source : Schéma directeur routier national de 1986, p. 3.
Nous n'avons en effet pas pu disposer du document original. Il faut préciser qu'avant la LOTI, les schémas routiers n'ont pas vocation à être diffusés ou consultables par des extérieurs. Votée en 1982, la loi d'orientation sur les transports intérieurs prévoit l'élaboration de schémas directeurs de transport (par mode et multimodaux). Nous n'avons donc à notre disposition pour cette période que des documents officieux (notes de travail, synthèses de service, etc.) ou de seconde main (articles en particulier).

[99] 55 000 km de RN sont déclassés en 1971.

îoo JI $_{eS}$(- $_{en\ e}$ff$_{e}$(- impossible de connaître les axes concernés par les autoroutes nouvelles, sauf celles qui font partie du VI ème plan, soit 2 000 km (Jardin, Fleury, 1973). Cependant, on peut estimer en se fiant aux orientations de la politique d'aménagement du territoire que le réseau d'autoroutes atteindra 8 000 km en 1980. De plus, en comparant la localisation des autoroutes réalisées ultérieurement à la carte du schéma, les GLAT concernent l'essentiel des futures autoroutes.

carte n°2-5 Carte du schéma directeur routier de 1971

source Direction des Routes



distance) et grandes liaisons (qui apparaissent comme le complément local du réseau de GLAT).

Deux réseaux, hiérarchisés, apparaissent : le réseau utile à l'échelon national (les GLAT, qui sont pour beaucoup de futures autoroutes[101]), sous-tendu par (i) le développement industriel du pays et (ii) sa structuration par des pôles reliés entre eux par des voies de communication au service du développement industriel, et le réseau plus localement utile (les grandes liaisons). Les kilométrages annoncés (17000 km de GLAT et 27500 km de grandes liaisons) montrent la volonté des Pouvoirs publics de développer un réseau maillé. Il est seulement impossible de savoir de quel type d'infrastructure il se compose (autoroute, deux foix deux voies, trois voies) et où elles sont localisées les unes par rapport aux autres. Toute interprétation sur l'homogénéité du réseau s'avère difficile. Mais cette absence de précisions souligne son caractère évolutif.

135 Le Schéma d'aménagement à long terme du réseau routier national (SALT) de 1978

Le SALT[102] reprend les mêmes objectifs et les mêmes motifs de développement du réseau autoroutier et routier que le schéma de 1971, mais le réseau autoroutier apparaît en tant que tel pour la première fois. L'introduction du document précise que *"le schéma directeur national constitue le cadre général de la planification routière nationale. Etabli sur la base de considérations économiques globales et d'aménagement du territoire, il fixe :*

- les liaisons routières dont l'Etat assurera la maîtrise d'ouvrage (classement dans le réseau national) ;

- parmi les liaisons retenues, celles présentant un intérêt sur le plan de l'aménagement du territoire (grandes liaisons d'aménagement du territoire : GLAT).

Ainsi conçu, le schéma directeur constitue un ensemble des liaisons traduisant les objectifs généraux d'aménagement".

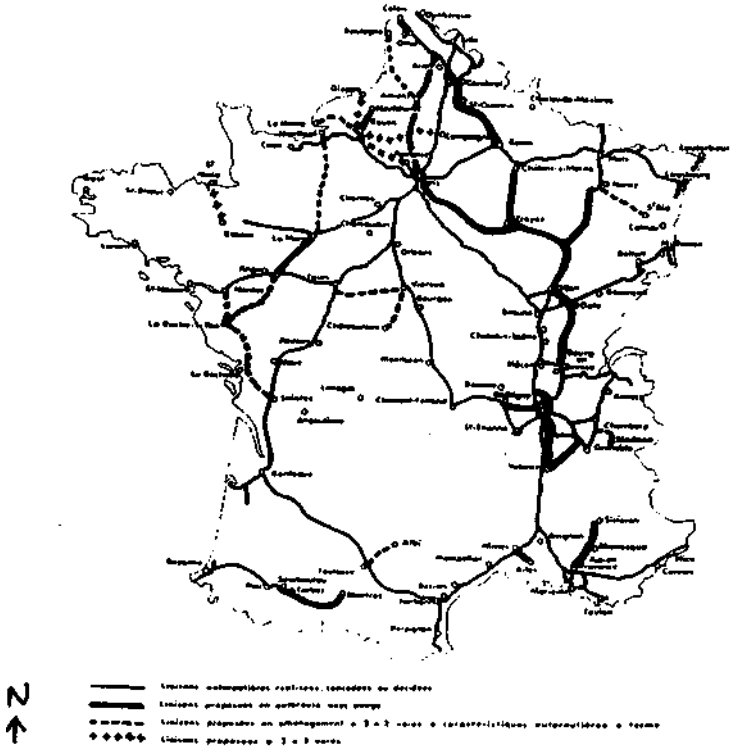
Le SALT précise la nature des infrastructures et prévoit donc :
autoroutes de liaison : 7 500 km
aménagement à 2x2 voies à caractéristiques autoroutières : 2 000 km
aménagement continu à 2x2 voies : 4 800 km
aménagement partiel à 2x2voies : 2 700 km
aménagement à 2 voies : 6 800 km
itinéraires parallèles aux autoroutes de liaison : 7 600 km.

[101] Le programme routier de 1960 prévoyait à l'échéance 1975 2 000 km d'autoroutes et 15 500 km d'itinéraires améliorés devant compléter les grands axes de délestage que sont les autoroutes. Mais ce réseau de grands itinéraires illustrait encore la fameuse étoile centrée sur la capitale puisqu'il permettait surtout de joindre Paris aux grandes villes de province.
[102] Ministère des Transports, Direction générale des transports intérieurs, décembre 1978.

Ce schéma est le premier à préciser la nature technique des axes et à les localiser. On peut voir deux réseaux se dégager : le réseau autoroutier, complété par des aménagements à 2x2 voies à caractéristiques autoroutières (c'est-à-dire les autoroutes non concédées) et sans caractéristiques autoroutières. Il s'agit de la définition du réseau autoroutier et routier rapide, dont le financement est assuré à peu près pour moitié chacun par l'Etat et par la concession.

carte 2-6 Le SALT **de 1978**

direction des routes



Il faut noter la présence d'une catégorie de voies un peu particulière : les itinéraires parallèles aux autoroutes de liaison. La loi du 18 avril 1955 relative au statut des autoroutes oblige à prévoir des itinéraires alternatifs aux autoroutes à péage pour laisser le choix à l'usager d'utiliser une infrastructure offrant des conditions de déplacements rapides, mais payante, ou une route classique, moins adaptée pour un trafic longue distance ou pour la vitesse, mais gratuite.

Le caractère évolutif du schéma s'atténue dans le sens où la nature des voies est maintenant précisée, mais il n'est pas exclu que certains axes changent à l'avenir de catégorie (pour devenir des autoroutes par exemple) en cas de croissance importante du trafic, ou pour les financer (par le biais de la concession) ou sous la pression d'un élu local qui voudra que sa commune ou sa circonsciption dispose aussi de son autoroute et de son échangeur.

Le schéma conserve au réseau sa forme maillée, du moins si on prend en compte à la fois les autoroutes et les deux fois deux voies. La taille de la maille reste identique à celle présentée

dans le plan de 1960 et le schéma de 1971. Elle est toujours déterminée par la mise en relation des métropoles d'équilibre.

Infrastructure de longue distance, équipée pour des flux importants, structurante, dotée de modalités de financement autonomes, l'autoroute est l'outil idéal de la mise en place de la politique d'aménagement. Mais elle va peu à peu se détacher du reste du réseau national, son développement s'autonomisant de plus en plus. Cet isolement surtout financier permet à l'Etat de réaliser un réseau devenu indispensable pendant une quinzaine d'années. Mais, sollicité de plus en plus par les Pouvoirs publics, le système de la concession va commencer à se déréguler à partir des années 1980 (d'où une adaptation de son fonctionnement par ceux-ci, cf. chapitre 2 de cette section) et enfermer la réalisation du réseau dans un cercle très vicieux caractérisé par un endettement de plus en plus important, des frais financiers en rapport et des recettes de péage parfois insuffisantes.

1-4 L'autonomisation du réseau autoroutier

L'autoroute bénéficie maintenant de modalités de développement bien définies : fonctions, financement, planification, morphologie. Le réseau national va alors progressivement se diviser en deux : les RN classiques d'un coté (qui font l'objet d'une politique de renforcements) et les autoroutes de l'autre, dont le développement est accéléré en parallèle.

141 Le déclassement de 55 000 km de routes nationales et les renforcements coordonnés

En 1972, le gouvernement de G. Pompidou lance le transfert de 55 000 km de routes nationales aux départements[103]. Les finalités de cette réforme sont clairement affichées dans un document de la Direction des Routes réalisé à partir de la circulaire du 2 mai 1972 intitulé *Points particuliers de la réforme en cours.*

- obtenir une meilleure répartition des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales en fonction de l'intérêt économique des différents réseaux.

- permettre à l'Etat de concentrer ses efforts sur les principales liaisons d'intérêt national. Les autres voies ont davantage vocation à un usage local. Leur intégration aux réseaux départementaux actuels permet de mieux répondre aux besoins.

- accroître les responsabilités des assemblées départementales dans le sens de la décentralisation souhaitée par le gouvernement.

- assurer une meilleure gestion et une meilleure programmation à l'ensemble des voies dont les départements auront ainsi la responsabilité.

L'Etat doit en même temps concentrer ses efforts sur les routes qui supportent la circulation la

[103] cf article 66 de la Loi de Finances pour 1972, précisé par le décret du 17 avril 1972 et la circulaire interministérielle (Equipement et Intérieiir) du 2 mai 1972.

plus intense et la plus lourde et ne pas laisser à l'état d'abandon les routes moins importantes. La dispersion des efforts sur l'ensemble des 80 000 km du réseau routier ne peut donner de résultat probant : il n'y a pas de réseau routier adapté à la circulation contemporaine mais un agrégat de contournements, d'élargissements, etc.

Le texte encourage les départements à absorber les routes nationales dans leur totalité, bien qu'une période de huit années soit prévue par la circulaire pour achever le transfert. L'injonction est claire : *"l'étalement dans le temps entraîne indubitablement des complications de procédure. L'administration et la gestion du réseau peuvent également rencontrer, de ce fait, des inconvénients complémentaires. Sur le plan financier enfin, la subvention attachée, dès h mise en oeuvre de la réforme, à un transfert total permettra d'envisager une politique d'investissement plus ambitieuse dans l'immédiat. Il est donc souhaitable que la solution de l'étalement reste exceptionnelle et ne soit retenue que par les départements qui par suite de circonstances particulières y trouveraient, après étude, un intérêt certain".*

D'ailleurs, on peut lire dans la circulaire un paragraphe de quasi justification : *"cette disposition* (le délai de huit années) *ne fait pas échec à l'exigence d'un transfert portant sur la totalité des routes nationales secondaires existant dans le département ; elle vise simplement à préciser une modalité pratique d'intégration de ces voies au réseau départemental".*

Le principal élément qui ressort de ce déclassement est le souhait de l'Etat de se focaliser sur le réseau d'importance nationale. Le déclassement s'accompagne des renforcements coordonnés, lancés en 1969. Cette action d'envergure a pour objet d'adapter l'état des 25 000 km du futur réseau national de 1971 aux nouvelles conditions de circulation (vitesse, poids des véhicules, croissance du trafic) par des améliorations techniques (élargissements, rectifications des virages, lutte contre les effets du gel, etc).

Les renforcements coordonnés

La politique des renforcements coordonnés est le fruit du désengagement de l'Etat vis à vis du réseau autoroutier. Les crédits budgétaires libérés par le recours de ce dernier à la concession vont pouvoir être utilisés pour améliorer l'état d'entretien du réseau classique et pour le recalibrer là où le trafic le demande.

L'hiver très rigoureux de 1962-63 oblige à installer des barrières de dégel en de nombreux endroits, interdisant l'accès aux routes et isolant de nombreuses bourgades, des régions entières et des grandes villes. Cet hiver hors normes est la goutte d'eau qui fait déborder le vase et mettre l'amélioration du réseau national au premier rang des préoccupations. Les cycles d'études de la Direction des Routes avaient dès le début des années 1960 mis la question à leur programme, ce qui lui avait permis de réfléchir à des méthodes d'action en fonction d'un budget restreint. Le contexte de modernisation des grands axes de trafic (autoroutes en particulier) et le début d'une politique de service à l'usager font vite prendre conscience de l'urgence d'une action adaptée.

Elle est lancée sous la forme de renforcements coordonnés. Le terme utilisé montre l'originalité de ces nouvelles pratiques. Il s'agit en effet de mener une action globale d'amélioration des axes. Au lieu de procéder par petites touches en fonction des urgences et d'améliorer une liaison de façon discontinue, ce qui oblige à attendre son amélioration complète pour que l'investissement soit totalement rentable, il est décidé de procéder par axe complet. Cela implique donc de coordonner les travaux sur un même itinéraire entre plusieurs départements et entre divers services (DDE, DRE, CETE, etc.).

L'heure est aussi à la rationalisation des travaux, faits de façon industrielle afin de diminuer les coûts, de la planification (échéancier des travaux sur la base d'une programmation annuelle et pluri-annuelle) et à la budgétisation des programmes[104]. Devant l'importance de la tâche, il convient de fixer des critères de choix des itinéraires à renforcer en priorité. Le trafic est le premier d'entre eux, vient ensuite l'état de la chaussée, le degré de risque par rapport au gel et enfin l'importance économique de la liaison. Le but du jeu est aussi de rendre le réseau renforcé aussi maillé que possible en tenant compte des renforcements antérieurs et des aménagements financés par un autre biais (élargissements,...)

L'amélioration a pour objet d'adapter la structure de la chaussée au trafic (poids et densité) et de protéger les corps de chaussées contre les effets du gel (ce qui permet ainsi de supprimer les barrières de dégel et par conséquent l'isolement de nombreuses contrées). Un troisième objectif vient s'ajouter aux deux premiers : le calibrage des chaussées dont les largeurs sont inadaptées au trafic actuel (7 m pour les routes à deux voies et 10,5 m pour les routes à trois voies) mais sans pour autant envisager une modification du nombre de voies. L'élargissement n'est cependant envisagé que lorsque le trafic le justifie, si le coût reste raisonnable et si le site n'est pas trop contraignant. L'entretien de la route renforcée devient ensuite prioritaire dans l'attribution des crédits par rapport à l'entretien d'une route qui ne l'est pas encore.

Les renforcements coordonnés connaissent leur phase de lancement en 1969-70 puis battent leur plein entre 1971 et 1977 (11000 km de routes sont renforcées soit 1400 km par an). D tombent ensuite à 600 km par an entre 1978 et 1984 pour être supprimés en 1989.

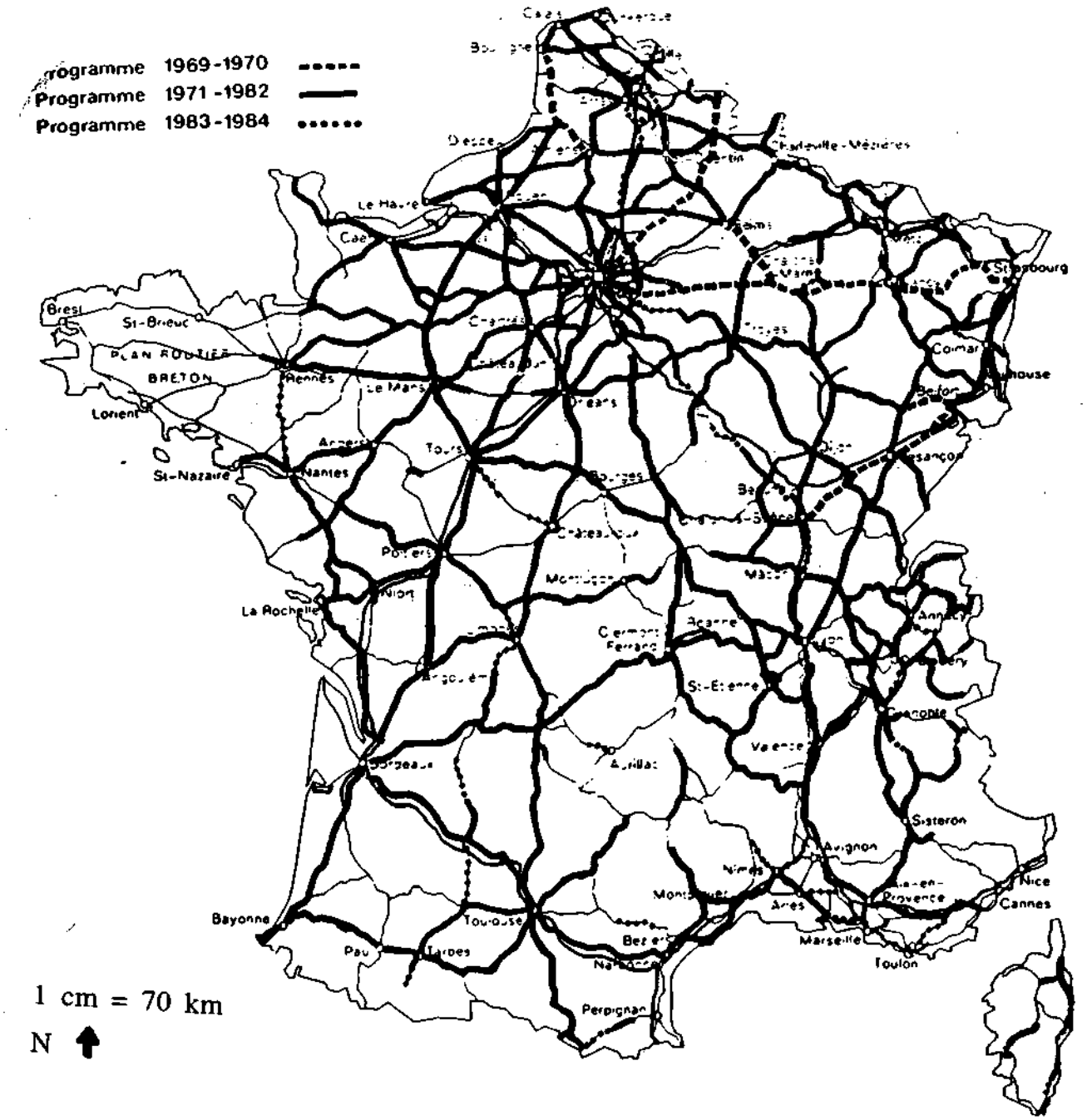
La carte de 1984 montre 17 200 km d'itinéraires renforcés auxquels il faut ajouter 2 450 km de routes neuves ou en bon état. Ainsi, plus des deux tiers du réseau national défini en 1971 et 80 % des routes à fort trafic (plus de 6 000 véhicules par jour en moyenne annuelle) ont été remises aux normes.

La Direction des Routes est la première des administrations centrales à le faire.

carte 2-7

Itinéraires renforcés au 31-12-85

source : *RGRA*, janvier 1985



142 L'accélération de la réalisation du réseau autoroutier

L'accélération du programme d'autoroutes est lancée le 23 mai 1972. G. Pompidou, alors Président de la République, estime lors de l'inauguration de l'axe Lille-Marseille en 1970 qu'il *"est important de quadriller la France du nord au sud et d'est en ouest, de telle sorte que l'activité ne soit pas en quelque sorte, happée par la région parisienne, mais qu'elle puisse être répartie et qu'ainsi nous mettions non seulement toutes nos régions en liaison les unes avec les autres, mais avec les pays qui nous bornent à l'est et au nord est"*[105]. Nous avons vu les moyens mis en oeuvre : conservation des ressources budgétaires classiques (FSIR et budget général) et surtout élargissement de la solution de l'emprunt par des concessions faites à des sociétés privées ; mise en place d'un système concurrentiel par le biais de ce type de concessions et par la libéralisation apportée au fonctionnement des SEMCA. Ainsi, les ressources disponibles ont pu augmenter de la façon suivante

tableau 2-2

Comparaison des ressources (budget de l'Etat et concessions) disponibles en 1972 et 1973

(en francs courants)

	Avant accélération de la réalisation du programme autoroutier 1972	Après accélération de la réalisation du programme autoroutier 1973	Différence
Autorisations de programme (financement budgétaire)	1950 MF	2570 MF	+ 620 MF
Financement issu des concessions	7800 MF	9830 MF	+ 2030 MF
Financement total (dont concessions)	9750 MF	12400 MF	+ 2650 MF

source : *RGRA* juillet-août 1973, n°489.

Il ressort de ce tableau une participation majoritaire des sociétés concessionnaires dans le financement de la réalisation du réseau (de l'ordre de 80 %).

[105] source : *RGRA*, n°460,1970.

Le schéma prévoit de passer de 150 km d'autoroutes construites par an (période du V ème Plan) à 400 km en 1972 et sous 2 à 3 ans à 700 ou 800 km par an. Ainsi, le réseau doit passer de 1 540 km en 1970[106] à 2 500 km fin 1973, 3 500 km fin 1975 et 6 000 km fin 1978. Les contrats de concession, qui sont des extensions de concessions existantes, sont très rapidement passées avec les dix sociétés concessionnaires (les six SEM et les quatre sociétés privées). Doivent en effet être réalisés les tronçons suivants :

- Paris-Strasbourg pour le début 1977 ;

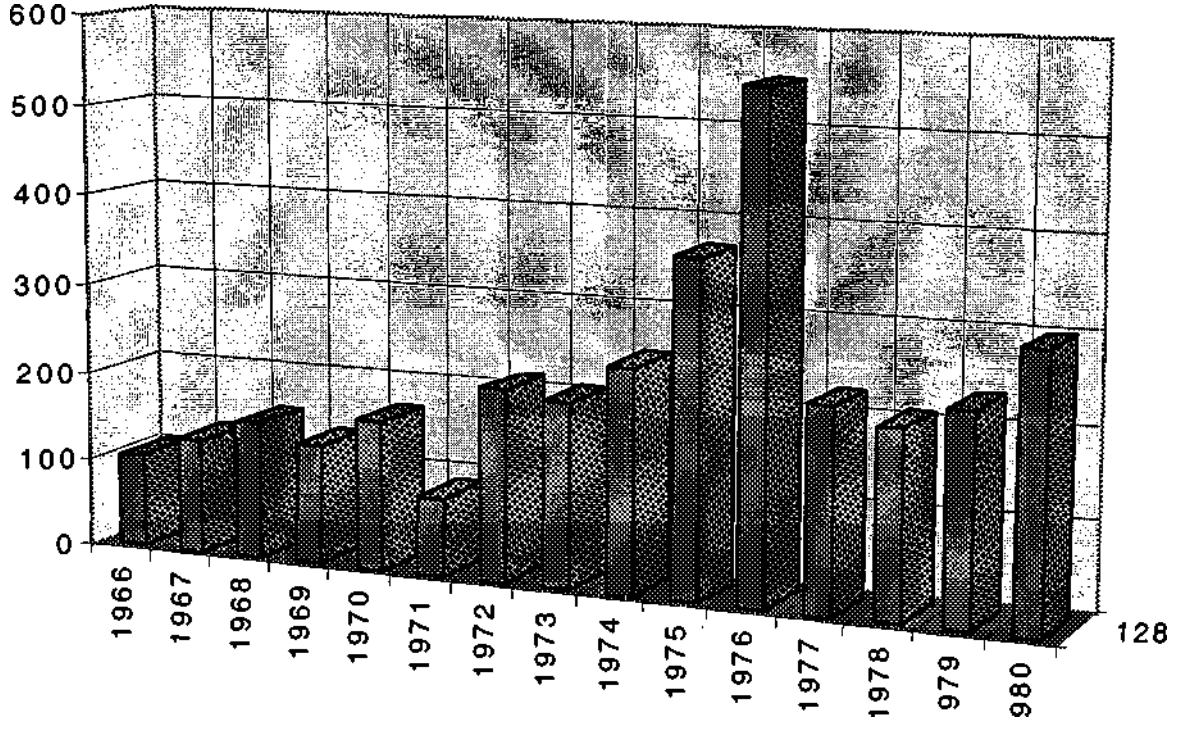
- liaison continue de la vallée du Rhône à l'Espagne en 1977 et à l'Italie en 1978 ;

- Narbonne-Bordeaux et Mulhouse-Beaune en 1978.

L'accélération de la réalisation du réseau se poursuit en dépit de la crise économique qui se profile dans la première moitié des années 1970. L'année 1976 marquera même une pointe dans l'évolution du nombre de kilomètres mis en service, comme le montre le tableau ci dessous

graphique 2-3

L'accélération de la réalisation du réseau autoroutier dans les années 1970
nombre de km mis en service
source : Direction des Routes



L'Allemagne dispose alors d'un réseau de 4440 km et l'Italie d'un réseau de 3910 km.

Conclusion : schéma de synthèse du processus d'élaboration du réseau autoroutier.

Ce schéma reprend celui présenté à la fin du chapitre consacré à la nouvelle représentation et au nouvel usage de l'espace (chapitre 2, deuxième section) et le complète pour présenter la définition du réseau autoroutier qui suit la phase de réflexion et de tâtonnements des Pouvoirs publics au cours des années 1950 et 1960.

schéma 2-2

facteurs structurels concourant à la formalisation du réseau

Valeurs attribuées à l'autoroute (au réseau rapide en général)
utilité économique (participe à la croissance)
utilité sociale : justice sociale, équité, intérêt général.

+

facteurs conjoncturels concourant à la formalisation du réseau

Contexte socio-économique : Trente Glorieuses, croissance du trafic, aménagement du territoire, nouvelles théories d'organisation spatiale

Position des acteurs : Action commune, sous la haute main de l'Etat

--> participation de la DATAR, du CGP, des administrations centrales (construction en particulier).
--> participation des bureaux d'études
--> pression des entreprises de TP.

Doctrine économique : régulation macro-économique

↓

Nouvelle échelle de référence de la gestion du territoire : échelon local --> échelon 8 métropoles et des 15 centres régionaux.

↓

Phase intermédiaire entre le réseau classique et le réseau rapide
(autoroutes et RN améliorées) --> hésitations et tâtonnements des Pöuvoirs publics

↓

DÉFINITION D'UN NOUVEAU RESEAU

Morphologie : réseau maillé, évolutif (RN --> autoroutes), articulation entre réseau classique et autoroutes
Echelle de référence de la maille : desserte des métropoles d'équilibre et des centres régionaux.
Fonction : aménagement du territoire, décongestion des axes saturés

Définition d'un territoire de référence : territoire national

Définition de modalités de réalisation :
Financement : recours à la concession à des SEM, puis à des sociétés privées ; perception d'un péage; planification : plan (1960) et schémas directeurs (1971 et 1978).
Concertation : procédure d'enquête publique très encadrée par l'Etat.
Argumentaire : développement industriel harmonisation des régions, relation développement des infrastructures de transport et développement économique

Chapitre 2

Le développement du réseau entre structure et conjoncture (années 1978-1998)

En 1973 et 1979, deux chocs pétroliers viennent perturber l'économie mondiale. L'équilibre économique national s'en ressent tout comme la situation routière et autoroutière. Le pétrole devient une denrée rare : le prix du baril de brut augmente considérablement, d'autant que les pays exportateurs sont tentés de réduire leur production en raison de l'inflation qui menace la valeur réelle de leurs excédents financiers. Les pays acheteurs doivent surveiller leur budget pour lutter contre les déficits et assurer autant que faire se peut leur compétitivité sur la scène internationale. Une hausse des taux d'intérêts est inévitable en raison de l'inflation, de l'action des gouvernements pour contrôler les variations des taux de change et en même temps des besoins très importants en capitaux nécessités par la recherche de nouvelles sources d'énergie et la reconversion des appareils industriels qu'il faut adapter.

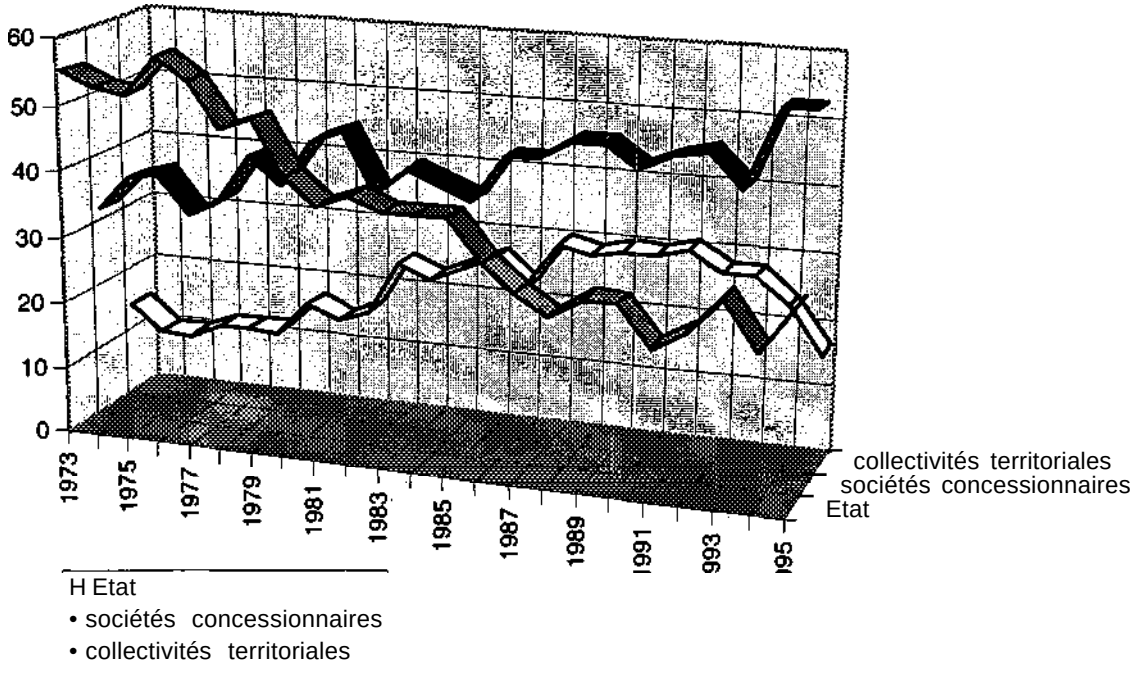
La politique routière et la mise en oeuvre du schéma directeur s'en trouvent logiquement affectées. Les ressources sont plus difficilement mobilisables : les taux d'intérêt élevés rendent le financement par l'emprunt moins facile, les fonds budgétaires sont moins importants du fait de la baisse des rentrées fiscales et du poids de la dette et doivent par ailleurs être davantage consacrés à la politique sociale. Enfin, l'inflation participe aussi à l'augmentation du coût des travaux publics.

Le rythme de réalisation du programme d'autoroutes prévu en 1972 suit donc la conjoncture, mais un peu à retardement. Le kilométrage d'autoroutes construit ramené au kilométrage prévu montre jusqu'en 1976 une bonne concordance entre les réalisations et la programmation.

Jusqu'à cette date, les mises en service défient la crise. Le lancement des nouvelles sections est en effet permis par la possibilité donnée aux sociétés concessionnaires de bénéficier d'emprunts à remboursement différé, ce qui permet d'en commencer le remboursement quand l'autoroute devient rentable. A partir de 1976, les financements sur crédits budgétaires, en particulier à destination des routes nationales, baissent considérablement. Les emprunts des sociétés concessionnaires gardent quant à eux un rythme ascendant.

graphique 2-4

Part de l'Etat, des collectivités locales et des sociétés concessionnaires dans le financement du réseau routier national de 1973 à 1995
source : Direction des Routes



L'équilibre trouvé par les Pouvoirs publics au début des années 1970 entre la conjoncture de l'époque et la réalisation de leurs objectifs d'aménagement du territoire (équilibre entre les régions, redistribution spatiale des richesses) issus des valeurs portées par l'Etat jacobin et son administration risque donc d'être ébranlé.

L'objectif de ce chapitre est d'analyser ces niveaux de concordance que les Pouvoirs publics vont essayer de trouver entre les éléments du système : facteurs conjoncturels d'une part, qui dans la période qui nous occupe ici deviennent plus préoccupants : contexte socio-économique, doctrine économique, autres acteurs, etc ; et facteurs structurels : valeurs d'utilité sociale et politique de l'autoroute qui prennent forme à travers la politique d'aménagement du territoire. La focalisation de ce chapitre sur cette recherche d'équilibre entre structurel et conjoncturel explique d'ailleurs son titre.

Il commence par situer le contexte du début des années 1980 et expose ensuite les interrogations sur les modalités de réalisation du réseau autoroutier que ce nouveau contexte suscite chez les Pouvoirs publics, interrogations portant essentiellement sur les objectifs à assigner au réseau (un réseau d'aménagement du territoire, par conséquent maillé, coûte cher); et sur son financement (la perception d'un péage n'est pas équitable mais elle permet de

financer le maillage). Il présente enfin l'évolution du réseau à travers deux périodes : la consolidation du système et §fln;;,'àfceëlérationl"-'Gë>€Hâpitre s'achève sur un bilan des permanences et des mutations qui ont marqué le réseau et ses modalités de réalisation.

2-1 1978-1982 : Les interrogations

211 Le contexte : une conception globale de la politique des transports, une dérégulation des marchés, un rôle moins fort de l'Etat et une montée en puissance des régions.

Une perception plus globale de l'organisation des réseaux de transport

1981 voit arriver une nouvelle équipe ministérielle après l'élection de François Mitterrand. Le gouvernement, placé à gauche dans l'hémicycle parlementaire, instaure sous l'égide du nouveau Ministre des Tranports, Charles Fitterman, une politique des transports renouvelée sous certains aspects, formalisés pour l'essentiel par la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), votée en 1982. Ces points, qui introduisent des éléments nouveaux dans la façon des Pouvoirs publics de considérer le développement des réseaux, sont au nombre de trois :

- davantage d'intermodalité avec la réalisation de schémas d'infrastructures multimodaux régionaux et nationaux (restés lettre morte).

- le droit au transport, soit le droit de pouvoir se déplacer dans de bonnes conditions (choix modal, accès à l'information).

- plus de transparence dans le choix des investissements, avec l'obligation d'évaluer *a posteriori* les projets d'infrastructure d'un coût supérieur à 500 millions de francs.

L'organisation des réseaux de transport est donc envisagé de façon globale, tous modes confondus et doit être justifiée (évaluation *a posteriori).* Enfin, la notion de droit au transport réitère la valeur d'équité sociale, chacun devant pouvoir se déplacer facilement.

Dé régulation des marchés et rôle moins fort de l'Etat

Suite à la crise des années 1970, l'économie d'entreprise et l'analyse des marchés supplante la régulation des années 1960. A une politique économique (et une planification) indicative, macrosociale, macroéconomique, qui encadre le marché succède une doctrine axée sur la dérégulation des marchés (libre circulation des personnes, des capitaux et des biens).

Les politiques volontaristes et nationales des années 1960 sont remplacées par une planification moins lourde et un élargissement de l'échelon décisionnel national aux niveaux supérieurs (Communauté européenne) et inférieurs (décentralisation, régionalisation). Tant la communauté européenne que les collectivités locales vont d'ailleurs avoir une influence au cours des années 1990 sur l'évolution du réseau autoroutier français (cf. troisième partie de cette thèse).

Cette évolution de la doctrine et de la politique économique, qui accordent un rôle moins prépondérant à l'Etat, se retrouve parallèlement dans la montée en puissance des régions et des

collectivités locales, qui deviennent de véritables partenaires pour celui-ci.

Montée en puissance des régions et des collectivités locales

La régionalisation a pu être revendiquée depuis des siècles par certaines Provinces. Elle prend forme au cours des années 1950 avec les nouveaux besoins de planification de l'après-guerre et la politique d'aménagement du territoire. En 1955 sont instaurées les régions de programme. La création de la DATAR en 1963 vient renforcer l'action régionale de l'Etat, et celle des Commissions de développement économique régional (CODER) en 1964 permet aux régions nouvellement constituées d'être consultées sur les aspects régionaux du plan. Une première tentative est lancée en 1969 pour leur donner le statut de collectivités locales, ce qui les doterait d'une instance décionnelle, un conseil élu. A ce projet de loi rejeté par l'Assemblée Nationale, succède la création des Etablissements publics régionaux (EPR) qui fonctionnent avec un conseil régional et un comité économique et social. Les régions prennent un peu d'autonomie, mais le préfet instruit et exécute toujours les affaires soumises au conseil.

Cependant, les régions, tentées par cette première expérience, veulent aller plus loin. On voit ainsi se multiplier des revendications en ce sens dans les années 1970, qui sont aussi soutenues par V. Giscard d'Estaing, Président de la République (Bodineau, 1995). La loi du 2 mars 1982 donne enfin aux régions le statut de collectivités locales, ce qui fait disparaître le contrôle *a priori* du préfet et leur transfère de véritables compétences (instruction et exécution de leurs décisions, liberté de fixer leurs ressources fiscales).

Se constituant dès les années 1980 des services propres à assumer leurs nouvelles compétences, les régions deviennent de véritables interlocuteurs locaux pour l'Etat dans l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques nationales (aménagement, emploi, équipement, etc). Les contrats de plan Etat-Régions sont l'outil de cette participation, en permettant une prise en compte au niveau national des desideratas régionaux et en assurant la cohérence des orientations de ces deux échelons de décision.

La région n'est plus seulement consultée. Elle dispose d'un pouvoir de décision, peut formuler ses propres politiques, en devant les mettre en accord avec celles de l'Etat, et dispose autant que possible des ressources financières pour les réaliser.

Aussi, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les questions pullulent alors que le contexte de crise économique est encore proche, que l'inflation est forte (+ 10 % au moins) et que le gouvernement est passé à gauche. Doit-on continuer à appliquer une politique de développement d'infrastructures initiée dans une période de croissance économique ? Faut-il poursuivre les mêmes objectifs ? Faut-il renoncer à certains principes ? Quelle politique de financement mettre en place ?

Les rapports[107] réalisés à la demande des gouvernements se multiplient. L'examen de leur

Groupe interministériel, *Rapport de l'étude interministérielle sur les autoroutes*, mai 1978.

contenu montre les interrogations que se posent les gouvernements, tant de droite que de gauche (à partir de 1981) sur l'évolution possible dû réseau autoroutier, sur les objectifs qu'il faut lui assigner (aménagement du territoire ou simple réponse à trafic croissant, sachant que l'aménagement du territoire implique un réseau maillé, mais coûteux à réaliser) et sur le mode de financement (la perception d'un péage ne permet pas de traiter les usagers du réseau routier national (RN et autoroutes) de façon équitable, mais offre en revanche la possibilité de financer la réalisation d'un réseau maillé).

212 Faut-il continuer de développer le réseau en fonction des principes d'aménagement du territoire ?

Malgré la souplesse financière dont disposent les sociétés concessionnaires, le gouvernement de Raymond Barre s'interroge sur l'opportunité de la réalisation d'un réseau défini antérieurement à la crise, selon des principes d'aménagement du territoire. Ce questionnement fait l'objet d'un *Rapport interministériel sur les autoroutes,* paru en 1978. La lettre de commande indique que le contexte économique (en particulier influence du prix du pétrole sur l'évolution du trafic et le coût des travaux) oblige à rationaliser les investissements contribuant au rééquilibrage régional, ce qui pour le moment ne remet pas en cause mais diffère la réalisation des objectifs d'aménagement du territoire.

Une autre raison, plus interne au système autoroutier, peut aussi motiver ce rapport. Il s'agit de la disponibilité des capitaux. Le réseau est réalisé par des SEMCA et par des sociétés privées. Ces dernières sont davantage tributaires de la crise car plus dépendantes de capitaux privés. D'autre part, leur actionnariat peut manifester une certaine réticence à investir dans un secteur menacé par les conséquences de la crise économique sur le trafic et le coût des travaux, d'autant que les recettes de péage, corrélées à l'évolution du trafic, sont susceptibles de baisser. La situation financière des sociétés privées ne semble pas sûre, celle des SEMCA peut être fragilisée par le comportement des banques, logiquement méfiantes pour accorder des prêts, même garantis par l'Etat.

Le rapport examine la faisabilité du réseau autoroutier d'aménagement du territoire en fonction des nouvelles conditions économiques et du souhait du gouvernement de faire les meilleurs choix au meilleur moment. Il part du principe d'un étalement des réalisations et éventuellement d'une répartition différente des types d'infrastructures en déclassant des projets autoroutiers en projets d'amélioration de la route classique (transformer une deux voies en deux fois deux voies coûte moins cher que de réaliser une autoroute *ex nihilo).* Le paramètre des recettes de péage dans la faisabilité du réseau d'aménagement du territoire est au centre du raisonnement.

Le rapport examine donc les solutions techniques possibles : autoroute à péage (dans ce cas il

Dreyfus Gilbert, *Rapport sur la situation actuelle et le devenir des autoroutes françaises,* janvier 1982
Conseil économique et social, *Les liaisons autoroutières et routières à fort débit,* avis adopté par le conseil économique et social au cours de la séance du 27 janvier 1982 sur le rapport de J. Fabre.

faut conserver les concessions), sans péage, route neuve à 2 fois 2 voies, aménagement sur place ; impact d'un recours au péage ou non (et donc d'un recours à la concession ou non) ; en intégrant les critères de trafic et d'aménagement du territoire dans ces variantes. Il arrive aux conclusion suivantes.

Une solution optimale pour l'aménagement du territoire : l'autoroute sans péage.

Dans le cas d'un même parti d'aménagement sur l'ensemble du réseau, le coût serait de 21,2 Mds de francs pour des autoroutes à péage, 20,5 Mds de francs pour des autoroutes sans péage, 15,2 Mds de francs pour des routes neuves et 14,1 Mds de francs pour des aménagements sur place.

Si on intègre le paramètre de la rentabilité, la solution de l'autoroute sans péage seule pour tout le territoire s'avère être la plus intéressante [108], sachant que la date optimale de mise en service se situe pour la plupart des liaisons avant 1981. La suppression de la perception du péage implique la suppression des concessions. Or, le report sur le budget de l'état de ces investissements n'est pas chose facile, surtout si leur date optimale de mise en service est proche. Les dotations budgétaires ne sont pas forcément compatibles avec ces dates optimales.

Aussi, faut-il étaler la réalisation de ces investissements dans le temps ou choisir des solutions moins coûteuses ? Le rapport complique le jeu en envisageant les quatre variantes possibles pour chaque liaison. La solution qui procure le bénéfice actualisé[109] maximal reste l'autoroute, avec ou sans péage, la proportion d'autoroutes sans péage s'accroissant à mesure que la contrainte budgétaire se fait moins sentir. D'autres paramètres sont intégrés : le montant des dotations budgétaires, la valeur du coefficient de désutilité de l'impôt, l'évaluation du coût des ouvrages, l'évaluation des avantages procurés par les aménagements étudiés. L'autoroute demeure la solution optimale pour de nombreuses liaisons mais pas pour toutes. La prise en compte des objectifs d'aménagement du territoire et des temps de parcours en fonction des types d'aménagement possibles (tous à deux fois deux voies) ne modifie pas les conclusions précédentes.

Mais les autoroutes d'aménagement du territoire sont peu rentables

L'intégration des objectifs d'aménagement du territoire reste très forte : le rapport classe les projets d'amélioration routiers en fonction de ces derniers. Quels sont-ils ? Le désenclavement de l'ouest, du sud ouest, et du Massif Central et le raccordement du réseau autoroutier français au réseau européen[110], auxquels s'ajoutent la desserte des zones de développement touristique et la limitation de la croissance de la région parisienne par le biais des métropoles d'équilibre et

[108] Du point de vue du calcul économique, une autoroute à péage est moins rentable qu'une autoroute sans péage. Son utilité collective est en effet moins importante, puisque moins d'automobiles 1 a fréquentent.

[109] c'est-à-dire la différence entre les avantages actualisés et le coût global d'investissement actualisé. C'est un des critères du calcul de la rentabilité de l'infrastructure.

110 décision du conseil central de planification du 25 novembre 1975.

du développement des villes moyennes. Les tronçons étudiés ont été appréciés et classés en regard de leur utilité par rapport à ces objectifs.

Or, organiser le territoire au moyen des infrastructures de transport sous-entend que l'on veut en même temps agir sur la répartition spatiale du trafic, censé contribuer au développement économique de contrées à l'écart des grands axes traditionnels. Le rapport classe donc les liaisons en quatre groupes (p. 78) selon leur degré d'importance pour l'aménagement du territoire[111]. Plus la réalisation de l'infrastructure est urgente en regard des objectifs d'aménagement du territoire, plus son bénéfice actualisé décroît.

En bref, plus les principes d'organisation et d'équilibre du territoire sont appliqués, plus sont concernées les infrastructures à réaliser dans les secteurs les plus isolés et plus le coût global est important.

Conserver les objectifs d'aménagement du territoire et percevoir un péage jusqu'en 1985

Le rapport conclut que toutes les variantes testées sont cohérentes en regard des objectifs posés (aménagement du territoire et écoulement du trafic). Le calcul économique est impuissant pour arbitrer entre les deux et ne peut remplacer le choix politique. Le rapport débute sa conclusion par des propos neutres dans la suite logique d'une analyse rigoureuse et objective de la situation. Mais il précise ensuite que dans la suite des choix antérieurs[112], la politique la plus adaptée consisterait à donner priorité aux objectifs d'aménagement du territoire[113], en conservant le péage.

Globalement, il apparaît que, en regard des objectifs d'aménagement du territoire et des contraintes de rentabilité, la solution autoroutière est optimale. L'arrêt de la perception du péage pourrait intervenir en 1985, mais pas avant, ce qui implique quand même un plus long délai de réalisation des investissements désormais financés par le budget. La situation des SEMCA semble à peu près assurée, mais celle des sociétés privées moins.

D'autres rapports sont commandés sur la question du financement et en particulier sur celle de la perception du péage et de la concession. Ces rapports sont réalisés au début des années 1980, au moment où Charles Fitterman, adepte d'une politique multimodale, prend la tête du Ministère des Transports et où l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement de gauche met en première ligne dans les débats sur l'évolution possible du réseau autoroutier la question de la concession et de la perception d'un péage.

[111] groupe 1 : liaisons importantes pour l'aménagement du territoire, groupe 2 : intérêt plus moyen. groupe 3 : pas d'intérêt notable.groupe 4 : aucun intérêt.

[112] *"Les pouvoirs publics ont accordé un poids élevé aux considérations d'aménagement du territoire"* p. 83.

[113] Les solutions proposées par le rapport sont au nombre de sept (cf. p. 83).

213 La question du péage et de la concession en ligne de mire de la réflexion des Pouvoirs publics

L'Etat, s'il poursuit dans la voie d'un équipement du pays en autoroutes selon les principes d'aménagement du territoire, doit réfléchir à des modalités de financement idoines, sachant que la situation financière des sociétés concessionnaires, privées en particulier, n'y est pas toujours adaptée. Quelle solution envisager dans ces circonstances ? Nous ferons référence à un rapport paru en 1982, le *Rapport sur la situation actuelle et le devenir des autoroutes françaises,* rédigé par Gilbert Dreyfus, ancien directeur des routes.

La (très) mauvaise santé financière des sociétés concessionnaires

Au début des années 1980, la santé financière des sociétés concessionnaires n'est pas brillante Selon les simulations faites dans le cadre du rapport précité, la capacité de financement par le biais de la concession et du péage serait nulle pour les douze ans à venir, sans une aide de l'Etat les péages ne peuvent être supprimés avant 1993-94 et tout recours supplémentaire à l'emprunt durant les cinq années suivantes augmenterait le déficit des concessionnaires[114]. La capacité résiduelle pour financer le système repose sur les excédents apparaissant à partir de 1993-94, mais ils ne seront pas disponibles si les péages sont supprimés en même temps. Si cependant il y a emprunt avant 1993, ce qui est quasi inélectuctable, des ressources complémentaires pour leur remboursement seront indispensables, dont les deux tiers devront être mises à disposition avant 1993-94.

Les sociétés concessionnaires les plus déficitaires sont les sociétés privées : leurs réseaux ne sont pas encore amortis et elles ne peuvent compenser les frais des sections récentes, dont les coûts de construction ont fortement augmenté avec la crise des années 1970. Elles doivent donc faire appel à la garantie de l'Etat, ce qui annule dans la pratique l'objectif initial émis par la décision gouvernementale de 1969 d'un désengagement financier de la part de ce dernier.

En plus d'être peu équitable, la perception du péage n'équilibre pas forcément les comptes des sociétés. L'attention des Pouvoirs publics se porte donc sur les avantages et les inconvénients de cette solution en regard des contraintes de trafic et des principes d'aménagement qui poussent à la réalisation du réseau.

La perception d'un péage est-elle contradictoire avec les principes d'aménagement du territoire ?

La politique d'aménagement du territoire a pour objectif d'équilibrer le niveau socio-économique des régions. Or, rendre payantes certaines liaisons induit des différences entre

[114] Même sans endettement supplémentaire, les recettes de péage sont insuffisantes pour les six années qui suivent et seules trois sociétés concessionnaires sur dix (ESCOTA, COFIROUTE et SAPN) ont leurs finances en équilibre ou en excédent.

elles en en rendant certaines plus attractives (pas de péage) que les autres. Logiquement, il faudrait d'ailleurs que les autoroutes gratuites soient localisées dans les régions isolées, pour y attirer les flux de circulation qui peuvent trop importants ailleurs, soit reporter le trafic d'axes saturés et payants sur des axes peu fréquentés et gratuits[115].

-Le rapport commence par regarder quelles sont les conditions d'équilibre financier d'un nouveau tronçon. Il apparaît qu'une autoroute doit recevoir au minimum 20 000 véhicules par jour pour s'autorentabiliser et n'être à la charge ni du contribuable ni des usagers des tronçons les plus fréquentés. Or, toutes les liaisons projetées ne compteront pas plus de 8 000 véhicules par jour. On se trouve en plein dilemme d'aménagement du territoire.

Comment instaurer un péage déjà mal accepté par nature sur un axe peu fréquenté pour le type d'infrastructure envisagé sans compromettre le développement économique local tant recherché par l'attraction du trafic et l'accès de régions isolées à un moyen de communication performant ? Le rapport suggère de s'interroger *"non pas sur la nécessité de construire une liaison routière de qualité* (autrement dit une autoroute) *mais sur le type de liaison le mieux adapté au trafic attendu et à la capacité financière du pays* " (p. 14). C'est donc un financement budgétaire qu'il faudrait envisager, non pas sur des critères d'aménagement du territoire, mais sur des critères de trafic, peut-on souligner au passage.

La variabilité des taux de péage d'un tronçon à un autre et d'une société concessionnaire à une autre ne permet pas non plus de respecter les principes d'aménagement ni d'équité. Les péages les plus faibles sont pratiqués dans les régions les plus industrialisées, où par conséquent le trafic est important. Le phénomène inverse s'observe dans les régions les moins urbanisées. L'autoroute, qui doit contribuer à équilibrer économiquement les régions, ne peut remplir son rôle si elle ne peut attirer le trafic là où il n'en passe pas naturellement. Et le péage, élevé ou non, n'est pas facilement accepté par les usagers.

Le rapport conclut que la solution de la concession n'est plus adaptée à la réalisation du réseau d'aménagement du territoire, sachant que les possibilités d'endettement sont limitées, à moins d'une intervention de l'Etat. La perception d'un péage est dissuasive pour les usagers et ne permet pas de réaliser correctement les objectifs d'aménagement du territoire. Mais si ce système de financement est remis en cause, il sera difficile de recourir exclusivement à la solution autoroutière. Les perspectives de financement budgétaire sont aussi aléatoires, ce qui implique pour les Pouvoirs publics de réviser les choix faits en matière de type d'infrastructure.

214 Quel type d'infrastructure ?

Finalement, si la solution du péage ne peut être écartée, mais que les ressources qu'elle offre sont quand même limitées (en témoigne le difficile équilibre financier des sociétés

[115] Ce qui sera le cas dans les années 1990 avec le doublement de A 7 par la A *75* (autoroute d'aménagement du territoire financée par l'Etat, donc gratuite) qui relie Clermont-Ferrand à Montpellier.

concessionnaires), demeure la possibilité pour l'Etat de jouer sur le type d'infrastructure (autoroute ou route à deux fois deux voies aménagée sur place) et sur la planification des réalisations.

Le rapport de G. Dreyfus envisage, comme celui de 1978, quatre options : soit l'autoroute à péage avec un rapport maximal de 100 pour l'investissement, soit l'autoroute sans péage avec un rapport de 95, la route à tracé nouveau avec un rapport de 85 ou l'aménagement sur place avec un rapport de 50 à 80. Mais les conclusions sont différentes. Dreyfus montre que l'autoroute constitue le plus souvent un surinvestissement éloigné de l'optimum économique, la rentabilité n'étant pas au rendez-vous. De même, une deux fois deux voies avec carrefours dénivelés est souvent inutile car son coût est très proche de celui d'une autoroute. Les routes à plusieurs chaussées ne sauraient donc constituer la "solution miracle". Le rapport propose une alternative pour certaines liaisons : une autoroute à une seule chaussée de 7 m, soit à une voie dans chaque sens, mais avec des caractéristiques autoroutières (accès réglementé,...) et la réserve d'une emprise de deux fois deux voies. Il est préconisé de réaliser dans un premier temps des chaussées qui puissent ensuite être adaptées en largeur à un trafic en croissance.

215 Les solutions proposées : péréquation entre les sociétés, nationalisation, participation financière des régions.

La solution du péage est considérée comme dissuasive pour l'usager et en contradiction avec les principes d'aménagement du territoire, mais la fiabilité du financement budgétaire laisse à désirer. Aussi, la perception du péage apparaît finalement comme la seule source de financement possible pour assurer la réalisation du réseau autoroutier d'aménagement du territoire. Il est considéré comme une sorte de pis-aller, utilisé le temps de construire les axes manquants et de rembourser les emprunts, ce qui est certes inéquitable sur le moment, mais qui permettra au final d'assurer doublement les objectifs d'aménagement : le maillage du territoire et la gratuité du réseau, une fois les derniers tronçons amortis. Quelques solutions sont proposées par le rapport de G. Dreyfus : péréquation entre les sociétés, nationalisation, participation financière des régions.

Le rapport interministériel sur les autoroutes (1978) appellait à une péréquation des recettes de péage entre les sociétés, au regroupement de certaines d'entre elles et à la constitution d'une société nationale. Cette idée est reprise dans le rapport de G. Dreyfus, mais l'auteur ne s'étend pas sur la question. Il propose trois solutions en laissant le choix au politique : soit une loi de nationalisation, soit la déchéance des concessionnaires qui ne semble pas être une bonne solution[116] ou encore le rachat négocié de la totalité du capital, à la place de la traditionnelle prise de participation majoritaire.

[116] Le concessionnaire est déchu de sa concession, mais cela peut coûter cher à l'Etat, qui peut être partiellement tenu pour responsable de la situation financière des sociétés concessionnaires et qui peut être amené à verser de grosses indemnités aux actionnaires. La procédure est longue et coûteuse.

Il est aussi fait appel à la participation financière des régions. Dans le cadre d'un réseau évolutif, le rapport de G. Dreyfus suggère en effet de leur laisser la possibilité de financer de leurs propres deniers le passage à deux fois deux voies si elles le souhaitent. Les lois de décentralisation ne sont pas loin et le déclassement des routes nationales réalisé en 1971 a laissé des traces dans les esprits. On peut seulement noter qu'il n'était question à l'époque que du réseau considéré comme secondaire en regard des grands objectifs d'aménagement. L'Etat continuait d'assumer soit directement soit par concession la charge du réseau national.

Ces nombreuses hypothèses et questions mettent en lumière les pierres d'achoppement de la réflexion du début des années 1980 sur l'avenir du réseau autoroutier.

Les modalités de financement doivent s'adapter aux conséquences de la crise économique des années 1970. Mais, si les SEMCA, après avoir été libéralisées en 1970, et les sociétés privées, créées la même année, passent sous la houlette de l'Etat avec la création *d'Autoroutes de France* en 1982[117], en revanche la solution du péage et de la concession semble demeurer, avec en ligne de mire leur suppression dès que possible. D'ailleurs les dates varient (1985 pour le rapport de 1978, 1994 pour le rapport de G. Dreyfus).

L'application des principes d'aménagement du territoire demeure aussi primordiale, même si G. Dreyfus indique qu'il vaudrait mieux réaliser un réseau évolutif, adapté au trafic. Cette priorité fait d'ailleurs l'objet d'une recommandation du rapport de 1978, et elle est suivie par le gouvernement.

L'objectif d'aménagement du territoire est conservé malgré une situation financière difficile des sociétés. Le réseau autoroutier tel qu'il a été défini *a priori* en 1960 a donc des chances d'être réalisé. Cela nous permet de souligner qu'en dépit de la crise rencontrée par le réseau, les valeurs qui sous-tendent son développement depuis le début (utilité sociale et économique) sont toujours présentes.

Enfin, si les objectifs restent les mêmes, les modalités de réalisation du réseau doivent, dans le contexte qu'on leur connaît, s'adapter. On entre ici au coeur de la rencontre entre les facteurs structurels (les valeurs atribuées à l'autoroute qui se retrouvent dans les principes d'aménagement du territoire) et conjoncturels (contexte socio-économique, autres acteurs, etc), rencontre qui va peut-être influencer le développement de ce réseau.

Le sous-chapitre suivant va montrer comment le réseau autoroutier va poursuivre son évolution.

2-2 1982-1988 : La consolidation du système et la poursuite du maillage

Nous ferons davantage référence dans ce chapitre à la notion de système appliquée à l'autoroute car nous allons aborder comme nous l'avons précisé précédemment l'évolution de chacun des éléments qui permettent la réalisation du réseau : modalités de financement, de planification, de

[117] ayant le statut d'établisssement public.

concertation, argumentaire. Cette évolution sera appréhendée à travers l'analyse du contenu des schémas directeurs élaborés par la Direction des Routes de 1984 et 1992.

Le nombre de schémas (cinq) parus en huit ans est éloquent pour montrer les variations de rythme qui ont marqué la réalisation du réseau. Celui-ci va connaître deux périodes d'accélération, deux réformes financières, dont une influençant sa planification, et des changements au sein des modalités de concertation.

Seront traités d'un coté les éléments propres au secteur autoroutier (concession, planification, évolution du réseau, etc) et de l'autre la question de la concertation.

221 La consolidation du système de financement : regroupement des sociétés, harmonisation des taux de péage, péréquation des recettes (1982)

Après la réforme de 1971 autorisant la concession à des sociétés privées et la libéralisation des modalités d'intervention des SEM qui élargit le système de financement par emprunt, le nouveau gouvernement met en place en 1982 une autre réforme du secteur autoroutier qui suit une démarche inverse de la première.

Cette réforme est fondée sur le regroupement des sociétés concessionnaires au sein de l'établissement public Autoroutes de France. De dix, dont une moitié de privées, elles passent à cinq. Parmi les sociétés privées, seule Cofiroute conserve ce statut. Ce regroupement se traduit par la généralisation du système des sociétés d'économie mixte qui absorbent les sociétés privées déficitaires.

L'Etat transfère ses créances (les avances remboursables[118]) à Autoroutes de France. Les SEMCA remboursent désormais ces avances directement à l'établissement public qui les péréque entre les sociétés déficitaires, toujours sous forme d'avances de trésorerie. Les ex-sociétés privées peuvent donc continuer à réaliser de nouveaux tronçons. Le péage est harmonisé sur la base d'un tarif kilométrique unique, qui peut être augmenté en cas de relief difficile (le coût de l'infrastructure est en effet plus élevé). Cette réforme a lieu dans le contexte de la LOTI, ce qui motive fortement la question de conditions d'accès au réseau identiques pour tous. Celle-ci, votée en 1982, prévoit en effet un droit au transport pour chaque citoyen (possibilité de se déplacer dans de bonnes conditions et accès à l'information).

L'objectif de la réforme est double. Politiquement, il faut pour le gouvernement de Pierre Mauroy assurer la maîtrise publique du développement du réseau et donc des sociétés privées, ce que Georges Reverdy (1995) résume par la formule *"stopper l'hémorragie financière en faveur du privé"*. Matériellement, il faut trouver une solution pour les quatre sociétés privées en difficultés, ce que la réforme fait en les adossant aux SEMCA.

[118] avances faites aux sociétés par l'Etat pour leur permettre d'équilibrer leurs comptes en attendant que les tronçons construits aient atteint leur petit équilibre (couverture des frais d'exploitation).

Le système de financement fonctionne donc selon un modèle unique pour toutes les sociétés, fondé sur la centralisation des ressources, mais il tourné aussi en circuit fermé : à savoir que les moyens de financement sont produits par le système et y sont réinjectés par le biais de la péréquation.

222 Le schéma directeur des autoroutes de 1984.

Le Conseil Economique et Social affirme dans son rapport *Les liaisons autoroutières et routières à fort débit* (1982) lequel suit de peu la sortie du rapport Dreyfus la nécessité de poursuivre l'équipement du territoire en routes à fort débit. Le ralentissement du programme n'est pas à l'ordre du jour en dépit des problèmes de financement que nous venons d'évoquer et des nombreuses interrogations qui se posent alors.

Il faut donc construire une *"seconde génération de voies rapides reliant toutes les villes importantes* " pour assurer une plus grande sécurité, des emplois nouveaux en particulier dans les travaux publics, une amélioration des conditions d'activité dans les transports routiers, un développement économique plus équilibré des régions et une meilleure complémentarité de la route, du rail et de la voie d'eau. A cet effet, le gouvernement publie en 1984 un Schéma directeur autoroutier, en application de la Loi d'orientation pour les transports intérieurs, parue en 1982, qui instaure l'élaboration de schémas multimodaux de transport. A l'exception près que le schéma autoroutier n'est pas multimodal !

Ce *Schéma directeur des autoroutes, de leurs prolongements et des grandes liaisons d'aménagement du territoire*[119] doit comporter trois types d'itinéraires, *"déterminés à partir des études économiques en usage dans le domaine des transports et en fonction des préoccupations d'aménagement du territoire* " (p. 1). On ne saurait être plus clair sur l'objectif majeur du développement autoroutier. Les trois types d'itinéraires sont classés en fonction de leur intérêt pour l'aménagement du territoire et surtout de leur coût, ou plus précisément du mode de financement retenu. On dénombre :

- les itinéraires à aménager en autoroute, sous le régime de la concession.

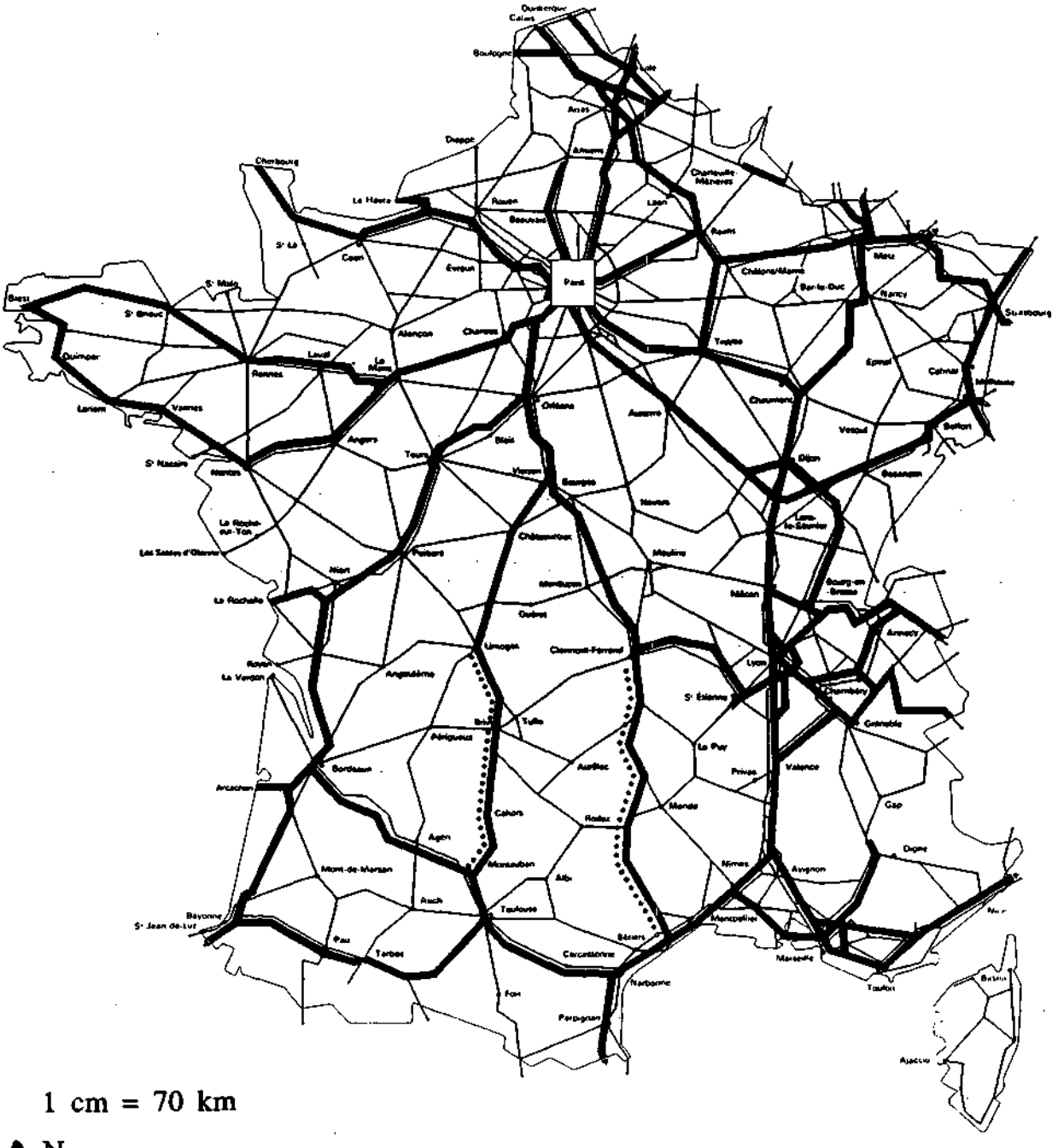
- les prolongements d'autoroutes devant *"assurer la continuité logique du réseau autoroutier de base",* tant pour permettre son fonctionnement optimal que pour faire appliquer les directives d'aménagement du territoire. Il s'agit des futures LACRA (liaison devant assurer la continuité du réseau autoroutier).

- les GLAT, ou grandes liaisons d'aménagement du territoire, définies par le schéma de 1971, qui doivent relier Paris, les métropoles d'équilibre ou les villes assimilées et les grands centres internationaux. Elles ont aussi pour objet d'assurer la liaison entre les agglomérations de plus de 100 000 habitants et leurs zones d'influence. Elles sont d'ailleurs parées du titre de *"liaisons constituant une armature structurante du territoire* " (p. 6).

[119] Note de présentation, mai 1984, Direction des routes, DATAR, 6 p.

carte n°2-8 **Carte du SDRN de 1984**

source Direction des Routes



1 cm = 70 km

N

AUTOROUTES

PROLONGEMENTS DES AUTOROUTES

AUTRES GRANDES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

ROUTES NATIONALES DU SCHÉMA DIRECTEUR

A moyen terme les traversées du Massif Central seront partiellement aménagées en 2 fois 2 voies.

DÉLÉGATION A L'AMÉNAGEMENT
DU TERRITOIRE ET A L'ACTION RÉGIONALE
MINISTÈRE DES TRANSPORTS - DIRECTION DES ROUTES

Le schéma prévoit donc 6 520 km d'autoroutes (dont 1 330 km sont engagés au 1er janvier 1984), 2 260 km de prolongements et 6 900 km de GLÀÎ[i2]°.

Le financement des 5 190 km d'autoroutes restant à réaliser doit être assuré par le péage, *"faute d'autre moyen* " comme le précise le rapport du Conseil Economique et Social. Le rapport Dreyfus n'est pas loin. Le recours au péage est présenté comme une " *contribution de tous les usagers français et étrangers à l'aménagement, à l'extension et à l'exploitation du réseau national d'autoroutes à péage et de voies express complémentaires sans péage* ". Le péage pourtant considéré comme le représentant de l'inégalité d'accès à une infrastructure est adopté sous la forme d'un effort collectif ou d'un pis-aller temporaire que l'on oubliera vite une fois le réseau achevé.

223 Le schéma directeur routier national (SDRN) de 1986[121]

Les modalités du développement du réseau autoroutier sont maintenant posées et sa réalisation va pouvoir reprendre un rythme de croisière. En 1986, un nouveau schéma directeur routier national est approuvé le 14 février quelques semaines avant le départ de Laurent Fabius de Matignon. Outre que le rythme de parution des SDRN suit celui des changements de gouvernement, plusieurs faits nouveaux ont amené la Direction des Routes à reconsidérer le précédent schéma : le projet du tunnel sous la Manche, l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté européenne et la nécessité d'améliorer plusieurs dessertes du fait de leur plus grand intérêt économique.

Globalement, *"le nouveau schéma permet ainsi de définir l'armature d'un réseau routier national maillé, répondant aux besoins économiques du pays et aux préoccupations d'aménagement du territoire, conformément aux dispositions de la LOTI* " (p 8).

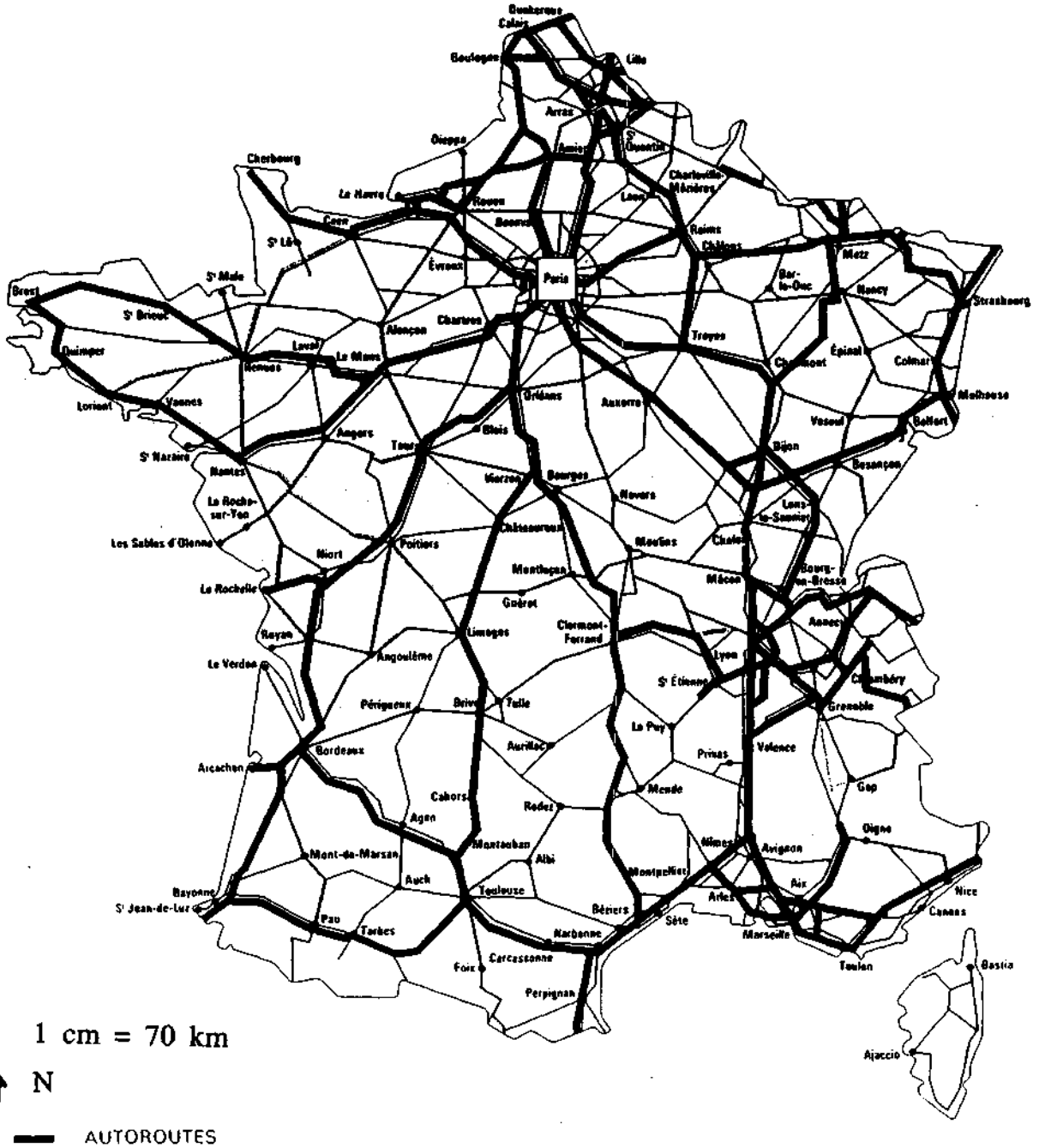
Ce réseau est *"incomplet"*, ce qui ne le rend pas toujours très fonctionnel et ne permet pas d'appliquer les directives d'aménagement du territoire. Le réseau autoroutier de base est donc complété par les LACRA, voies gratuites, adaptées au trafic, répondant aux finalités de l'aménagement du territoire et dotées de chaussées à deux voies voire à deux fois deux voies. *"La cohérence et l'armature du réseau routier national* " sont assurés par les GLAT qui complètent le réseau d'autoroutes de base et de LACRA. Ces GLAT affichent les mêmes objectifs que ceux déjà mis en exergue : relier entre eux Paris, les grandes métropoles ou les autres grands pôles économiques (les ports en particulier) et les grands centres européens ainsi que les métropoles de plus de 100 000 habitants. Le schéma prévoit :

[120] Certaines liaisons vont être modifiées suite au projet de tunnel sous la Manche et à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal à la CEE: liaison le Havre-Rouen et Amiens-frontière Belge ; aménagement de la Tarentaise (candidature de la France aux Jeux Olympiques de 1992) ; liaison Toulon-autoroute A 8 ; liaison Arles-Salon de Provence ; liaison St-Etienne-Toulouse.

[121] SDRN, 1986, document reprographie de la Direction des Routes, 9p.

carte n°2-9 **Carte du SDRN de 1986**

source : Direction des Routes



1 cm = 70 km

N

AUTOROUTES

LIAISONS ASSURANT LA CONTINUITÉ DU RÉSEAU AUTOROUTIER

AUTRES GRANDES LIAISONS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

AUTRES ROUTES NATIONALES DU SCHÉMA DIRECTEUR

FÉVRIER 1986

-1 700 km d'autoroutes à mettre en service sur un total de 6 760 km,

- 2 690 km de LACRA,

- 6 400 km de GLAT (ont été ajoutés 1 230 km pour la desserte du littoral, des liaisons inter-régionales et des raccordements frontaliers).

Les modalités de réalisation du réseau ne sont pas très explicites. Le SDRN doit *"confirmer le parti d'aménagement à long terme, en vérifiant les hypothèses de croissance du trafic, et doit définir la nature des aménagements (caractéristiques techniques à retenir, tracés possibles, ordre de priorité, statut à donner à terme à la voie)"*. Mais pour reprendre une vieille habitude, le schéma n'est accompagné d'aucun délai ou ordre de priorité pour assurer sa réalisation (pour des raisons financières peut-être ? Nous le verrons plus loin). Un nouveau territoire de référence pour la conception du réseau se fait jour avec ce SDRN : l'échelle européenne.

2-3 1988-1998 : accélération et intensification du maillage et territorialisation progressive du réseau.

Les dix dernières années ont connu une nette croissance des mises en service, le réseau autoroutier se maillant progressivement (cf. annexe n°2).

231 Une première accélération : le schéma directeur routier national de 1988

Le réseau à réaliser

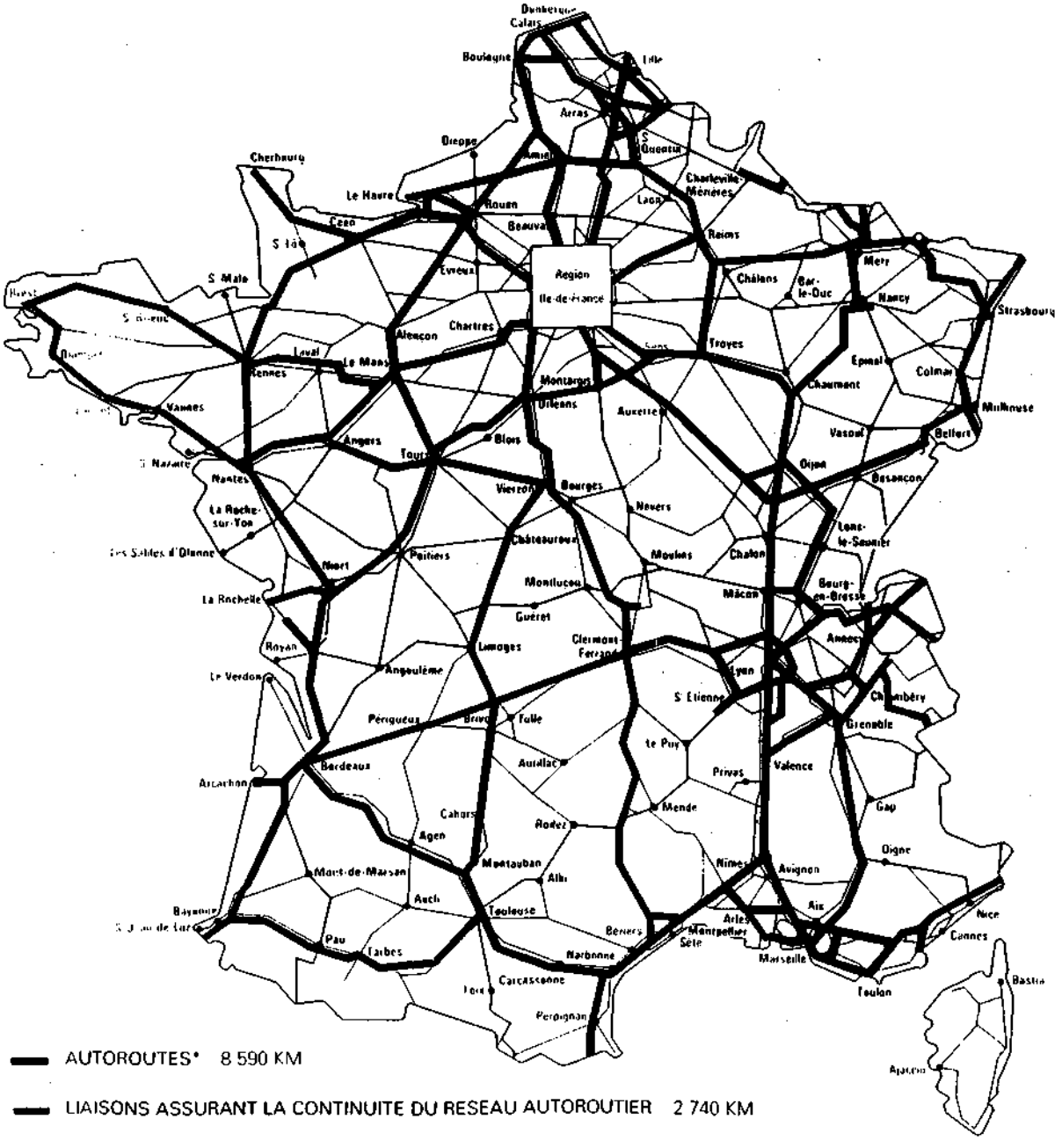
Le SDRN[122] de 1986 est mis en révision quelques mois après son approbation par le Conseil des Ministres. Le gouvernement Chirac vient de succéder à celui de Laurent Fabius. Ce schéma a été soumis au Comité interministériel à l'aménagement du territoire le 13 avril 1987, puis aux conseils régionaux et enfin au Conseil des Ministres du 10 février 1987. Il parait en 1988, peu de temps avant le changement de majorité issu des élections présidentielles de la même année.

La révision du schéma de 1986 s'impose afin *d'"accélérer la réalisation des grandes infrastructures structurantes et (de) compléter la trame autoroutière en ajoutant les grandes transversales qui font défaut à notre réseau routier"*. Car *"l'insuffisance de notre réseau routier actuel constitue un handicap pour notre économie, l'aménagement du territoire et le développement harmonieux des régions* " (p. 6). Il est aussi précisé que *"la route joue un rôle fondamental dans notre système de transports et notre économie en assurant les 9/10 ème des transports de voyageurs et près de 60 % des transports terrestres de marchandises* " (p. 6).

[122] Schéma directeur routier national, rapport, document reprographie de la Direction des Routes, 13 p. et annexes.

carte n°2-10 Carte du SDRN de 1988

source : Direction des Routes



Ainsi, le schéma prévoit 1 700 km d'autoroute supplémentaires[123] et 600 km de LACRA en plus (en attendant la révision du SDRN en 1990), à réaliser en dix ans. La programmation devient plus rigide puisqu'un délai d'engagement est fixé.

Les mêmes catégories de voies sont retenues et classées en fonction des besoins du trafic et des objectifs d'aménagement du territoire : itinéraires à aménager directement en autoroutes (qui seront concédées en raison des contraintes budgétaires) ; LACRA, dont le rôle est d'assurer la jonction entre les divers tronçons du réseau, afin de le rendre aussi fonctionnel que possible et adapté à la politique d'aménagement du territoire. Elles doivent prolonger et contribuer au maillage du réseau autoroutier. Il est indiqué que celui-ci est défini *"essentiellement sur la base des principaux courants de trafic et des possibilités de financement extra-budgétaires"*[124].

Ce "réseau de base" est complété par les GLAT qui servent à *"distinguer au sein du réseau national une armature structurante du territoire* '\ Le reste du réseau national sera aménagé plus progressivement en fonction des besoins du trafic pour assurer la permanence du service rendu aux usagers et leur sécurité[125]. Le SDRN constate en effet d'une part que la congestion s'observe sur plus de 6 000 km du réseau national en 1988, alors qu'elle ne concernait que 3 000 km en 1970, et ce en dépit du développement du réseau autoroutier, et que d'autre part les objectifs d'aménagement du territoire ne sont pas atteints. Des pans entiers du territoire situés à l'ouest, dans le Massif Central, le sud des Alpes voire le long des littoraux de la Manche et de l'Atlantique (ports en particulier), demeurent à l'écart du réseau de voies rapides.

Un argumentaire étoffé

Ce schéma développe un argumentaire en rapport avec l'intensification du maillage qu'il affiche. Il prévoit *de"nouvelles liaisons directes performantes entre grandes métropoles de province"* censées *"désenclaver la façade maritime, les régions montagneuses et mieux raccorder la France à l'Europe"'* (p. 8), une accélération de la construction du réseau de grandes liaisons, une amélioration de la sécurité routière et une bonne complémentarité intermodale des moyens de transport à grande vitesse, les liaisons transversales routières prévues venant s'ajouter aux projets de lignes TGV. Ces liaisons consistent en quatre grandes liaisons autoroutières ouest-est et deux grandes liaisons autoroutières nord-sud évitant Paris par l'ouest.

[123] qui s'ajoutent aux 1100 km non encore engagés du précédent SDRN.

[124] Les LACRA, à la différence de ce qui a pu être précisé dans d'autres schémas, doivent être réalisées dans le cas présent sous la forme de routes à 2 fois 2 voies continues et dénivelées, de sorte qu'elles puissent à terme recevoir le statut d'autoroutes. Mais, en regard des limitations budgétaires, les LACRA pourront n'être aménagées que progressivement pour permettre l'amélioration de l'itinéraire sur une plus grande longueur.

[125] Ces liaisons, qui certes concernent surtout une desserte locale, ont aussi (et peut-être même davantage que le " réseau de base ") un rôle d'aménagement du territoire, mais surtout local. Mais i 1 n'y est cependant pas fait allusion.

Le schéma note que les grands flux routiers européens se concentrent en particulier sur l'axe Scandinavie-Italie, et que par conséquent la France est excentrée par rapport à ces flux. S'agit-il alors de vouloir les capter ? Il est aussi fait référence à la prédominance des radiales au départ de Paris et à la faiblesse des transversales, *"pourtant nécessaires au développement (des grandes métropoles régionales) et à l'équilibre des activités sur l'ensemble du territoire"* (p. 7). Le poids de la Communauté Européenne dans le développement du réseau autoroutier est d'ailleurs flagrant au-delà d'un simple captage des flux. Une lettre d'informations interne au Ministère de l'Equipement[126] montre bien le retard que la France admet avoir en matière d'infrastructures autoroutières par rapport à ses voisins européens, sa crainte d'être à l'écart des grands flux de trafic transeuropéens, sans doute renforcés avec le marché unique qui se mettra en place en 1992, et sa crainte que ses régions n'en profitent pas ! Aussi faut-il intégrer la France au réseau européen, ce qui est réalisé avec le schéma de 1988[127].

Les arguments développés par ce schéma se sont étoffés par rapport au précédent. On peut relier ce constat à l'accélération de la réalisation du réseau. Sont avancés les arguments "classiques" d'aménagement du territoire, de développement harmonieux des régions, mais aussi de désenclavement des régions montagneuses et des façades maritimes et d'intégration au réseau européen. Deux arguments inusités apparaissent : la nécessité de capter les flux européens (ce qui signifie aussi un certain encouragement pour la circulation routière), et la place importante de la route dans le système de transport et dans l'économie.

On peut constater la permanence des valeurs d'utilité économique et sociale de l'autoroute, à travers l'objectif majeur affiché par le SDRN, l'aménagement du territoire, mais on note aussi un élargissement du territoire de référence de la Direction des Routes (et de l'Etat) pour concevoir son réseau qui passe de l'échelle nationale à l'échelle européenne. Le territoire français fixe toujours les limites du réseau, mais la conception de celui-ci est désormais intégrée au réseau européen, ou du moins aux flux de trafic qu'il est susceptible de procurer. Cela permet aussi de rentabiliser davantage le réseau concédé en l'alimentant en véhicules (si du moins ceux-ci n'empruntent pas le réseau classique gratuit, comme cela peut fréquemment être le cas pour les poids lourds).

Des méthodes de choix des infrastructures plus axées sur les considérations d'aménagement que sur les critères de trafic

Le schéma de 1988 met un peu de piment dans les habitudes de planification en instaurant un délai d'engagement. Une instruction de mars 1986 introduit aussi une nouvelle méthode de

[126] *La Lettre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du territoire et des Transports*, n°20, juillet 1987, 8p.

[127] *"Le Plan Routier présenté par Pierre Méhaignerie a donc pour objectif de valoriser ces atouts géographiques en plaçant réellement la France au centre du réseau autoroutier européen. Il constitue, dans la perspective de la création du marché unique, en 1992, une chance de développement pour les régions françaises encore maintenues à l'écart de ce réseau"*. La page suivante reprend dans un registre similaire : *"deux axes nord sud ont pour objectif de capter le trafic entre l'Europe du Nord et la Péninsule ibérique* " (p. 5).

choix des investissements routiers, l'analyse multi-critères, faisant ainsi suite à l'article 14 de la LOTI sur l'évaluation des projets; Cette méthode doit aider au choix de l'infrastructure à réaliser (aménagement sur place, passage à deux fois deux voies par exemple, construction d'une autoroute) en regard de leur efficacité économique et sociale définie selon les critères suivants :

- l'intérêt pour les usagers et la sécurité,

- l'intérêt pour l'aménagement du territoire[128],

- l'intérêt pour le développement régional[129],

- l'incidence financière de la construction et de l'exploitation de ces liaisons sur le système autoroutier[130].

Outre le choix d'un type d'infrastructure, il s'agit aussi de répartir le financement entre le budget de l'Etat et les sociétés concessionnaires. Mais on peut voir à la lecture de ces critères que ce sont surtout les considérations d'aménagement du territoire et de développement local qui fondent la décision des Pouvoirs publics d'inscrire un axe en autoroute, plus que des critères de croissance de trafic par exemple. On ne retrouve le trafic qu'indirectement avec la prise en compte des recettes de péage.

Le financement du réseau s'appuie plus fortement sur le système de la concession

Comme nous l'avons vu précédemment, le péage continue d'être la source principale de financement du réseau. Fait nouveau, sa perception est conservée sur les tronçons amortis (soit les plus anciens et souvent les plus fréquentés car réalisés pour répondre à un fort trafic), alors que la concession doit théoriquement cesser une fois les emprunts remboursés. C'est en fait la péréquation entre sociétés par le biais d'Autoroutes de France qui peut conduire à prolonger les concessions amorties et bénéficiaires. Les recettes de ces tronçons peuvent être reportées sur le financement d'une accélération de la réalisation du réseau ou de tronçons nouveaux et moins rentables[131] (cf annexe °21 sur la rentabilité de l'autoroute A 89). Cependant, il faut noter qu'il

[128] Trois indicateurs sont utilisés : longueur du linéaire de la liaison (en % du total) intéressant des régions bénéficiant de la prime d'aménagement du territoire ; nature de la liaison : GLAT, LACRA ou autre ; intérêt européen éventuel. Les critères sont évalués en fonction d'une échelle de valeurs, mais le classement obtenu ne permet pas de prendre en compte la complémentarité des liaisons entre elles, ce qui est un peu dommage si on essaie de mettre au point un réseau d'aménagement du territoire. On reste là à l'échelon territorial.

[129] Les critères retenus sont : la population desservie, les gains de temps, l'activité économique et touristique (appréhendée au moyen du nombre de salariés des entreprises de plus de 500 employés et du nombre de résidences secondaires, du nombre de places d'hôtel et de camping sur une bande de 20 km de part et d'autre de l'autoroute).

[130] Sont évaluées pour cela les recettes de péage, les charges d'exploitation et le solde de trésorerie avant et après charges d'amortissement des emprunts de construction (fixés à 80 % du coût total des liaisons). Le critère de classement est le taux de remboursement de charges financières de construction au bout d'une période de 15 ans (entre 1995 et 2009, durée supposée des emprunts).

[131] On a vu que les autoroutes à réaliser répondent surtout à des objectifs d'aménagement du

n'est pas prévu d'augmentation du taux des péage (hormis celle résultant de l'inflation) afin de ne pas trop dissuader les usagers du réseau.

L'Etat modifie aussi ses modalités de participation. Il supprime les avances de construction, soit le versement de fonds qui permettent au concessionnaire de démarrer la construction du tronçon avant que ce dernier ne rapporte ses propres recettes par le péage perçu, ce qui constitue un apport à court terme de fonds propres aux sociétés. Ces avances ne sont plus nécessaires puisque les sociétés disposent désormais immédiatement de ressources avec la péréquation des recettes de péage. L'apport de fonds propres[132], d'un montant de deux milliards de francs, doit permettre aux sociétés concessionnaires d'augmenter leur volume d'emprunts et d'accélérer la réalisation du réseau prévue au SDRN. On peut noter au passage que les avances de construction sont redéployées au profit de deux projets prioritaires d'aménagement du territoire : mise aux normes autoroutières des RN 9 et RN 20 dans leur traversée du Massif Central et rocades de contournement en Ile-de-France : A 86 (non concédée) et rocade des villes nouvelles (A 104).

Le financement repose donc désormais exclusivement sur les recettes de péage, mise à part la consolidation de trésorerie ponctuelle faite par l'Etat. Il importe donc que le volume de trafic permette à ce système de fonctionner. Les simulations de trafic trouvent là toute leur importance (3 % de croissance jusqu'en 1995 et 1 % au-delà)[133], car d'elles et des recettes de péage qu'elles génèrent dépendent les capacités de financement des concessionnaires.

Le SDRN de 1988 avec l'accélération de la réalisation du réseau revisite le fonctionnement du système. Le choix des investissements et de leur ordre de réalisation intègre davantage le paramètre de l'aménagement du territoire. La méthode utilisée auparavant, la rationalisation des choix budgétaires, fonctionnait sur le critère essentiel du coût avec une analyse coût-efficacité et coût-bénéfice. Désormais, le financement autoroutier est assuré et s'auto-entretient en fonctionnant avec les recettes de péage. Ce critère n'est donc plus primordial. L'Etat se désengage de plus en plus du financement du réseau concédé, qui est reporté sur les recettes de péage.

L'aménagement du territoire constitue toujours l'argument majeur de l'accélération de la réalisation du réseau. Mais, le volume de trafic devient un critère (et par conséquent un argument) fondamental de ce développement, puisqu'il conditionne les recettes de péage, sans lesquelles ce dernier est fortement compromis.

territoire, soit la desserte de régions isolées, initialement à faible trafic et donc initialement peu rentables, puisque le trafic détermine les recettes de péage (le taux a été unifié sur l'ensemble du réseau) et ces recettes le taux de rentabilité de l'ouvrage et son ordre de réalisation.

[132] qui est en fait le produit des privatisations faites entre 1986 et 1988. source : Document reprographie de la Direction des Routes, réunion d'informations du 25 mai 1987, 6 p.

[133] source : Document reprographie de la Direction des Routes, réunion d'informations du 25 mai 1987, 6 p.

La crise économique des années 1970 a provoqué une première adaptation fonctionnelle du système autoroutier, qui conservël'ôbjéctif de la réalisation du réseau tel qu'il a été défini, avec la création d'Autoroutes de France en 1982. Pour faire face à cet élément extérieur qu'est la crise, le système autoroutier s'est renforcé en s'autonomisant encore davantage (financièrement parlant avec la mise en place de la péréquation des recettes de péage entre sociétés). Il connaît une deuxième phase d'adaptation en 1988 due à la décision du gouvernement d'accélérer la réalisation du réseau. Cette adaptation du système, surtout fonctionnelle (modalités de financement, de choix des infrastructures, élargissement de l'argumentaire), fait qu'il se focalise encore plus sur les objectifs à atteindre (principes d'aménagement du territoire) et les modalités de réalisation (financement en circuit fermé en particulier).

Le système de la concession connaît une mutation importante corrélée à l'accélération de la réalisation du réseau souhaitée par les Pouvoirs publics : suppression des avances de construction de l'Etat remplacées par un versement unique de fonds propres, recours plus fort au système de l'emprunt par la possibilité donnée aux sociétés concessionnaires d'emprunter davantage et rapidement (grâce aux 2 Mds de francs de fonds propres) et de rembourser des sommes plus importantes (prolongation de la concession des tronçons amortis[134], et poursuite de la péréquation des recettes de péage entre sociétés le biais d'Autoroutes de France).

232 Le SDRN de 1990 : densification du maillage et territorialisation du réseau

En application de la décision prise lors de la réunion interministérielle du 17 novembre 1988 et de la procédure de révision ouverte par arrêté du Ministère de l'Equipement du 5 décembre 1988, le SDRN de 1988 est remis à l'étude. Ce schéma aura eu une durée de vie de huit mois. Le nouveau est approuvé le 5 novembre 1990. Le gouvernement vient d'ailleurs de changer : Michel Rocard est aux commandes de Matignon.

Ce SDRN[135] affiche comme le précédent une accélération de la réalisation du réseau autoroutier, mais en y ajoutant 900 km et sur une durée de quinze ans. Il n'a pas eu de véritable portée puisqu'il a été remplacé en 1992. Son contenu s'avère néanmoins assez riche.

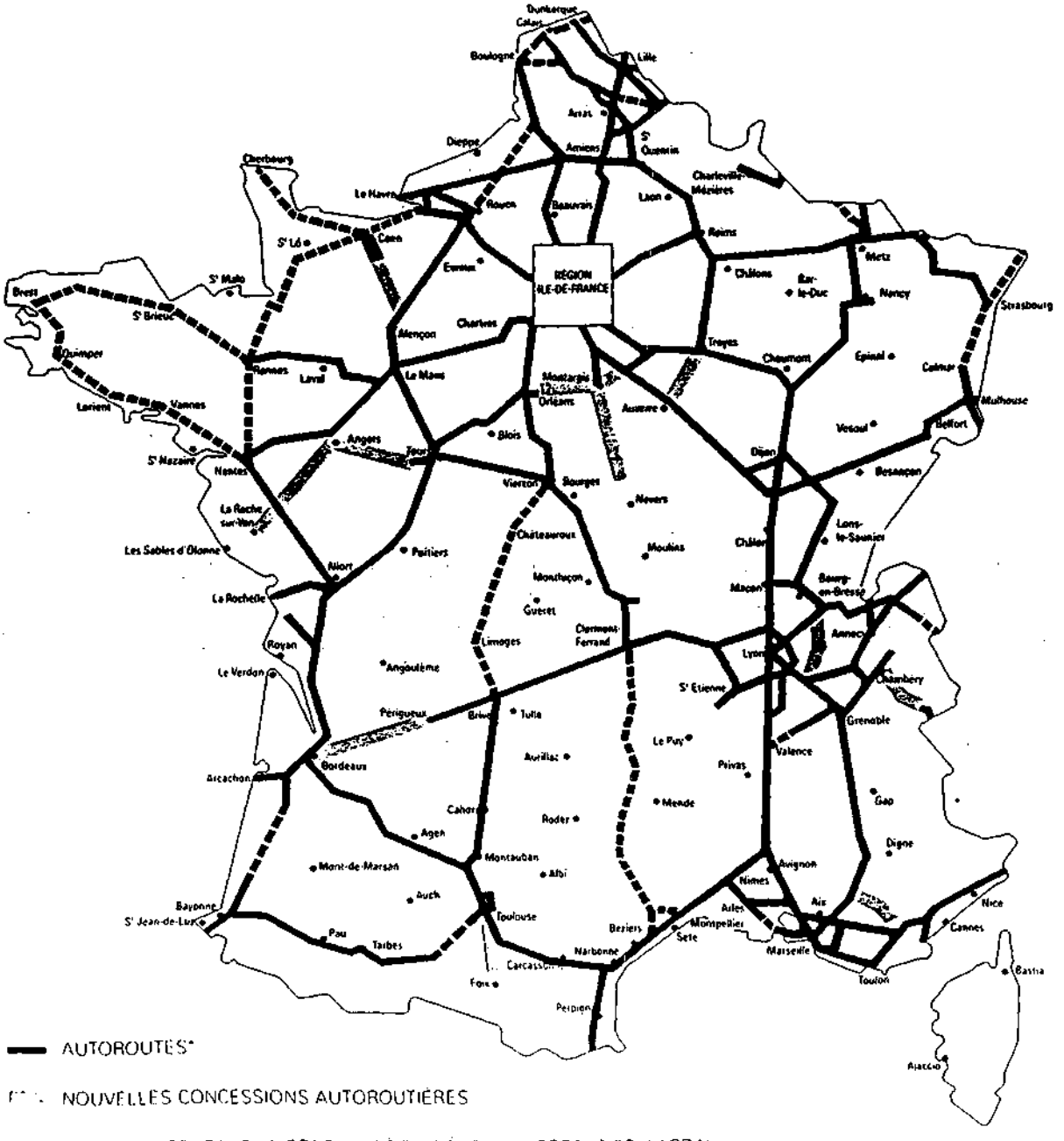
[134] Ce qui rentre en contradiction avec le principe de gratuité de l'infrastructure que celle-ci doit retrouver une fois amortie. Ce principe est issu du décret du 4 juillet 1960 qui instaure le recours à 1 a concession mais avec certaines conditions. *Ces* conditions sont toutefois tombées aux oubliettes. Et surtout ce principe est avancé par la Communauté européenne qui considère toute prolongation de concession comme une aide indirecte de l'Etat contraire à la libre concurrence du marché européen (nous reviendrons sur cette question en troisième partie section 2).

[135] chapitre "Priorités de mise en oeuvre du schéma directeur",
SDRN, rapport, document estampillé "Section des travaux publics du Conseil d'Etat", juillet 1991.

carte n°2-II

Carte du SDRN de 1990

source : Direction des Routes



AUTOROUTES*

NOUVELLES CONCESSIONS AUTOROUTIÈRES

LIAISONS ASSURANT LA CONTINUITÉ DU RÉSEAU AUTOROUTIER (LACRA)

NOUVELLE LIAISON ASSURANT LA CONTINUITÉ DU RÉSEAU AUTOROUTIER

*Le tracé des nouvelles autoroutes inscrites au schéma directeur n'étant pas arrêté, les liaisons correspondantes sont figurées provisoirement par des lignes droites.

1 cm = 70 km

N

Les objectifs et arguments

Les objectifs restent aussi les mêmes : satisfaire la demande de trafic[136] en irriguant de nouveaux territoires, relier la façade atlantique ainsi que les ports aux régions françaises et à l'Europe, rééquilibrer les infrastructures à l'ouest et enfin améliorer les conditions de déplacements des français. Aussi, *"ce réseau va contribuer à l'aménagement du territoire et dotera les régions et les agglomérations des équipements et voies de communications indispensables à leur développement"*. Ces objectifs sont :

- améliorer les liaisons avec l'Espagne ;

- assurer les échanges en direction du tunnel de Fréjus et de l'Italie ;

- relier les Ardennes, le sud de la Belgique et le sud de la France.

- assurer la continuité de la route des Estuaires ;

- relier la Normandie à l'axe Dunkerque-Calais-Bayonne ;

- contourner le bassin parisien ;

- améliorer les liaisons directes entre Nice et l'axe Alpin vers le Nord-Est ;

- améliorer les relations entre la Bourgogne, la Franche-Comté et la Suisse.

Ce schéma met surtout en avant un maillage régulier du territoire par la jonction des grandes liaisons autoroutières déjà décidées et le renforcement de l'armature structurante du reste du réseau routier national. Le réseau *"laisse (en effet) apparaître des discontinuités dommageables sur le plan du fonctionnement général ou de l'aménagement du territoire"*. Le SDRN complète le réseau autoroutier par les liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier (LACRA) et les GLAT qui achèvent ce réseau de base et doivent *"former au sein du réseau national une armature structurante du territoire"*. La mise hors gel du réseau de routes nationales[137] est aussi considérée comme un critère de bonne desserte.

La cohérence du réseau autoroutier est assurée par le passage de certaines LACRA au statut d'autoroutes, ce qui signifie le report de leur financement vers la concession. Quatre liaisons autoroutières ouest-est ne passant pas par Paris et permettant d'élargir l'arrière pays des ports et deux liaisons similaires nord-sud évitant Paris par l'ouest sont aussi prévues pour désenclaver des régions mal reliées aux voies rapides ou pour améliorer l'efficacité des autoroutes déjà programmées.

[136] Les études montrent une croissance linéaire du trafic sur l'ensemble du réseau national de 3 % (base 1987). Les routes sont concernées à hauteur de 2,5 % et les autoroutes de 5%. Le trafic est donc censé augmenter de 60 % sur les routes nationales et de 100 % sur les autoroutes jusqu'en 2010.

[137] Hormis les autoroutes, 22 740 km de RN bénéficient d'un entretien préventif de ce type et 17 400 km de RN autorisent une circulation en période hivernale sans équipements spéciaux.

Le maillage autoroutier est justifié d'une part par le fait que les autoroutes permettent de diminuer les temps de parcours et autorisent des gains de productivité pour les entreprises, et d'autre part par le fait qu'elles contribuent par les diffuseurs au captage et à l'émission du trafic sur le réseau local. Bien reliées à ce réseau, elles apparaissent donc comme un instrument d'une desserte fine du territoire. Le SDRN parle comme le précédent de désenclavement, mais aussi de secteurs *"mal reliés"*. La *"permanence du service rendu aux usagers"* est aussi avancée. Le maillage du territoire par le réseau autoroutier n'est plus une question de liaisons entre des métropoles mais une question de desserte locale. Cela est permis par les LACRA et par la densification du réseau autoroutier (dont les autoroutes dites d'aménagement du territoire qui disposent d'échangeurs tous les 8 à 10 km).

L'argumentaire qui accompagne le développement du réseau s'est encore un peu transformé. L'objectif reste l'aménagement du territoire par le développement du réseau autoroutier (en partie), mais nous pouvons noter de façon claire dans ce SDRN une modification de l'échelle de la desserte offerte par le réseau : de liaisons entre des métropoles tel que cela était affiché au cours des années 1960 et 1970, le réseau est passé à un objectif de desserte plus locale, mettant en avant l'usager et l'utilité de l'infrastructure sur les espaces qu'elle traverse (d'où d'ailleurs la présence d'échangeurs tous les 8 à 10 km sur les autoroutes d'aménagement du territoire et la forte interconnexion entre les autoroutes, les LACRA, les GLAT et mise hors gel des routes classiques).

Le financement

Les modalités de financement demeurent semblables, mais on peut noter deux nouveautés. D'une part, il est prévu d'étendre le réseau d'autoroutes à péage par un report de LACRA sur le réseau concédé. La politique routière s'appuie un peu plus sur le système de la concession, celui-ci étant, rappelons-le, financièrement stabilisé.

D'autre part, le réseau national financé par l'Etat voit quant à lui son financement plus assuré. Les fonds des crédits des avances de construction aux sociétés concessionnaires, qui leur ont été supprimés, sont redéployés en direction de deux autoroutes d'aménagement du territoire, la A 75 (ex RN 9) et la A 20 (ex RN 20). Le financement du réseau de RN est appuyé quant à lui sur les contrats de Plan Etat-Région. Les crédits d'Etat sont augmentés de 50 % pour les contrats portant sur la période 1989-93, soit une somme de 23,5 Mds de francs, afin d'accélérer la réalisation des aménagements les plus complémentaires de la trame d'autoroutes concédées : contournements, aménagement des axes à fort trafic non doublés par une autoroute.

233 Le SDRN de 1992 : l'importance du critère de trafic pour les recettes de péage

Ce schéma (décret du 1er avril 1992)[138] succède à celui de 1990. C'est le dernier schéma en

[138] SDRN 1992, document officiel de la Direction des Routes.

date. Les motifs de révision avancés sont les mêmes que ceux du SDRN de 1988 et de 1990 (croissance du trafic, sécurité, etc)[139]; Il faut aussi tenir compte :

- des nouvelles perspectives offertes par le développement du trafic (en particulier en regard des besoins de capacité des infrastructures et de leurs conséquences sur les ressources des sociétés concessionnaires) ;

- et des mesures d'accompagnement des politiques d'aménagement du territoire.

Les objectifs affichés sont fondés sur le constat que le réseau routier national est *"insuffisant"*, ce qui est un *"handicap pour l'économie, l'aménagement du territoire et le développement harmonieux des régions"* car la route joue un rôle fondamental dans le système de transport français et l'économie française en assurant les neuf dixièmes du transport de voyageurs et 70 % du transport de marchandises et en représentant près de 10 % des prix de revient de la production industrielle.

Le réseau apparaît donc dans le SDRN comme inadapté par rapport aux besoins de l'économie : 7 000 km sont saturés en rase campagne, les zones urbaines sont congestionnées et les ports sont insuffisamment desservis. Cette inadaptation ne fait qu'empirer avec l'augmentation du trafic et la suprématie de l'usage du transport routier sur d'autres modes. Ainsi, l'usage prédominant du mode routier est indéniable et sa croissance inévitable. La route occupe aussi dans l'économie une place importante. Le développement des infrastructures routières et autoroutières doit donc accompagner ce mouvement.

Les objectifs d'aménagement du territoire sont toujours présents, comme l'indique le SDRN. Il manque en effet des *"grandes liaisons transversales entre grandes métropoles régionales qui pourtant sont nécessaires à leur développement et à l'équilibre des activités sur l'ensemble du territoire"*.

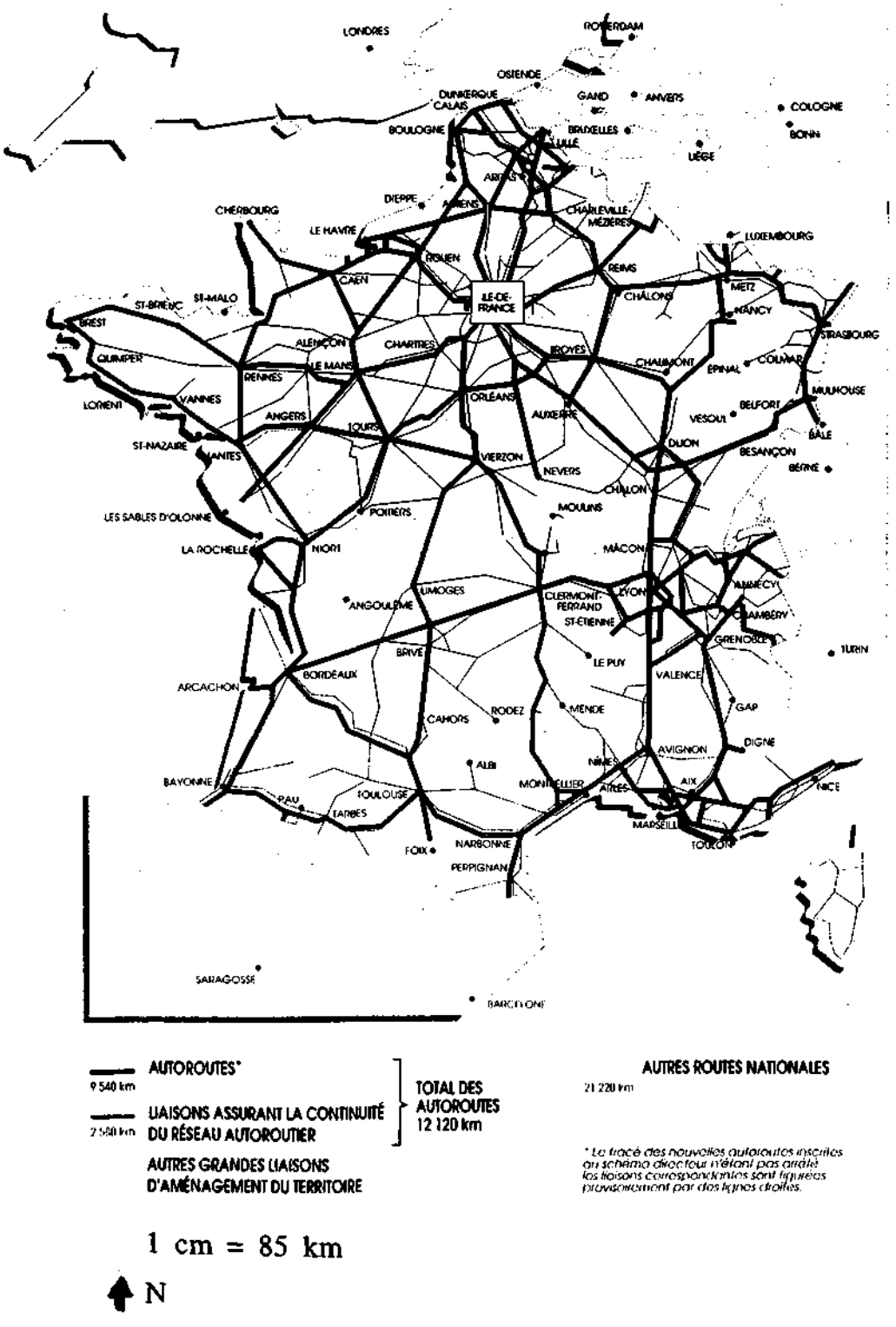
L'argumentaire ne varie pas par rapport au SDRN de 1990, mais se fonde encore plus sur la question de la croissance du trafic, qui influence directement les recettes de péage des sociétés concessionnaires et sur la question des mesures d'accompagnement, qui permettent de mieux réaliser les objectifs d'aménagement du territoire, comme cela commence à apparaître dans les discours politiques et institutionnels. Ainsi, avec des recettes de péage assurées, il est possible de réaliser le réseau prévu qui, corrélé à des mesures d'accompagnement, permet de réaliser les

[139] - trafic : le réseau de routes nationales supporte 40 % du trafic sur 4 % de l'ensemble du réseau. La longueur de RN congestionnées est passée en 1970 de 3 000 km à 7 000 km en 1990 (le SDRN de 1986-88 annonce 6 000 km). Enfin, les études prévoient à long terme une croissance linéaire du trafic sur l'ensemble du réseau routier national de 3 % (base 1987) dont 2,5 % sur route et 5 % sur les autoroutes concédées, qui sont censées supporter plus de la moitié du trafic lourd en 2010.
- désenclavement : les objectifs sont les mêmes que ceux affichés dans le SDRN précédent. Il convient en effet de desservir au mieux les secteurs à l'écart du réseau de voies rapides (ouest, Massif Central, sud des Alpes), les ports de la Manche et de l'Atlantique qui sont souvent mal reliés à leur arrière-pays et les métropoles de province mal reliées entre elles en raison d'un maillage insuffisant des voies rapides.
- sécurité, pour laquelle les caractéristiques autoroutières semblent toujours les plus adaptées.
- service à l'usager en période hivernale.

objectifs d'aménagement du territoire.

Carte n°2-11 Carte du SDRN de 1992

source : Direction des Routes



234 Comment financer l'accélération de la réalisation du réseau ? La réforme financière de 1994.

Ces schémas successifs marquent une volonté d'accélérer la réalisation du réseau et comportent les modalités financières correspondantes mais restent purement indicatifs, en particulier en ce qui concerne ces modalités de financement. C'est la réforme de 1994 qui va vraiment concrétiser l'objectif de ces schémas en faisant à nouveau évoluer le fonctionnement du système de financement en l'adaptant à l'accélération que connaît le réseau.

La consolidation interne du système se fait aussi dans la lignée de la réforme du secteur qui a accompagné la création d'Autoroutes de France en 1982. Cette évolution s'accompagne d'un cadrage plus précis des réalisations à effectuer par les concessionnaires (contrat de plan) et de nouvelles modalités de fixation des tarifs de péage.

L'ensemble des SEMCA est géographiquemerit restructuré par l'adossement des sociétés fragilisées aux sociétés à l'assise financière plus solide. Cela donne naissance aux regroupements suivants : ASF (autoroutes du sud de la France) et ESCOTA (Esterel-Côte d'Azur, Provence, Alpes), SANEF (nord et est de la France) et SAPN (Paris-Normandie), SAPRR (Paris-Rhin-Rhône) et AREA (Rhône-Alpes). Une péréquation est instaurée entre autoroutes rentables et autoroutes d'aménagement du territoire (souvent peu voire pas rentables) par la prolongation des concessions des premières au sein des deux sociétés d'un même regroupement.

Les SEMCA voient leur capital augmenter. Il est détenu à 99 % par l'Etat, Autoroutes de France et la Caisse des Dépôts et Consignations, mais elles possèdent 99 % du capital de leur filiale. Le reste est détenu par les collectivités locales. Ce capital est constitué pour l'essentiel d'un emprunt spécifique annuel qui démarre en 1994. On peut noter dans les bilans du CIES (Comité interministériel de développement économique et social) et du FDES[140] (fonds de développement économique et social) les montants de ces emprunts : 3 809 millions de francs en 1994 et 1 404 millions en 1995 à la seule destination des SEMCA, 331 millions de francs en 1996, 784 millions en 1997, 749 millions pour 1998 et 1 144 millions pour 1999[141], SEMCA et Cofiroute confondues.

L'achèvement du réseau est cadré par des contrats de plan sur cinq ans entre l'Etat et chaque ensemble régional. C'est une nouveauté dans le système des concessions. Y sont précisés les engagements à réaliser en matière de travaux et d'investissements. Ils indiquent aussi le cadre de la politique tarifaire des sociétés, ces dernières disposant d'une certaine marge de

[140] documents ayant servi à l'analyse financière (voir à ce propos la 1ère section de la troisième partie de cette thèse consacrée au financement du réseau concédé).
[141] Pour ces deux dernières années, les chiffres sont prévisionnels, vu la date de parution des bilans de référence (1997 et 1998).

manoeuvre. Sont aussi précisées les modalités de gestion et de qualité de service, pour lesquelles les sociétés ont aussi une certaine liberté.

La politique tarifaire est aussi déterminée de façon différente. Avant 1994, le taux de croissance des péages est le résultat d'un accord entre la société et l'Etat, le Conseil d'Etat pouvant intervenir, voire le Conseil de la concurrence en cas de trop forte concurrence entre les réseaux.

La réforme modifie les modalités de fixation du taux de croissance du péage (cf. décret du 24 janvier 1995). Ce taux est fixé en fonction d'une régie tarifaire définie dans le contrat de plan de chaque regroupement de société. Les modalités de fixation varient donc d'une société à l'autre. Cette régie est déterminée en fonction des besoins en ressources des sociétés pour la durée du contrat de plan et des données plus ou moins prévisibles que sont le trafic et l'évolution de la longueur du réseau. Seul un décret en Conseil d'Etat peut la modifier au cours du contrat. Ainsi, le taux de croissance de péage de la SAPN dépend d'une régie tarifaire plus souple que les autres sociétés en raison de recettes de péage insuffisantes (A 13) et d'investissements lourds à envisager. Celle de la SANEF correspond au taux d'inflation. Le contrat de plan prévoit aussi que les sociétés aient une marge de manoeuvre de l'ordre de - à + 15 %, qui permet éventuellement aux sociétés d'adapter leurs prévisions de recettes à une évolution du trafic (utiliser la marge positive du taux en cas de baisse du trafic et donc des recettes ou la marge négative dans le cas contraire).

Cette liberté (sous tutelle du Ministère de l'Equipement et de celui des Finances) laissée aux sociétés doit leur permettre d'adapter elles-mêmes leurs recettes au financement des investissements à réaliser au cours du contrat et de pouvoir répartir ces charges selon la variation de leurs ressources (c'est pourquoi elles peuvent les orienter).

Cette réforme fait passer le système d'une annualisation des investissements et des recettes à une répartition plus souple d'un volume d'investissements et d'un volume ajustable de recettes à réaliser sur cinq ans.

C'est là la dernière adaptation en date du système de financement. Nous verrons dans le chapitre consacré aux bilans des sociétés ses implications et les problèmes qu'elle peut rencontrer.

235 La révision du SDRN en 1995 : la consolidation du choix d'un réseau autoroutier maillé détaché du critère de trafic

En 1995, le SDRN est à nouveau soumis à révision. Il est précisé qu'il *"s'inscrit dans la continuité de celui approuvé le 18 mars 1988* ". Est prévue la réalisation de 2 800 km de nouvelles autoroutes concédées pour 2003. Les objectifs sont les suivants :

- *"mailler notre réseau avec les grands itinéraires européens ;*

- *satisfaire la demande croissante de trafic, en irriguant par des itinéraires alternatifs de nouveaux territoires ;*

- relier la façade Manche-Atlantique et nos grands ports à nos régions et à l'Europe ; .

- décongestionner la région d'Ile-de-France et rééquilibrer les infrastructures à l'ouest de notre pays;

- améliorer les conditions de déplacement des Français, dans le respect de leur environnement et de leur cadre de vie ".

La finalité donnée à la politique routière et autoroutière porte essentiellement sur des questions de maillage, d'irrigation du territoire, de rééquilibrage. La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 précise dans son article 18 que : *"le schéma directeur définit les grands axes du réseau autoroutier et routier national dans un objectif de desserte équilibrée et de désenclavement de l'ensemble du territoire,* ***quels que soient les trafics constatés.*** *Il prend en compte la nécessité d'assurer les liaisons internationales et de développer des modes d'exploitation permettant une gestion optimale des trafics".*

La politique autoroutière est conçue pour répondre aux demandes de l'aménagement du territoire et le trafic n'est évoqué qu'à titre de support de cette orientation, comme le montre un document du SETRA[142] qui présente une méthode d'évaluation du SDRN. Celle-ci comporte l'analyse du trafic à venir, des conditions d'aménagement du territoire, de respect de l'environnement et une étude de modulation spatiale et temporelle des péages pour pallier les dysfonctionnements éventuels du réseau à terme et mieux répartir le trafic sur les différents axes. Une évaluation d'ensemble du réseau projeté chapeaute le tout. La prise en compte des directives d'aménagement du territoire peut conduire à envisager l'inscription de barreaux supplémentaires.

Comment tenir à la fois compte lors de l'élaboration du schéma des prévisions de trafic et des directives d'aménagement du territoire, qui ne vont pas forcément dans le même sens ? Le trafic se concentre sur certains grands axes et les directives d'aménagement favorisent plutôt les zones à faible circulation. La mise en oeuvre des deux ne peut se faire que si le trafic est incité à emprunter certains axes, soit les autoroutes d'aménagement du territoire par exemple, comme la A 71 (Bourges-Germont-Ferrand) et la A 75 (Clermont-Béziers) dont l'usage amène du trafic dans le Massif Central et déleste en même temps la A 6 et la A 7. La réalisation de la A 51 Grenoble-Sisteron, qui pose un certain nombre de problèmes locaux comme nous le verrons, est censée concourir au même but que la A 75. Le fait de canaliser une partie du trafic sur ce type d'axe permet aussi de le rentabiliser (financièrement) davantage, en particulier s'il est concédé. Mais le problème est d'arriver à inciter les usagers à l'emprunter, ce qui n'est pas toujours évident. Un poids lourd par exemple préférera souvent emprunter une route à deux fois deux voies gratuite plutôt qu'une autoroute payante.

SETRA, *La révision du Schéma directeur routier national*, 13 janvier 1995, doc. repro, 6 p.

236 L'envolée vers la territorialisation du réseau : la LOADT du 4 février 1995

L'article 17 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 formule une norme presque mathématique pour définir le niveau de desserte des grands réseaux de transport :

"En 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 km ou de 45 minutes d'automobile soit d'une autoroute soit d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse".

Cette norme de desserte implique à la fois le TGV et l'autoroute, mais on peut estimer cette dernière davantage concernée car disposant d'un réseau plus maillé. Cette norme apparaît dans le processus de territorialisation et de densification progressive du maillage autoroutier que nous venons de décrire comme son aboutissement ultime. Le réseau autoroutier atteint un niveau de desserte quasi local, aidé par une interconnexion avec le réseau de GLAT.

La parution de cette loi a provoqué la mise en révision du dernier schéma directeur routier national (daté de 1992) en 1995, mais sans qu'un nouveau schéma ait été élaboré en cette fin d'année 1998. Cette norme de desserte a été abandonnée par les services du Ministère de l'Equipement et de celui de l'Aménagement du Territoire, jugée trop ambitieuse, envisageant le territoire de façon trop homogène et financièrement irréalisable. Le schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) prévu par la LOADT n'a pas vu le jour non plus, du moins avec ces critères, et reste pour le moment encore objet de réflexions de la part de la DATAR et du Ministère de l'Aménagement du Territoire.

237 De la desserte du point du territoire à la notion de service rendu. Une évolution de la conception du développement du réseau de la part des Pouvoirs publics.

En revanche sont à l'étude des schémas de service et un SNADT axé sur le service rendu à l'usager. Le chapitre *Infrastructures et services de transport* de l'avant-projet du SNADT diffusé par le Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ville et de l'Intégration en avril 1997 précise que le choix des projets doit avant tout privilégier "le service rendu aux usagers" en abandonnant les traditionnelles logiques sectorielles et proposer *"une offre diversifiée reposant sur des modes de transport adaptés à la demande"*, ce qui implique le recours à l'intermodalité, une utilisation optimale des infrastructures existantes (techniques d'exploitation et de gestion du trafic sur route, train pendulaire, modulation de la tarification) et l'usage d'itinéraires alternatifs. En bref, les Pouvoirs publics pourraient être amenés à proposer une route classique à la place d'une autoroute par exemple, si celle-ci convient davantage au trafic.

Ces nouvelles conditions de choix de la politique des transports doivent être reprises par les schémas de service, qui deviennent des schémas directeurs multimodaux adaptés à la demande.

Aussi, la conception du développement des réseaux de transport en général et autoroutier en particulier est-elle passée d'une desserte du point du territoire (point formalisé par la LOADT et aboutissement ultime de la territorialisation du réseau) à une desserte axée sur l'individu et ses modalités de déplacements. L'interconnexion est une condition *sine qua non* d'une telle conception du développement et de la gestion des réseaux, de même que leur hiérarchisation. Cette conception implique aussi de ne plus considérer le territoire comme homogène : l'offre de transport n'est pas forcément la même sur tout le territoire et n'est pas seulement différenciée par la taille des villes qui sont reliées ou le niveau de trafic. L'offre de transport se diversifie en fonction des besoins locaux, de la topographie (plus d'autoroutes à 700 m d'altitude comme ce fut le cas de la A 75 Clermont-Ferrand-Montpellier ?) et des infrastructures existantes.

Cette évolution marquerait aussi un changement dans la conception de la morphologie du maillage telle qu'elle a pu être envisagée jusqu'à maintenant. Celle-ci se définit encore comme un maillage global du territoire par un type d'infrastructure, ou du moins une tendance des réseaux à se développer sous cette forme, comme a pu le montrer l'analyse de la morphogenèse des réseaux routier et ferré au XIX ème siècle et du réseau autoroutier au XX ème siècle.

Le maillage envisagé sous la forme d'un service à l'usager correspond à un maillage à maille fine (il faut répondre à la demande). Il implique un recours à des infrastructures à fonction différenciée (autoroutes ou lignes TGV pour les axes à fort trafic et les longues distances ; routes à deux voies ou trains express régionaux pour le rabattement ; routes à deux fois deux voies ou trains pendulaires ou trains classiques pour une desserte performante des secteurs à trafic local, etc).

Chapitre 3

L'entrée en scène progressive de la contestation (années 1970-1990)

La question de la prise en compte de la participation locale dans l'élaboration des projets d'infrastructure est au cours des années 1970 un élément assez marginal de la réalisation du réseau et quasiment inexistant lors de l'élaboration du projet ou des orientations en matière de politique routière. Une enquête publique est menée pour la réalisation de chaque tronçon, mais elle n'intègre la participation locale que dans le cadre d'une éventuelle expropriation. Le projet est décidé, sa réalisation est certaine. La contestation des projets autoroutiers est présente depuis cette époque. Elle est surtout d'obédience écologiste et a en ligne de mire tous les types de grandes infrastructures. De fait, son positionnement par rapport à la question autoroutière n'est au départ pas très clair, mais se formalise peu à peu sous la forme d'un argumentaire solide, repris ensuite par des associations de contestation de projets, voire comme habillage de revendications de riverains.

Sous la pression de courants environnementalistes et dans un contexte de politiques moins volontaristes et moins centralisées, les Pouvoirs publics tendent à partir des années 1980 à une prise en compte plus importante de la participation locale. La procédure d'enquête publique est élargie à plusieurs reprises, mais reste suffisamment cadrée pour ne pas empêcher la réalisation des projets. Il faut attendre les années 1990 et un début d'exigence de transparence de la décision publique issue des pays anglo-saxons, un renforcement du courant environnementaliste et la propagation de l'idée de développement durable pour que des mouvements d'opposants plus informés, plus nombreux, contestent plus vigoureusement les projets et n'hésitent pas à demander l'annulation de leur DUP en Conseil d'Etat (ce dernier point sera traité dans la troisième partie de cette thèse). Ce chapitre exposera donc les modalités de la contestation autoroutière depuis le lancement de la réalisation du réseau et la réponse des Pouvoirs Publics en matière de concertation.

3-1 Une contestation en marge du développement du réseau (années 1970) et assez peu prise en compte

311 Une contestation issue du mouvement écologiste

Le mouvement écologiste, actif depuis les années 1970 (le premier mouvement d'écologie politique est fondé en 1973 et présente l'année suivante un candidat à l'élection présidentielle) développe surtout un discours généraliste sur les effets de la croissance économique. Il croit à la nécessité de la croissance, mais à condition de fixer des limites à son développement. Il remet en particulier en cause un usage non réfléchi des ressources naturelles et de l'espace, un

progrès technique non maîtrisé, une augmentation de la mobilité, ...[143]. La contestation de projets d'infrastructures semble plus correspondre à cette époque à une possibilité d'expression des idéaux du mouvement qu'à une remise en cause précise et déterminée de l'infrastructure en particulier.

Cependant, l'influence environnementaliste s'est faite sentir tôt dans la procédure de réalisation des infrastructures. La loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature introduit l'idée d'un rapport étroit entre infrastructure et effets environnementaux par l'étude d'impact, la Loi Bouchardeau en 1983 sur la démocratisation de l'enquête publique est aussi marquée par des considérations sur l'insertion de l'ouvrage dans son milieu. Cette influence environnementaliste est assez éloignée dans son contenu des préoccupations et des revendications des premiers mouvements écologistes. Ces derniers voient la réalisation d'une infrastructure comme un signal d'alarme. La prise en compte de l'environnement dans l'enquête publique n'a pas pour objectif de limiter la réalisation d'infrastructures, mais de les intégrer au mieux dans les espaces où elles vont être localisées (environnement naturel, humain). Les partis-pris de départ sont donc différents. Les deux points de vues ne se rencontrent guère et n'influencent pas la réalisation du réseau.

En effet, le mouvement écologiste ne dispose pas jusque dans le milieu des années 1980 de doctrine précise. De multiples mouvances le composent, rentrant chacune dans un débat social d'extrême gauche, qui reste même encore maintenant assez général en regard des questions environnementalistes. La position du mouvement va cependant peu à peu évoluer sous l'influence de la propagation des idées écologistes en Europe, de leur prise en compte à l'échelon de la communauté européenne et d'un nombre d'élus de plus en plus important, en particulier outre-Rhin. Les écologistes commencent ainsi à se regrouper en partis politiques (Les Verts sont créés en 1984, Génération Ecologie en 1991) et se présentent sur la scène électorale avec quelques résultats (3 % aux élections présidentielles en 1988).

312 La formalisation d'un mouvement et d'une réflexion critique sur la question autoroutière (fin des années 1980)

La mobilisation écologiste contre l'autoroute commence à la fin des années 1980 et devient un cheval de bataille au même titre qu'une centrale nucléaire, le canal Rhin-Rhône, ou toute autre infrastructure. D'ailleurs, elle semble davantage dirigée contre les tracés que contre l'infrastructure elle-même. Les écologistes mettent ainsi en cause son impact sur le paysage, les bouleversements spatiaux qu'elle implique (remembrement, modification de la structure des exploitations agricoles), sa faible accessibilité et son effet de coupure.

Un premier mouvement regroupant une opposition jusque là locale et dispersée naît en 1989, sous la houlette d'Antoine Waechter. Le Comité national contre les excès du programme autoroutier (CNEPA), en liaison avec une association de défense du transport collectif, la

source : *Ressourcer l'Ecologie*, Mouvement écologiste indépendant, 30 p. (document non daté).

FNAUT (fédération nationale des usagers des transports), sert de relais national à l'action de 150 associations ou collectifs au moment où le schéma directeur routier national prévoit de réaliser plus de 2000 km d'autoroutes supplémentaires.

Le CNEPA critique[144] le développement massif du réseau autoroutier, ses modalités de réalisation (procédure de choix trop favorable à l'autoroute, système de financement par la concession), ses effets parfois discutables (atteintes au milieu naturel et humain, effets socio-économiques), les coûts sociaux qu'ils peuvent engendrer, la justification qui est donnée par l'Etat (aménagement du territoire, sécurité, développement économique) et leur coût. Le comité propose parallèlement un changement d'orientation dans la politique des transports et prône l'aménagement du réseau routier existant, la modernisation du réseau ferré secondaire et l'accroissement des possibilités de transport combiné.

Ce positionnement précis et documenté des écologistes sur la question des autoroutes intervient au moment de leur percée électorale, mais aussi au moment où des organismes institutionnels comme la Cour des Comptes publient des rapports décapants et peu rassurants pour l'avenir sur la politique autoroutière et ses implications[145]. Le lien avec des associations axées sur le développement du transport collectif leur permet aussi de monter un argumentaire précis et percutant sur le coût des infrastructures autoroutières, sur l'accélération de la réalisation du réseau, etc. Les projets constituent en fait pour les écologistes une opportunité de se manifester [146]. Un environnement favorable à la critique de la politique autoroutière a pu leur fournir les éléments d'un argumentaire de poids et de contre-propositions et faire de cette question un des principaux chevaux de bataille[147]. .

Cette première initiative visant à rassembler les associations locales au niveau national ne s'est pas renouvelée, mais le contexte dans lequel elle a vu le jour s'inscrit dans une période de

[144] source : CNEPA, *Faut-il encore construire de nouvelles autoroutes ?*, doc. polygr., 1992, 11p.

[145] La Cour des Comptes a examiné la question autoroutière dans son Rapport public de 1990 et dans son rapport intitulé *La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, rapport au Président de la République, mai 1992. Dans ce dernier rapport, la Cour relève in certain nombre de dysfonctionnements et d'anomalies au sein des modalités de réalisation du programme autoroutier. Fondée sur une analyse précise de la comptabilité des SEMCA et de Cofiroute, des investissements de la voirie nationale et destinée à évaluer *a posteriori* l'efficacité et la rationalité des choix de la politique routière et autoroutière, l'analyse de la Cour met en évidence, calcul économique à l'appui, un recours trop important à la solution autoroutière et à 1 a concession pour cause d'insuffisance budgétaire et de contractualisation Etat-Région improductive ; des méthodes de choix des infrastructures peu fiables et une mise en évidence des effets de l'infrastructure difficile. La Cour arrive à la conclusion que les modalités de réalisation du réseau ne sont pas maîtrisées et que l'avenir du système est incertain.

[146] Dixeunt deux militants avec lesquels nous nous sommes entretenus.

[147] II nous faut quand même préciser que la critique de la question autoroutière a pu s'autonomiser par rapport à des remises en cause plus générales dès le début des années 1970, mais en demeurant plutôt confidentielle. On peut faire référence en particulier à un article de l'actuel président de l'association France Nature Environnement, Christian Garnier, paru en 1975 : Protection de la nature, crise de l'énergie et transport, *Courrier de la Nature*, n°36, mars-avril 1975. L'auteur y dénonce chiffres et calculs à l'appui, la consommation d'espace imputable à la construction des autoroutes, les conséquences d'une pollution en augmentation et d'un usage massif des ressources en énergie et le bilan en termes de coûts sociaux que l'on peut tirer de tout cela.

remise en cause plus fréquente des projets d'infrastructure (TGV Méditerranée, autoroutes en région parisienne). Ces remises en cause correspondent à une critique de la transparence des décisions publiques, alors que l'Etat essaie vainement de les démocratiser (Fourniau, 1996, p. 26).

La FNAUT (Fédération nationale des usagers des transports collectifs) développe aussi un discours sur la question autoroutière, repris par les associations locales. Ses critiques portent certes sur l'insertion environnementale de l'infrastructure, mais aussi sur ses effets territoriaux supposés. Elle remet en cause le "dogme" qui veut que la construction d'une autoroute ait des retombées économiques sur les secteurs qu'elle traverse, critique la politique du "maillon manquant" et du "désenclavement" qui ne fait que multiplier les infrastructures. Elle met sur la place publique un argumentaire complet. La FNAUT demande[148] la démocratisation de la vie publique (consultation permanente des associations, soutien financier de la part des Pouvoirs publics), l'abandon des projets autoroutiers, un renforcement du réseau ferré interurbain, aidé par la mise au point de schémas multimodaux d'infrastructures, l'augmentation de la taxe perçue sur les péages autoroutiers au profit du FITTVN (fonds intermodal des transports terrestres et des voies navigables et l'affectation prioritaire de cette ressource au rail), une maîtrise du trafic routier et du développement du réseau qui lui est corrélé.

Jusqu'à la fin des années 1980, les revendications écologistes ou des associations d'usagers n'ont pas forcément bénéficié d'une large reprise par l'opinion et n'ont pas été particulièrement prises en compte par les Pouvoirs publics. Les choses ont évolué depuis quelques années avec l'intégration des externalités environnementales et leur monétarisation dans le calcul de l'évaluation des projets d'infrastructures (sujet qui bénéficie maintenant d'un groupe d'étude particulier au sein du PREDIT 1996-2000).

Pour ce qui est de la prise en compte de la participation locale au cours de ces années 1980-1995, l'enquête publique passe d'un simple rapport entre l'expropriant et l'exproprié à une mise en relation entre une infrastructure et son milieu tant naturel qu'humain ou socio-économique. Mais apparemment cette ouverture n'est pas synonyme d'une participation effective du milieu local à l'élaboration du projet. En témoignent les conflits du début des années 1990 et l'effort de recherche, maintenant institutionnalisé[149], qui est réalisé sur la question depuis quelques années. Il reste à voir dans une deuxième phase l'évolution des modalités de concertation autour des grands projets d'infrastructures.

[148]FNAUT, *Propositions pour une politique durable de l'aménagement du territoire et des déplacements*, texte présenté à l'Assemblée générale du 14 juin 1997.

[149] Le PREDIT (programme de recherche et d'innovation sur les transports terrestres) financé par des organismes institutionnels (ADEME par exemple) et des Ministères (Environnement, Equipement, etc) consacre une part de sa programmation actuelle (période 1996-2000) au thème de l'évaluation e t de la décision dans les projets de transport.

3-2 L'ouverture encadrée de l'enquête publique.

La participation locale est encadrée par la procédure d'enquête publique. Celle-ci existe depuis le début du XIX ème siècle mais a été particulièrement légiférée à partir de la fin des années 1960, quand la réalisation des grands projets d'aménagement et d'urbanisme de l'époque s'est annoncée. Le terme de concertation apparaît ainsi en 1967 avec la Loi d'orientation foncière qui met en place un des principaux outil de la politique urbaine de grande envergure de cette époque : la zone d'aménagement concerté[150]. L'ampleur des opérations à réaliser, et l'expérience de vingt ans de reconstruction, induisent l'idée d'une participation plus précise du citoyen aux projets.

L'enquête publique est cependant véritablement formalisée avec la directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques. Ce texte précise la procédure d'enquête publique et l'information qui doit être fournie au public : les grandes orientations du projet, leurs raisons ; la nature, le coût et les conséquences du projet, ses conditions d'insertion dans l'environnement, et les mesures prévues pour y pourvoir.

Le texte prévoit aussi de notifier les différentes variantes du projet, en particulier celles auxquelles auront participé les associations et les raisons qui auront motivé le projet retenu en insistant sur les avantages attendus qui paraissent déterminants en regard des inconvénients possibles. En bref *"il s'agit en définitive de montrer que l'opération envisagée répond à la notion d'utilité publique"*.

Cette directive formule une procédure et des idées guère usitées jusqu'alors. Mais il faut noter que la justification du projet revêt ici un caractère très important : l'administration doit motiver tous ses choix et "construire" un projet qui corresponde aux critères de l'utilité publique et qui soit de fait par avance presque inattaquable.

Des mesures complémentaires sont introduites par la suite : la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, outre une prise en compte de l'environnement plus forte, introduit l'étude d'impact, la réforme du code de l'Urbanisme (30 décembre 1976) élargit les droits des associations et la loi du 17 juillet 1978 et celle 11 juillet 1979 assouplissent l'accès aux documents administratifs[151].

321 Une prise en compte de la participation locale qui passe de la procédure d'expropriation à l'insertion environnementale de l'infrastructure

Cependant, comme le mettra en évidence le contenu de la loi Bouchardeau en 1983, jusqu'à cette date l'enquête publique n'intégre la participation locale que sur la question de l'expropriation. Le contenu de la directive du 14 mai 1976 le montre : l'information faite au public sur le projet a en premier lieu pour objectif de justifier son utilité. La loi Bouchardeau

[150] Réocreux (Anne), Dron (Dominique), *Débat public et infrastructures de transport, Rapport au Ministre de l'Environnement,* Ministère de l'environnement, Cellule de prospective et stratégie, 1996.
[151] source : Réocreux, Dron (1996).

(loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, 12 juillet 1983) introduit une participation plus forte du milieu local en élargissant l'enquête publique à la *"réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées, ...lorsqu'en raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées, ces opérations sont susceptibles d'affecter l'environnement"*. La participation du public est donc renforcée par une prise en compte de ses préoccupations en matière environnementale (bruit, qualité de vie, etc). L'enquête publique évolue ainsi d'une garantie de la propriété privée à une prise en compte de valeurs collectives (Fourniau, 1994)[152] et s'élargit en passant d'un échange entre l'administration expropriante et les propriétaires à un échange entre l'administration et le public (Réocreux, Dron, 1996).

322 Les limites de l'ouverture de la procédure d'élaboration des projets

Cependant, en 1993, le rapport Bouchardeau[153] dresse un bilan assez mitigé de la loi. Le débat public a lieu trop tard dans l'élaboration du projet, à un stade où ses principales caractéristiques sont déjà définies. Intégrer des modifications importantes ou prendre des contre-propositions en compte demande de reconsidérer le projet et de le retarder de façon significative. La participation du milieu local reste somme toute limitée. Elle l'est d'autant que finalement l'administration et les maîtres d'ouvrage ont des réticences à communiquer les documents relatifs au projet au public et à lui rendre des comptes.

Le début des années 1990 connaît aussi un certain nombre de conflits autour de grands projets d'infrastructures (TGV Méditerranée en particulier, A 14, A 16, A 1 bis, autoroute Nantes-Niort) qui donnent encore plus d'acuité à la question de l'action institutionnelle et aux orientations en matière de politique des transports. Le rapport *Transport, destination 2002* ou rapport Carrère, publié en 1992 à la suite du grand débat national sur les infrastructures de transport propose aussi de faire débuter la concertation bien en amont et d'instaurer un débat sur l'utilité de l'infrastructure à l'échelon régional. La circulaire Bianco (15 décembre 1992) légifère ces recommandations en mettant au point une nouvelle procédure de concertation axée sur *"une meilleure réponse aux questions du public"* (Fourniau, 1994, p. 37). Cette procédure comprend quatre étapes : un débat, clos par le cahier des charges des études de tracé, sur les finalités et l'utilité de l'infrastructure dans une perespective intermodale ; étude de tracés (ces deux premières phases sont suivies par une commission ad hoc) ; enquête publique axée sur la question du développement des régions traversées. La procédure se conclut par le suivi de l'application des engagements de l'Etat. Le milieu local est appelé à s'exprimer sur l'amélioration des conditions de transport locales, l'impact sur l'environnement humain et naturel et l'aménagement des territoires desservis.

[152] Fourniau (Jean-Michel), Décisions et infrastructures de transport, *Flux*, n°18, octobre-décembre 1994, pp. 33-46.
[153] Bouchardeau (H.), *L'enquête publique*, Rapport au Ministre de l'environnement, décembre 1993.

Suit la loi du 2 février 1995, ou loi Barnier, qui institue la Commission nationale du débat public (CNDP), sur le modèle du collège national d'experts proposé par le raport Carrère. La CNDP offre la possibilité d'organiser un débat public sur *"les objectifs et les caractéristiques principales des grandes opérations publiques d'intérêt national, présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement"* (Réocreux, Dron, 1996, p. 34). La commission peut être saisie par les ministres (Equipement et Environnement), les députés, les sénateurs et les conseils régionaux concernés par la localisation de l'infrastructure. Les possibilités de saisine sont cependant plus contraignantes pour le milieu local. Celui-ci doit passer par l'intermédiaire d'une association et demander à la commission de se saisir du projet, qui, si elle souhaite y donner suite, sollicitera l'avis des ministres concernés.

La procédure d'enquête publique s'est progressivement élargie, d'abord en 1983 sous l'influence de la pensée environnementaliste et dans le mouvement de décentralisation et d'accroissement de la participation locale aux projets d'infrastructures, puis au début des années 1990 sous la pression de grands conflits autour de projets d'aménagement, dont celui du TGV Méditerranée en particulier[154], et plus généralement de conflits sociaux dans le domaine des transports en particulier (aérien, routier, ferroviaire, cf. Fourniau, 1996, p. 26).

Par le débat public, la participation du milieu local est donc intégrée au système autoroutier. Le débat, tel que son fonctionnement est fixé par l'institution, permet aussi le fonctionnement du système. Au fil des années, l'institution cherche à adapter cet élément aux aléas qui peuvent se présenter, ce qui fait évoluer la structure du système mais qui ne met pas en cause les finalités de ce dernier.

En effet, les conflits sont très localisés alors que l'objectif est de réaliser un réseau global. Il est logique pour l'institution de considérer que ces conflits ne sont que des aléas ponctuels qui ne remettent pas en cause la réalisation du réseau. Le motif profond de contestation concerne surtout les modalités de décision publique (le débat public) et le bien fondé de la décision. La définition et l'application de l'intérêt général et de l'intérêt individuel semblent le véritable point de friction entre le milieu local et l'institution.

De plus, on a pu noter que cette ouverture ne résout pas tous les problèmes, loin s'en faut. La procédure de concertation semble être continuellement à l'étude et ne pas avoir encore réussi à trouver son point d'équilibre entre la formulation et la prise en compte de l'intérêt général ou national (desserte, aménagement du territoire, etc) d'une part et de l'intérêt local (insertion de l'infrastructure, impact, etc) d'autre part. Cette ouverture de la procédure s'accompagne paradoxalement d'une augmentation des contestations qui ont de plus en plus de poids et obtiennent des résultats de plus en plus significatifs .

[154] voir à ce propos Donzel (André), L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructure : l'exemple du TGV Méditerranée, *Techniques, territoires, sociétés*, n°31, DRAST, mai 1996, pp. 61-72.

Cela signifie que les efforts en matière de concertation ne suffisent pas à mettre au point des modalités de bon déroulement dès débats. Deux hypothèses sont alors possibles : le degré de transparence des décisions publiques n'est pas encore atteint, ou alors ces contestations seraient le signe d'un autre type de revendication qui pourrait remettre en cause la conception jacobine du développement du réseau.

Conclusion de la deuxième partie : Un équilibre préservé par les Pouvoirs publics entre facteurs structurels et conjoncturels, même si la structure du système change (cf. tableau **2-3).**

tableau 2-3 Synthèse des SDRN de 1984 à 1992

Synthèse des SDRN de 1984 à 1992

Modalités de réalisation du réseau	Elaboration du système et première phase de réalisation du réseau 1965-78	Interrogations 1978-1982	Consolidation du système et poursuite du maillage 1982-1988	Accélération de la réalisation du réseau et intensification du maillage 1988-1998		1998 -..... Projets à l'étude
	Schémas de 1971, 1978		**Schémas de 1984 et 1986**	**Schémas de 1988, 1990 et 1992**	**révision du SDRN de 1992 toujours en cours**	
modalités de financement	- concession. - perception d'un péage. - libéralisation du système en 1970 : ouverture aux sociétés privées.	suppression de la concession et du péage ? oui mais à terme.	**réforme de 1982** : - regroupement des SEMCA et des sociétés privées au sein *d'Autoroutes de France* ; - harmonisation des taux de péage péréquation des recettes.	**désengagement de l'Etat en 1988** et recours plus important au système emprunt-perception du péage : - l'Etat supprime les avances de construction aux sociétés (redéployées vers RN 20, RN 9 et A 86) et les remplace par un apport à court terme de fonds propres (2 Mds de francs) qui permet une augmentation du volume d'emprunts et l'accélération des constructions. - La concession des tronçons amortis est prolongée. - Les recettes de péage sont péréquées entre les sociétés. - L'Etat augmente de 50 % ses crédits routiers des contrats de plan Etat-Région.	**réforme de 1994** : - autonomisation plus forte des SEMCA : adossement des sociétés financièrement fragiles aux autres sociétés : ASF-ESCOTA SANEF-SAPN SAPRR-AREA. - péréquation des recettes de péage entre société mère (excédentaire) et société fille (déficitaire). - contrats de plan (engagements de construction et d'investissement) : chaque société fixe son taux de croissance du péage en fonction de son rythme d'investissements.	**nouvelle réforme à l'étude (a des chances d'être abandonnée) Routes de France**[1] (1997) regroupement financier des autoroutes concédées (honnis Cofiroute) et des routes nationales : péréquation généralisée des recettes de péage.
modalités de concertation	réduites. directive du 14 mai 1976 relative à l'information du public et à l'organisation des enquêtes publiques.	n'apparaissent pas dans les documents consultés.	loi du 12 juillet 1983 (dite loi Bouchard-eau) relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.	- circulaire Bianco (15 décembre 1992). - loi du 2 février 1995, ou loi Bamier, qui institue la Commission nationale du débat public (CNDP).		
modalités de planification	- plans et schémas présentant un réseau évolutif. - pas d'ordre de priorité entre les projets.	fixer des délais de réalisation.	- schémas de 1984 et 1986. - pas de délai de réalisation.	- schémas de 1988, 1990 et 1992. - délai de réalisation.		

Ce point est traité en 3 ème partie, section 2.

Modalités de réalisation du réseau	**Elaboration du système et première phase de réalisation du réseau 1965-78**	**Interrogations 1978-1982**	**Consolidation du système et poursuite du maillage 1982-1988**	**Accélération de la réalisation du réseau et intensification du maillage 1988-1998**		**1998 -..... Projets à l'étude**
	Schémas de 1971, 1978		**Schémas de 1984 et 1986**	**Schémas de 1988, 1990 et 1992**	**révision du SDRN de 1992 toujours en cours**	
argumentaire	développement économique et industriel. - harmonisation des régions. relation développement des infrastructures de transport et développement économique.	développement économique et industriel. - harmonisation des régions. - croissance du trafic.	plus grande sécurité. - emplois nouveaux en particulier dans les travaux publics. - amélioration des conditions d'activité dans les transports routiers. développement économique plus équilibré des régions. - meilleure complé-mentarité de la route, du rail et de la voie d'eau.	- aménagement du territoire. développement harmonieux des régions. - rôle de la route dans l'économie nationale. - lutter contre la congestion. - desenclavement des extrémités du territoire (littoraux). irrigation du territoire.		
morphologie du réseau	- réseau maillé à terme, évolutif, articulation RN et autoroutes. - échelle de référence de la maille : réseau défini par la desserte des métropoles et des centres régionaux.	réseau maillé à terme, éventuellement évolutif.	- réseau maillé à terme. interconnexion autoroutes, LACRA, GLAT. - échelle de référence de la maille : réseau défini par la desserte des métropoles, centres européens et villes de plus de 100000 habitants.	- densification du maillage : intégration des transversales autoroutières. interconnexion autoroutes, LACRA et GLAT (effort financier de l'Etat envers les LACRA et les GLAT). - échelle de référence de la maille : réseau défini par la desserte des grandes métroples de province et le désenclavement des secteurs isolés --> transversales.	-LOADT du 4 février 1995 : intensification du maillage autoroutier. - échelle de référence de la maille : pas point du territoire à moins de 45 **irai** ou 50 km d'un échangeur ou d'une gare TGV.	Schémas de service et futur SNADT : - service à l'usager en fonction de la demande ; réseau finement maillé mais multimodal et adapté au trafic ; —> **signe de l'achèvement du réseau autoroutier** ?
fonction du réseau	- aménagement du territoire. - développement économique national. - réduction de la congestion.	- aménagement du territoire. - développement économique national. - réduction de la congestion.	- aménagement du territoire. - utilité économique. - amélioration des conditions de circulation.	- aménagement du territoire. - développement économique national captage des flux transeuropéens. - service à l'usager (SDRN de 1990) - irrigation. désenclavement.		- aménagement du territoire. - réponse au trafic. - mais le territoire n'est plus considéré de façon homogène (réseau défini en fonction de la demande).
territoire de référence	territoire national.	territoire national.	territoire national et début de prise en considération de l'échelle européenne.	territoire national et intégration du réseau français au réseau européen.		

Adaptation des modalités de réalisation du réseau

La première adaptation a lieu en 1982, après la crise économique des années 1970. Les sociétés concessionnaires, privées et publiques, sont pour la plupart déficitaires. Leurs difficultés à rembourser leurs emprunts et à en réaliser de nouveaux bloque le système. La machine est relancée par la création d'Autoroutes de France et la mise en place d'une péréquation des recettes de péage entre les sociétés. Cette réforme du système de financement est fondamentale pour la suite des événements puisqu'elle permettra la réalisation d'un réseau maillé, et en particulier d'autoroutes peu rentables (cf. annexe n°16) sur la rentabilité négative de la A 89).

A partir de 1988, les Pouvoirs publics accélèrent la réalisation du réseau et intensifient son maillage. Peut-être cela est-il le signe d'une reprise de confiance dans un contexte économique plus favorable ou plutôt la menace d'une future réglementation européenne sur les conditions d'attribution des concessions (pas de mise en concurrence dans le cas français, ce qui va à rencontre des principes de la communauté européenne) ? (Cette hypothèse sera évoquée en troisième partie, section 2).

Pour permettre cette accélération, l'Etat adapte les modalités de financement du réseau en autonomisant encore davantage les SEMCA. Il se désengage financièrement d'elles en reportant ses crédits sur le réseau national, ce qui va aussi dans le sens d'une densification du maillage du réseau rapide (autoroutes, LACRA, GLAT). Des contrats de plan qui fixent des programmes d'investissement à réaliser sont signés à partir de 1994. Libre à elles d'adopter le rythme qui leur convient, pourvu que les mises en services prévues soient faites. Parallèlement, la concession des tronçons amortis est rallongée pour permettre aux sociétés d'emprunter davantage. Les modalités de planification sont elles aussi précisées quand il s'agit d'accélérer la réalisation du réseau en 1988 (SDRN de 1990) et bien sûr cadrées par les contrats de plan Etat-SEMCA à partir de 1994.

Les modalités de concertation s'assouplissent à partir des années 1980 avec certaines modifications apportées à l'enquête publique. Mais le poids du milieu local dans l'élaboration des projets et leur réalisation est encore assez faible pour ne pas représenter une menace pour la conception jacobine du développement autoroutier. Les mouvements plus nationaux (associations d'usagers, partis écologistes) sont encore marginaux dans leur action.

Mais permanence des objectifs d'aménagement du territoire

L'argumentaire évolue, en s'étoffant à partir des années 1988-1990. Le développement du réseau autoroutier doit répondre à un objectif : l'aménagement du territoire et le développement équilibré des régions. Ce principe est mis en avant quelque soit le contexte économique (crise ou non), et définit *a priori* la morphologie du réseau. D'autres arguments, utilisés pour justifier le besoin de réaliser ce réseau et les investissements qu'il engendre, sont cependant invoqués : répondre à la croissance du trafic, irriguer, désenclaver, capter les flux européens, ne pas handicaper le secteur routier qui occupe une place prépondérante dans l'économie nationale.

Les Pouvoirs publics adaptent le système de développement du réseau en en modifiant la structure de départ au fil des années éh cherchant un équilibre entre les facteurs structurels et les facteurs conjoncturels (contexte socio-économique, autres acteurs, doctrine économique).

Il nous faut préciser que le poids de la doctrine économique se fait moins sentir que dans les années 1960. Comme cela a été exposé, à la régulation et aux politiques volontaristes et centralisées de cette période succède une période de dérégulation et d'ouverture du cadre d'action politique par le bas (régionalisation et décentralisation) et par le haut (marché européen). L'Etat est théoriquement moins le maître du jeu. Son désengagement financier du secteur autoroutier concédé le confirme, de même que la participation accentuée des régions dans la politique routière nationale. En revanche, il faut noter le caractère assez interventionniste de l'Etat à l'égard de la poursuite du maillage autoroutier, visible à travers les dotations en capital faites aux SEMCA en 1988 et en 1994, la prolongation des concessions amorties, etc.

Une densification et une territorialisation progressive du maillage autoroutier

La territorialisation et la densification du réseau correspondent à la réalisation de la morphologie qui a été définie *a priori* dans les années 1960. Elles sont aussi corrélées à l'argumentaire plus "territorial" des Pouvoirs publics, qui parlent de désenclavement et d'irrigation.

Comme le réseau ferré et le réseau routier avant lui, le réseau autoroutier tend à se mailler, et comme eux c'est aussi par l'intervention des élus locaux qu'il aboutit à cette morphologie. On peut voir dès la fin des années 1970 dans la *RGRA* une série d'articles intitulés *La route, facteur de développement de l'économie nationale, régionale et locale*[155]. Il s'agit de comptes rendus de rencontres à Lille, Dijon, Nantes, Bordeaux, Rouen, etc. entre les élus locaux et les professionnels de la route, rencontres organisées à l'initiative des seconds pour sensibiliser les premiers aux impacts économiques des investissements routiers. Les entreprises de travaux publics s'organisent pour porter la bonne parole des fameux effets des autoroutes aux élus locaux.

Les rapports d'enquête publique des projets de la A 400, de la A 51 et de la A 89 que nous avons étudiés sont riches d'enseignement sur ce sujet. Les élus y défendent aux cotés de la Chambre de commerce et d'industrie et du milieu économique local les bénéfices qui pourraient être retirés de l'arrivée de l'infrastructure en matière d'emplois, de chiffre d'affaire des entreprises, etc. (cf. troisième partie). On peut aussi voir des élus parler de désenclavement ou d'irrigation des secteurs isolés, employant là des "mots magiques" du rapport construit entre l'infrastructure et le territoire.

Cet argumentaire qui correspond parfaitement aux objectifs d'aménagement du territoire de l'Etat, et les compétences décisionnelles plus accentuées des élus depuis la Décentralisation font

[155] RGRA,n°548 décembre 1978 ; n°561, février 1980 ; n°567, septembre 1980 ; n°573, mars 1981 ; n°585 avril 1982.

qu'ils n'hésitent pas à réclamer (au cours des débats à l'Assemblée Nationale par exemple) "leur" autoroute. On a aussi vu Jacques Chirac et Valéry Giscard d'Estaing soutenir fermement le projet de la A 89 Clermont-Ferrand-Bordeaux, autrement appelé autoroute des Présidents. Ce cas se retrouve avec la A 400 et la A 51, les députés des secteurs desservis, Ministres par ailleurs, ayant largement encouragé la réalisation de ces autoroutes.

Un territoire homogénéisé par le maillage

Au cours des années 1960 et 1970, la morphologie du réseau routier et autoroutier dévoile un maillage du territoire conçu à un seul niveau, les autoroutes ne formant pas encore, même sur les cartes, de réseau à elles seules. Devant à terme être maillé par un réseau rapide, le territoire est considéré comme homogène. Les années 1980 voient la naissance d'un réseau maillé à trois niveaux : les autoroutes et les LACRA (liaisons rapides) ; les GLAT (réseau secondaire) aux caractéristiques techniques moins performantes et les routes classiques (desserte locale). Le réseau est hiérarchisé, mais chaque niveau de desserte, maillé, homogénise le territoire.

Cela est une parfaite illustration des valeurs de justice sociale et d'utilité économique qui guident le développement du réseau. Mais l'application de ces valeurs au moyen d'un maillage défini en fonction de critères spatiaux (desservir les métropoles, les points du territoire situés dans un rayon de 50 km, etc.) se traduit plus comme l'application d'une valeur d'utilité territoriale que d'utilié sociale. Une conception homogène et isotrope du territoire conduit les Pouvoirs publics à le mailler avec le même type d'infrastructure sans forcément tenir compte en premier lieu de la demande locale.

A cette conception pourrait en succéder une autre, visible à travers le futur SNADT et les schémas de service. Ceux-ci envisagent un développement globalisé des réseaux de transport, de sorte à ne pas multiplier les infrastructures. Le type d'infrastructure (route, rail) et son calibrage (TGV/autoroute ; GLAT/ réseau ferré classique ; etc.) seraient déterminés par la demande, ce qui impliquerait un réseau unique, maillé, multimodal, fortement interconnecté, de sorte à permettre le passage d'un mode à un autre dans les meilleures conditions, le même mode n'étant pas présent partout. Les réseaux routier et autoroutier développent cette conception en interconnectant trois niveaux de desserte (autoroutes et LACRA ; GLAT ; routes nationales), même si on peut observer des discontinuités (tronçons autoroutiers manquants par exemple).

L'Etat envisagerait donc le territoire de façon différente : il ne serait plus vu comme hétérogène, aggrégat de territoires locaux ou régionaux variés et multiples, ayant chacun des besoins différents. Mais cela pose la question de l'application des valeurs de justice sociale et d'équité aux réseaux de transport. Nous y reviendrons en troisième partie de cette thèse.

Nous avons vu là (un peu en avance) le retournement de conception du territoire qui pourrait être celui des Pouvoirs publics. Avant de continuer à développer cette question, il convient de montrer comment le développement du réseau autoroutier pourrait être amené à être considéré

de la sorte, ce qui fera l'objet de la troisième partie de cette thèse.

Celle-ci va aborder la question du financement du réseau autoroutier et celle de la contestation, éléments majeurs de l'équilibre du système, dont les mutations peuvent préfigurer l'évolution du modèle de développement autoroutier. Cette troisième partie se divise en trois sections : la première explicite les bilans financiers des SEMCA et montre par extrapolation quel peut être leur équilibre financier dans l'avenir. Elle s'interroge aussi sur les conséquences de la réglementation européenne sur le fonctionnement de la concession à la française (en particulier la pratique de l'adossement).

La seconde section présente trois études de cas de contestation de projets autoroutiers et montre en quoi ces mouvements peuvent aussi concourir à la formulation d'un nouveau réseau, d'une nouvelle échelle territoriale de référence, d'une nouvelle fonctionnalité et d'une nouvelle morphologie du réseau.

Pour reprendre notre grille de lecture de l'évolution d'un réseau, nous nous situons là dans la phase intermédiaire où la concordance entre tous les éléments du système de développement initial n'est plus assurée et où cela peut soit conduire à la naissance d'un nouveau système et d'un nouveau réseau, soit seulement modifier le système de départ.

225 bis

Troisième partie

Discordance au sein du système et entre les acteurs : vers la définition d'un nouveau réseau ?

Ou la doctrine mise à l'épreuve.

3ème partie

Discordance au sein du système et entre les acteurs : vers la définition d'un nouveau réseau ? Ou la doctrine mise à l'épreuve.

Introduction.

Les valeurs qui fondent le développement du réseau autoroutier, formalisées dans les années 1960, ont perduré depuis cette époque mais leur application à travers les principes d'aménagement du territoire et le maillage de ce dernier par le réseau n'a pas toujours été très aisée. Il a fallu trouver des adaptations ou, pour reprendre les termes de notre grille de lecture, une concordance entre les éléments du système de départ.

Ces adaptations ont concerné assez tôt les modalités de financement du réseau, tributaires de la croissance des coûts de construction et des taux d'emprunt des années 1970, puis de la décision de l'Etat d'accélérer la réalisation du réseau. Elles ont moins concerné les modalités de concertation et la prise en compte de la participation locale.

Cette troisième partie se propose d'approfondir cette question d'une discordance issue de l'intérieur même du système (modalités de financement) et de l'extérieur (montée en puissance des acteurs locaux), qui pourrait donner naissance, selon le processus exposé en première partie, à une nouvelle conception de l'espace et de son usage, à la définition de nouveaux intérêts et d'un nouveau réseau. La question du rapport de force soulevée par Raffestin (1980) dans la formalisation d'un nouveau réseau prend ici toute son importance. La contestation locale, relayée par des associations nationales et la présence au sein des Pouvoirs publics de l'idée du service à l'usager, pourrait bouleverser le rapport de force initial fondé sur la prépondérance d'une conception jacobine de l'espace.

La première section de cette dernière partie analyse l'évolution des conditions de l'équilibre financier des SEMCA. Un premier chapitre expose le fonctionnement du système de financement et essaie d'esquisser ses perspectives. Un deuxième chapitre envisage les conséquences de la nouvelle réglementation européenne sur la concession à la française (ouverture à la concurrence de celles-ci) pour l'achèvement du réseau.

La section suivante expose en quoi les mouvements de contestation pourraient bouleverser le rapport de force instauré au départ. Elle montre à partir d'une présentation générale des revendications de ces mouvements (chapitre premier) et l'analyse de trois études de cas (chapitres 2, 3 et 4) de contestation de projets autoroutiers leur mode d'organisation, le poids qu'ils peuvent représenter et leurs idées.

La troisième section s'interroge sur les modalités éventuelles de transformation du modèle de développement (un modèle séculaire est-il en train d'être remis en cause ?).

Section 1

Un financement en roue libre soumis à des contraintes européennes

Nous avons vu en deuxième partie que les modalités de financement et de concession ont été adaptées à la conjoncture que le développement du réseau pouvait rencontrer, ou même à une décision d'accélérer ce développement. L'absence de rigidité du système a permis ces adaptations. Nous allons nous intéresser au repérage concret de ces adaptations et à leurs conséquences sur l'évolution du financement de la réalisation du réseau.

Les modalités de financement reposent sur deux principes : la concession et la perception d'un péage, soumis à une contrainte : le doublement obligatoire de l'autoroute payante par une voie gratuite, afin de laisser le choix à l'usager. Les autoroutes non concédées, comme la A 75, ne sont bien sûr pas soumises à cela. Il convient de garder à l'esprit ces quelques éléments avant de se livrer à une analyse financière de la réalisation du réseau autoroutier.

Les données proviennent des documents biannuels du Comité spécialisé autoroutes du CIES (à partir de l'année 1997) et du FDES pour la période antérieure. Leur représentation graphique est issue de l'analyse menée pour cette thèse.

Ces documents comprennent le résultat de l'année n-1, avec un commentaire, l'exercice en cours éventuellement révisé, les prévisions pour l'exercice suivant et une esquisse financière pour les deux ou trois années ultérieures. Ces documents présentent des données société par société. A noter que depuis 1998, Cofiroute n'est plus incluse dans ces bilans.

Sont présentés d'une part le bilan exploitation et d'autre part le bilan construction. Le premier comporte les recettes d'exploitation (péage et produits divers[1]), les dépenses (impôts et taxes, frais financiers, grosses réparations, frais de personnel et autres dépenses d'exploitation) et les remboursements d'emprunts.

Le bilan construction comprend les ressources du même nom (les emprunts à long terme, les emprunts spécifiques[2], l'autofinancement, les dotations[3] et les autres participations), les dépenses de construction (opérations préliminaires, travaux de construction, travaux complémentaires, immobilisations d'exploitation, frais de siège[4]) et les intérêts intercalaires.

[1] qui peuvent être par exemple les "loyers" des sous concessions faites à des restaurants sur les aires de repos.
[2] présents dans les comptes depuis 1994 (emprunts issus de la réforme de 1994).
[3] en fonds propres ou en augmentation de capital.
[4] II est à noter que ce dernier poste reste très modeste par rapport aux autres.

Nous avons repris ces chiffres en les actualisant selon le taux d'inflation fourni par 1TNSEE. Tous les montants indiqués dans les graphiques et tableaux ou cités et les résultats des ratios correspondent à des francs constants (1997).

Nous aborderons en second lieu la question des modalités de concession, qui font référence à des questions juridiques mais qui peuvent avoir un effet direct sur les modalités de financement.

Seuls les bilans des SEMCA ont été analysés ici. Il aurait été intéressant, certes, de comparer l'évolution de leurs comptes de de ceux de Cofiroute. Sa situation particulière (seule société privée, amenée de ce fait à ne prendre en charge que des concessions rentables) et le fait qu'elle ne reflète pas la situation réelle de l'équilibre financier des SEMCA, qui rassemblent la plus grosse part des concessions, nous l'ont fait écarter de cette analyse.

Chapitre 1

Un équilibre financier précaire

Une première analyse des bilans exploitation et construction va permettre de rendre compte concrètement de l'adaptation des modalités de financement en fonction de la conjoncture ou des phases d'accélération de la réalisation du réseau. Les deux graphiques qui suivent montrent l'évolution des charges et des ressources des sociétés concessionnaires. Il faut souligner que, sauf exception liée à la disponibilité des données, nous n'avons pris en compte que le cas des SEMCA.

1-1 Evolution des charges et recettes d'exploitation et de construction

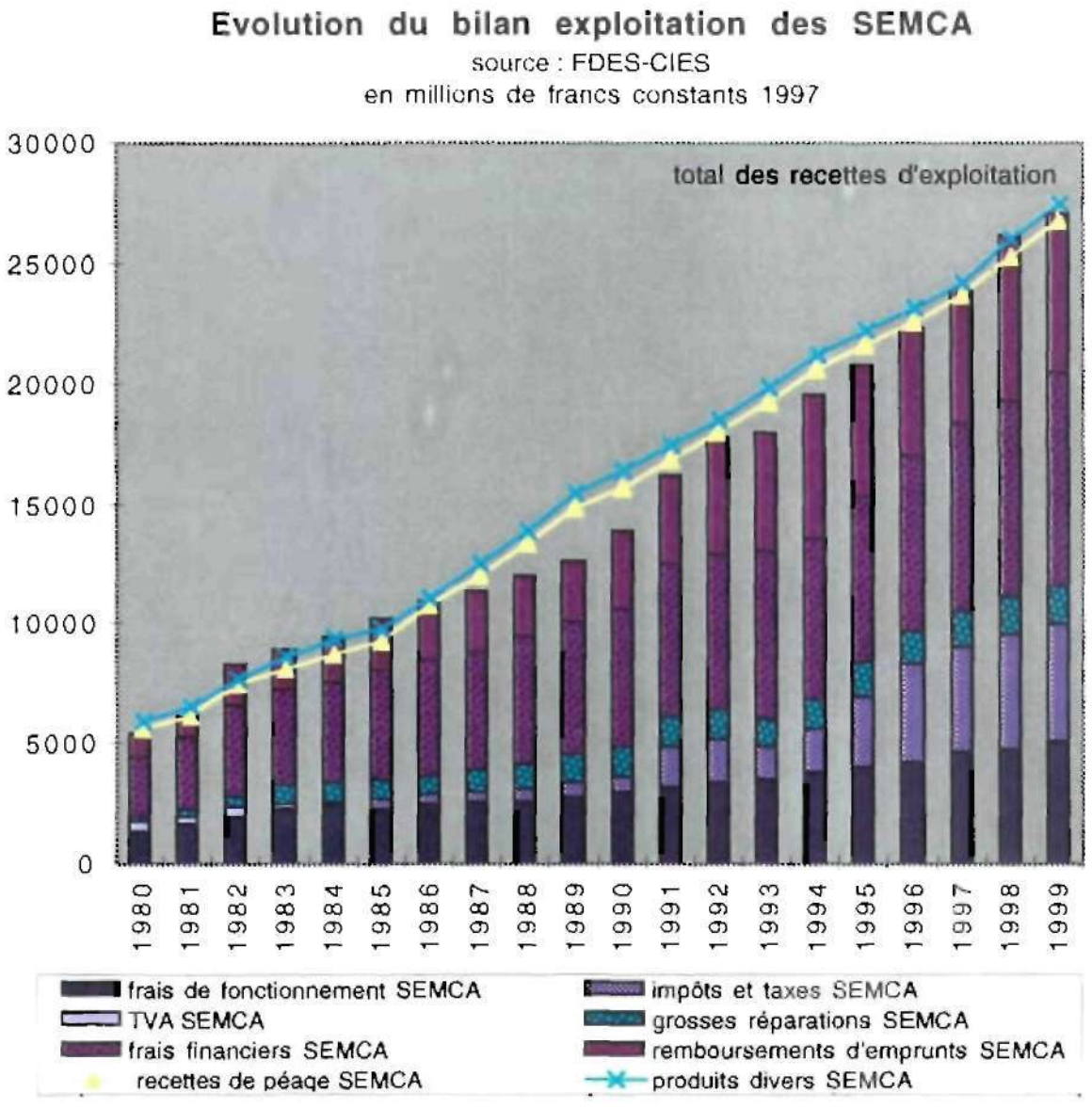
Deux faits majeurs se dégagent de cette analyse : l'évolution des charges comme celle des recettes n'est pas régulière sur le long terme. Emergent en particulier la charge de la dette, la charge fiscale et les recettes de péage, soit comme nous le verrons les trois éléments les plus sensibles et les plus importants du fonctionnement du système.

Les charges connaissent une forte augmentation : les frais de fonctionnement ont été multipliés par 4 entre 1980 et 1998, les frais financiers par 3,6, les grosses réparations par 7, les remboursements d'emprunt par 7 aussi et les charges fiscales par 11,3 (poste TVA présent dans les comptes jusqu'en 1984 et poste impôts et taxes cumulés). Cette augmentation correspond logiquement à l'accroissement de la longueur du réseau, même pour les remboursements d'emprunt qui s'accumulent, de façon différée, avec les mises en service des nouvaux tronçons. A titre indicatif, la longueur du réseau mis en service par les SEMCA durant cette période a été multipliée par 1,92.

Observe-t-on des ruptures dans l'évolution de ces postes ? Les frais de fonctionnement connaissent une croissance régulière. Cela semble aussi être le cas des grosses réparations. En revanche, les frais financiers connaissent une période de forte croissance (+ 19 % entre 1980 et 1981 et + 30,8 % entre 1981 et 1982), une autre de baisse (- 4,56 % entre 1993 et 1994), leur évolution étant comprise entre 0 et + 10,5 %. Le remboursement des emprunts connaît davantage de variations (+ 80 % entre 1981 et 1982, + 15,5 % entre 1983 et 1984, + 17,96 % entre 1985 et 1986, + 32 % entre 1991 et 1992, + 22 % entre 1993 et 1994, - 8 % l'année suivante et + 23 % entre 1997 et 1998, les périodes intermédiaires étant marquées par une stagnation ou une légère hausse). La charge fiscale connaît trois périodes de forte augmentation : + 425 % entre 1984 et 1985 et + 163 % entre 1990 et 1991 et + 63 % entre 1994 et 1995.

Pour ce qui est des recettes d'exploitation, essentiellement constituées par le péage, elles augmentent fortement à trois reprises, + 18 % entre 1981 et 1982, + 13,5 % entre 1985 et 1986 et + 7,5 % entre 1997 et 1998, sans connaître de baisse.

graphique 3-1



L'analyse montre d'une part la forte correspondance entre les pointes d'investissement et les phases d'accélération de réalisation du réseau et d'autre part le caractère très conjoncturel de certaines sources de financement (ici non commerciales).

Ainsi, le graphique n°2 montre que l'évolution des dépenses d'investissement, multipliées par 2,2 entre 1980 et 1997, connaît deux périodes de croissance (de 1985 à 1991, avec + 2,09 *7t:* et de 1993 à 1996 avec + 1,51 %), correspondant aux phases d'accélération de la réalisation du réseau.

Ce bilan comporte aussi toutes les recettes non commerciales : l'emprunt, les dotations d'Autoroutes de France (organisme qui regroupe les recettes de péage et les péréque ensuite entre les SEMCA), les fonds issus du FS1R ou des crédits budgétaires, les avances de

l'Etat[5], les participations extérieures (comme les augmentations de capital réalisées par l'Etat par exemple) et les fonds propres.

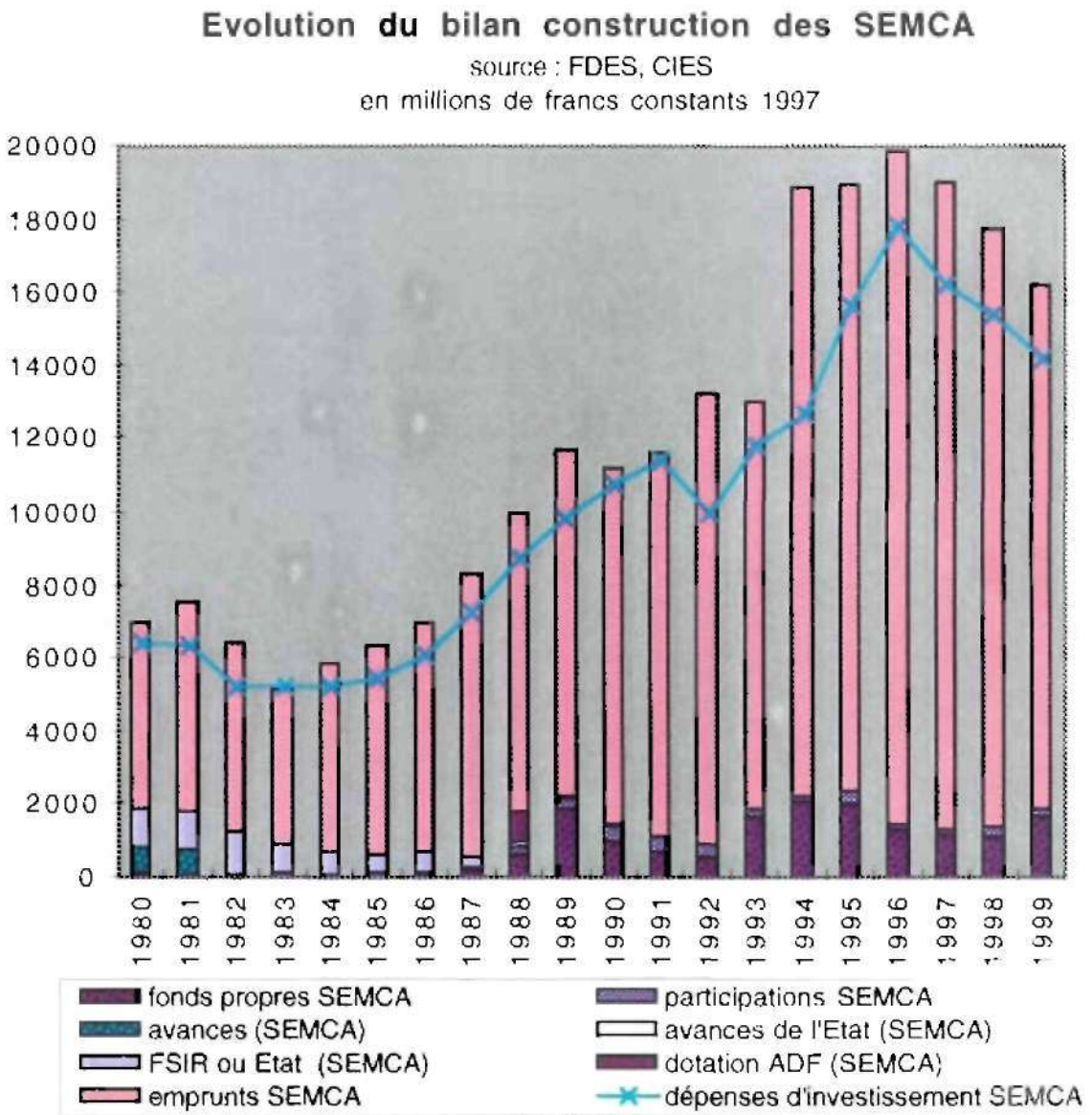
Un certain nombre de ces postes apparaissent conjoncturellement : les dotations d'Autoroutes de France en 1988 uniquement (versement de fonds propres aux SEMCA), les fonds issus du FSIR (seulement jusqu'en 1987) qui décroissent lentement, au moment où le financement des autoroutes repose de plus en plus sur le système captage du trafic-recettes de péage, les avances de l'Etat en 1980 et 1981 et entre 1989-1993 (très importantes en 1980 et 1981 : de l'ordre de 700 millions de francs courants alors qu'ils atteignent au plus 70 millions entre 1989 et 1993), théoriquement supprimées au cours des SDRN des années 1980.

Les participations extérieures connaissent quant à elles des variations assez importantes : + 108 % entre 1982 et 1983, + 260 % entre 1984 et 1985, + 109 % entre 1986 et 1987, + 130 % entre 1988 et 1989 et 120 % entre 1997 et 1998. Les fonds propres sont particulièrement mobilisés sur deux périodes : de 1986 à 1989 (+228 %, +188 % et + 215 %) et de 1992 à 1994 (+ 200 % en 1993). Entre ces périodes, Us sont absents (de 1983 à 1985) ou décroissent. Ces ressources sont surtout mobilisées à partir du milieu des années 1980, sachant que les fonds propres y jouent un rôle important. Cela correspond à l'autonomisation financière de plus en plus nette des sociétés concessionnaires (cf. deuxième partie, section 2).

Autre élément illustrant cette autonomie : la part de l'emprunt dans ces recettes. Il apparaît comme le poste le plus important et représente de 72 % à 93 % des recettes d'investissement en 1980 et en 1987, et depuis sa part a toujours été supérieure à 80 %. Le volume d'emprunt augmente en continu avec des pointes entre 1984 et 1987 (+ 21 % en 1984, + 10 % en 1985, + 11,5 % en 1986 et + 22,1 % en 1987), en 1989 (+ 15,45 %), en 1992 (+17,2 %), en 1994 (+ 49,7 %). Il diminue d'une année sur l'autre en 1993 et depuis 1997.

[5]Pour le commentaire du graphique de ce bilan : deux postes sont dénommés "avances". Ils correspondent à deux lignes budgétaires différentes dans les comptes au cours de la période étudiée. Nous n'avons pas voulu les agréger, les "avances à court terme" sont présentes en 1980 et 1981, et les "avances de l'Etat" de 1988 à 1993.

graphique 3-2



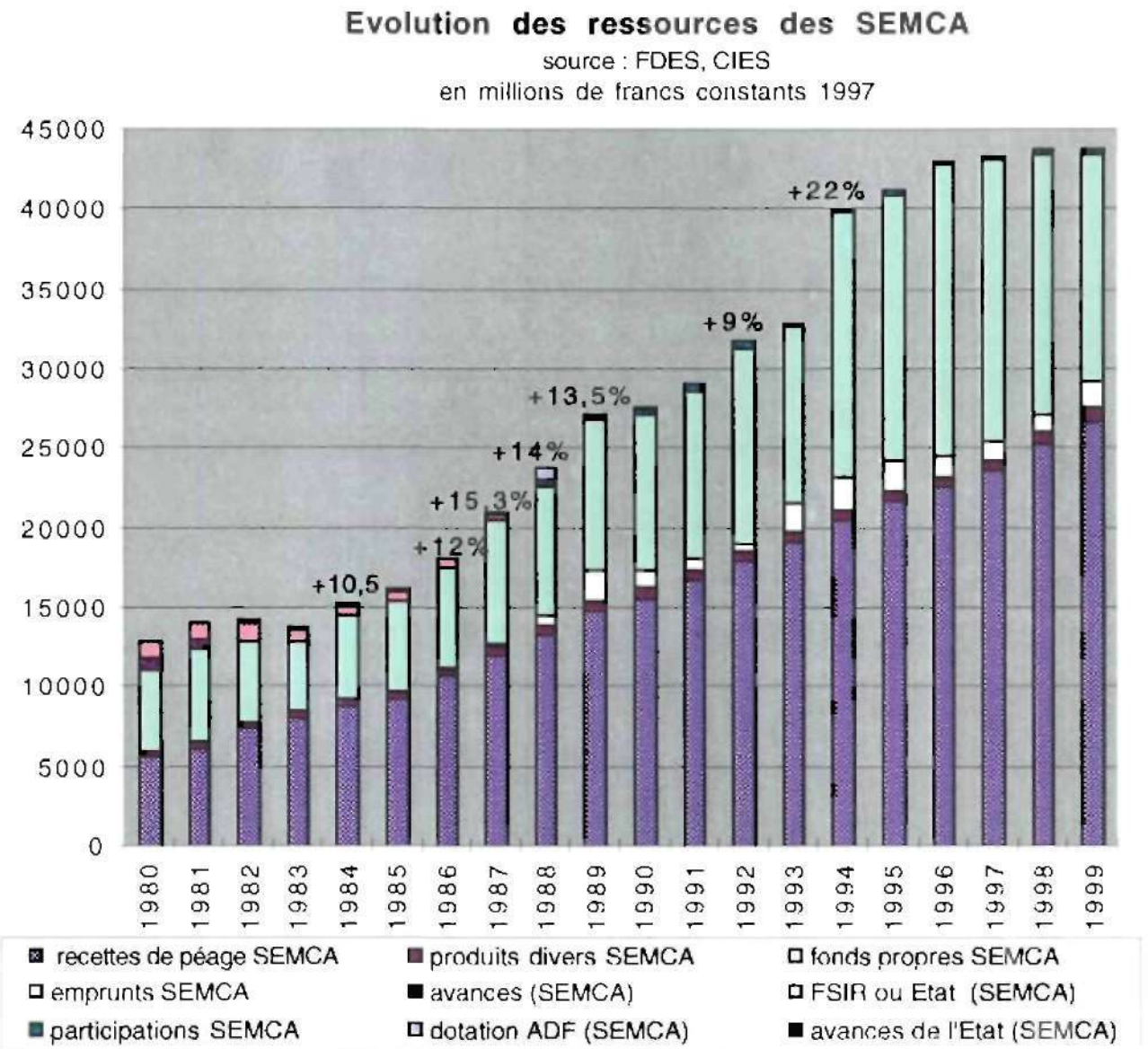
Une analyse à la base des bilans des SEMCA permet dans un premier temps d'expliciter la répartition des différents postes et de voir chiffres à l'appui la correspondance entre les phases du développement du réseau que nous avons pu noter en deuxième partie ci l'adaptation des modalités de financement. Cela permet aussi d'entrevoir le fonctionnement interne du système de financement, au-delà de ces adaptations, et le poids particulièrement important de certains paramètres (emprunt, recettes de péage, charges fiscales et charge de la dette).

1-2 Mise en adéquation des ressources et des charges : le rôle majeur de **l'emprunt et des recettes de péage dans le fonctionnement du système.**

Ainsi, ies deux pnases a investissements importants (1985 à 1991 et 1994 à 1946) correspondent à deux accélérations dans la réalisation du réseau (cf analyse des SDRN de 1986. 1988, 1990, 1992)- Les ressources doivent suivre. On observe sur le graphique n[1] "V

qui montre l'évolution de toutes les ressources des SEMCA, que si elles connaissent une phase de régression en 1983, elles croissent ensuite sans relâche avec des années particulièrement fastes (1984, 1986 à 1989, l^c>92, et surtout 1994). Après la question de l'adaptation des modalités de financement à la conjoncture et à l'accélération de la réalisation du reseau, nous allons aborder la question de mise en adéquation des charges d'investissement et des ressources possibles.

graphique 3-3



Le niveau de ressource suit l'impulsion donnée au investissements. Dans tout problème de financement, deux cas de figure peuvent se présenter : la ressource est déjà présente ou il faut îa stimuler. Les ressources qui permettent de financer le développement du réseau, conjoncturellement ou strueturellemenl, sont au nombre de huit :

le FSIR, présent jusqu'en 1987,

- l'avance faite par Autoroutes de France, qui correspond à la décision d'accélérer la réalisation du réseau,

- les avances de l'Etat, ponctuelles (1980 et 1981 et 1989 à 1993), qui sont utilisées pour aider au redécollage des SEMCA (1980-81) ou au financement d'une accélération du réseau,

- les participations,

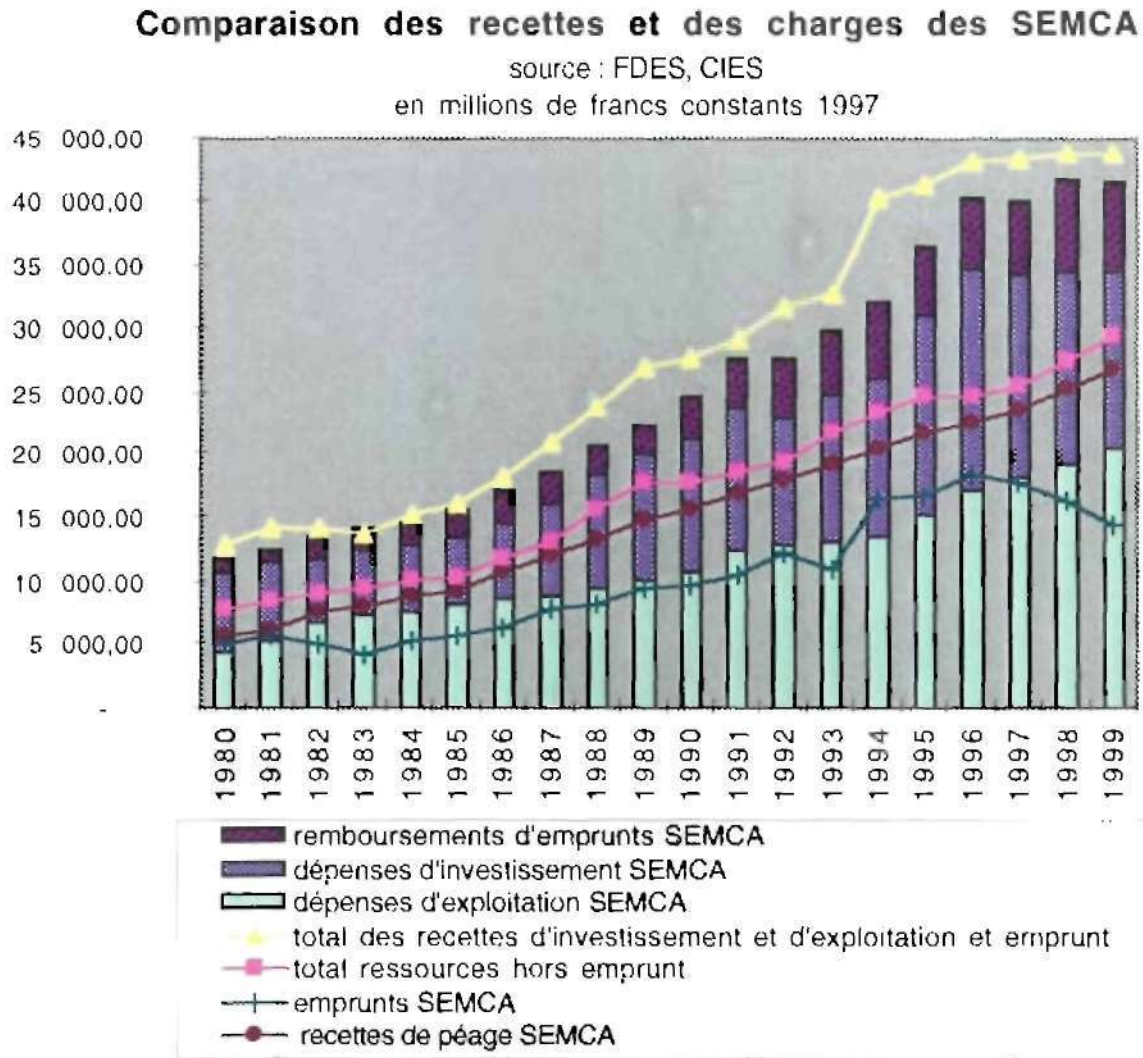
- les fonds propres,

- les autres produits (sous-concessions des services offerts sur autoroute), assez marginaux par leur volume.

Restent deux postes : l'emprunt et les recettes de péage. Outre le fait qu'ils sont les plus importants en volume, ce sont les postes fondamentaux du système de financement par concession.

Les recettes de péage doivent être au rendez-vous pour que l'équilibre financier de la concession puisse être atteint, complétées par l'emprunt pour financer les investissements programmés. Pour avoir une idée des charges que ces deux ressources essentielles doivent financer, on peut les mettre en rapport avec ces dernières sur le graphique suivant.

graphique 3-4



On peut y voir que les recettes de péage couvrent les dépenses d'exploitation et moins de la moitié des dépenses d'investissement. La totalité des ressources hors emprunt donne un peu plus de lest. Seul le recours à l'emprunt permet d'assurer la charge des dépenses d'investissement et le remboursement des emprunts en cours. Il faut noter qu'il représente sur la période étudiée à peu près un tiers des recettes totales (cf. annexe n'10). Le financement ne peut donc s'envisager sans lui. Les recettes de péage représentent quant à elles entre 43 et 58 °/*c* des ressources totales (cf. annexe n'11),

1-3 Le fonctionnement des recettes de péage

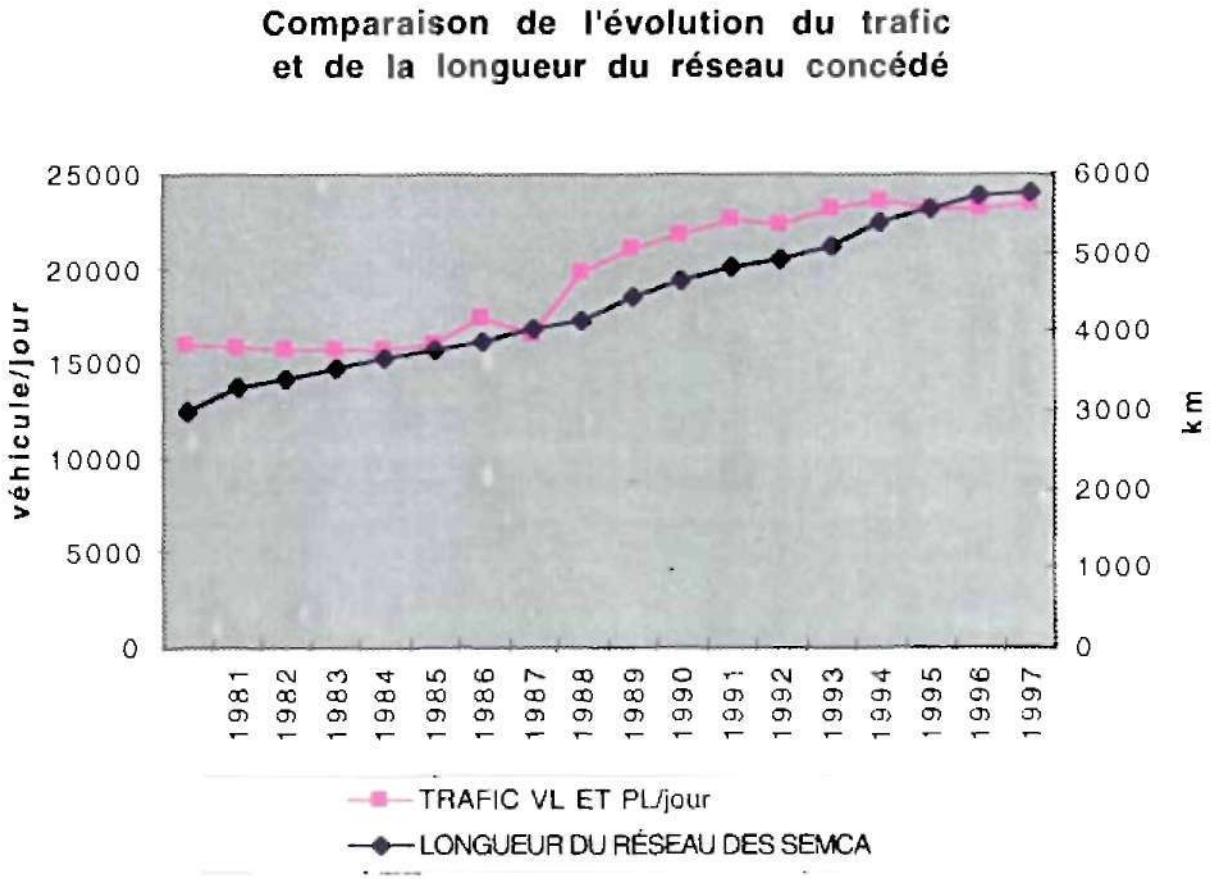
Comme on l'a vu, la perception du péage est le pendant de l'emprunt et de son remboursement. Si les investissements doivent augmenter, l'emprunt doit suivre et les recettes de péage aussi.

Le volume de ces recettes dépend de trois facteurs : le trafic, la longueur de réseau mise en service et un taux d'augmentation du tarif. L'évaluation de ces trois paramètres penuet de prévoir les recettes de péage, le volume d'investissement, le volume d'emprunt et par conséquent l'équilibre financier des sociétés. Le taux de croissance du tarif de péage est fixé

depuis la réforme de 1994 par les sociétés elles-mêmes selon une régie tarifaire qui peut varier d'une société à l'autre en fonction de sa charge d'investissement prévue (cf. deuxième partie, section 2), sachant que le taux d'inflation est un bon indicateur d'augmentation pour les sociétés. Politiquement, il est difficile qu'il en soit autrement vis-à-vis des usagers

Restent donc deux paramètres : le trafic et la longueur du réseau. Ils sont d'ailleurs interdépendants. Le graphique n"3-5 montre que la croissance du trafic (ici représentée en agrégeant les VL/ jour et les PL/jour[6]) suit l'allongement du réseau autoroutier. Les prévisions tablent d'ailleurs sur une augmentation du trafic de l'ordre de 2 % pour l'année 1999[7]. Nous verrons ultérieurement l'importance de la justesse de ces prévisions.

graphique 3-5



On a vu que les deux éléments principaux du système de financement autoroutier sont l'emprunt et les recettes de péage. Le premier permet d'anticiper la disponibilité de fonds et le deuxième finance cette anticipation en permettant le remboursement de la dette, le tout ajusté à la programmation de construction. La concordance (volumes d'emprunt, capacités

^ voir annexe n 5 pour l'évolution détaillée du trafic VL et PL .

[7] source : rapport du comité spécialisé autoroutes du CIES du 25 mai 1998, annexe 2

de remboursement et volume d'investissements à réaliser) entre ces trois éléments est donc indispensable."

Concrètement, cela se caractérise par peu de fonds propres et des flux financiers permanents entre l'émission d'emprunts par les SEMCA et leur remboursement. L'autofinancement est une donnée très intéressante pour rendre compte de ce mode de fonctionnement. Il correspond à la capacité d'investissement d'une société une fois toutes ses charges déduites, y compris les annuités d'emprunt. Sa comparaison avec le volume d'investissements permet de calculer un ratio indiquant le degré de tension du financement.

Sur la période étudiée, l'autofinancement est négatif, ce qui signifie que les capacités d'investissement sont nulles, si les sociétés n'empruntent pas. Le ratio autofinancement / investissement, logiquement négatif, montre quant à lui la faible part de la trésorerie disponible par rapport au volume d'investissement envisagé.

tableau 3-1 : Capacités d'autofinancement des SEMCA

	autofinancement (en millions de francs courants)	emprunts SEMCA	autofinancement/ investissement
1980	- 3 969,88	5102,82	-0,62
1981	- 4 155,91	5739,88	-0,65
1982	- 4 517,08	5159,16	-0,86
1983	- 4 647,15	4284,80	-0,89
1984	- 4 736,40	5184,21	-0,90
1985	- 5 216,55	5696,72	-0,95
1986	- 5 270,86	6349,52	-0,87
1987	- 5 428,18	7755,92	-0,74
1988	- 5 031,43	8193,80	-0,57
1989	- 4 829,94	9459,84	-0,48
1990	- 6 800,60	9745,59	-0,63
1991	- 8 965,24	10478,24	-0,78
1992	- 8 255,74	12287,14	-0,82
1993	- 7 978,98	1 1076	-0,67
1994	- 8 745,51	16583,64	-0,68
1995	- 11 794,73	16604,88	-0,75
1996	- 15 440,15	18356,57	-0,86
1997	- 14 361,00	17694	-0,88
1998	- 14 076,00	16321	
1999	- 11 918,00	14365	

Le volume d'emprunt est important, nous l'avons vu. Son remboursement est toujours différé, pour que la société concessionnaire ait le temps de faire atteindre au tronçon nouvellement ouvert son petit équilibre (équilibre d'exploitation). Au bout de quelques années seulement, le remboursement des emprunts (de la dette) pourra se faire. Le système fonctionne donc grâce à de nouveaux emprunts annuels, mais le concessionnaire doit verser

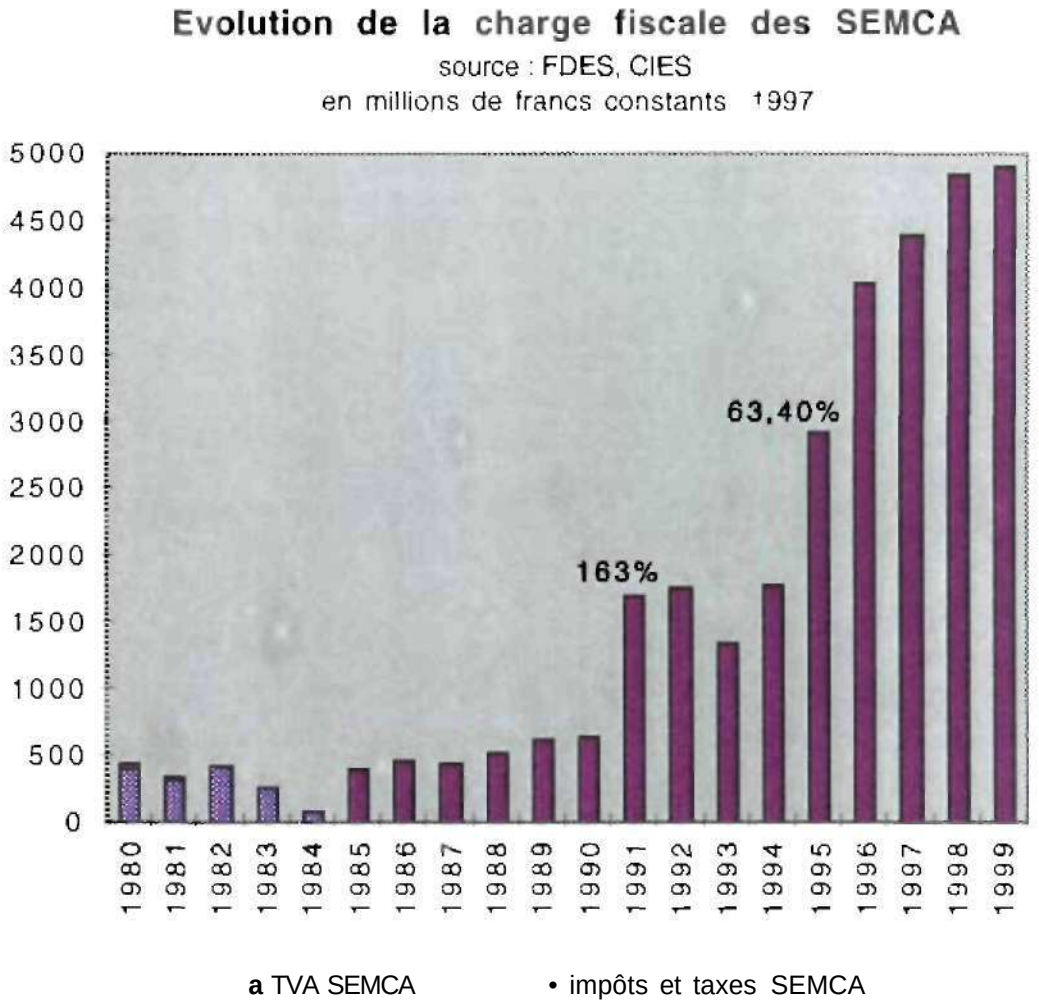
des intérêts intercalaires (intérêts versés entre le début de l'emprunt et la mise en service du tronçon).

1-4 La charge fiscale

La charge fiscale représente pour les SEMCA un poste de plus en plus important comme nous avons pu le voir dans l'examen du budget construction. Elle augmente de 64 % entre 1994 et 1995, essentiellement en raison de la création de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et de la modification de la fiscalité de la TVA prévus par la LOADT du 4 février 1995. La TAT consiste en un prélèvement sur les recettes de péage de 2 puis 4 centimes[8] par kilomètre parcouru, ce qui représente un volume de 946 MF en 1995 pour l'ensemble des sociétés. Ce prélèvement double à partir de 1996 pour atteindre 2 milliards de francs. La TVA se monte à 90 MF en 1995. Son taux passe à 20,6 % en 1996 et implique un prélèvement de 240 MF. Si l'augmentation est importante, elle implique aussi une charge supplémentaire qui se répercute dans l'équilibre général des sociétés. Cette forte taxation à partir de 1995, qui double l'année suivante, a été compensée par l'allongement de certaines concessions (pour 10 % de la somme) et par les recettes de péage (pour 90 %). Mais ponctionner 880 MF en 1995 et 1,8 Md de francs en 1996 sur des recettes de péage déjà à peine suffisantes pour assurer le remboursement des emprunts conduit les SEMCA à puiser dans leur (maigre) autofinancement et à emprunter davantage pour faire face à leurs charges[9].

graphique 3-6 (page suivante)

Ce doublement est instauré à partir de 1996 (décret du 31 janvier 1996).
Source : Comité spécialisé autoroutes du CIES du 25 mai 1998.

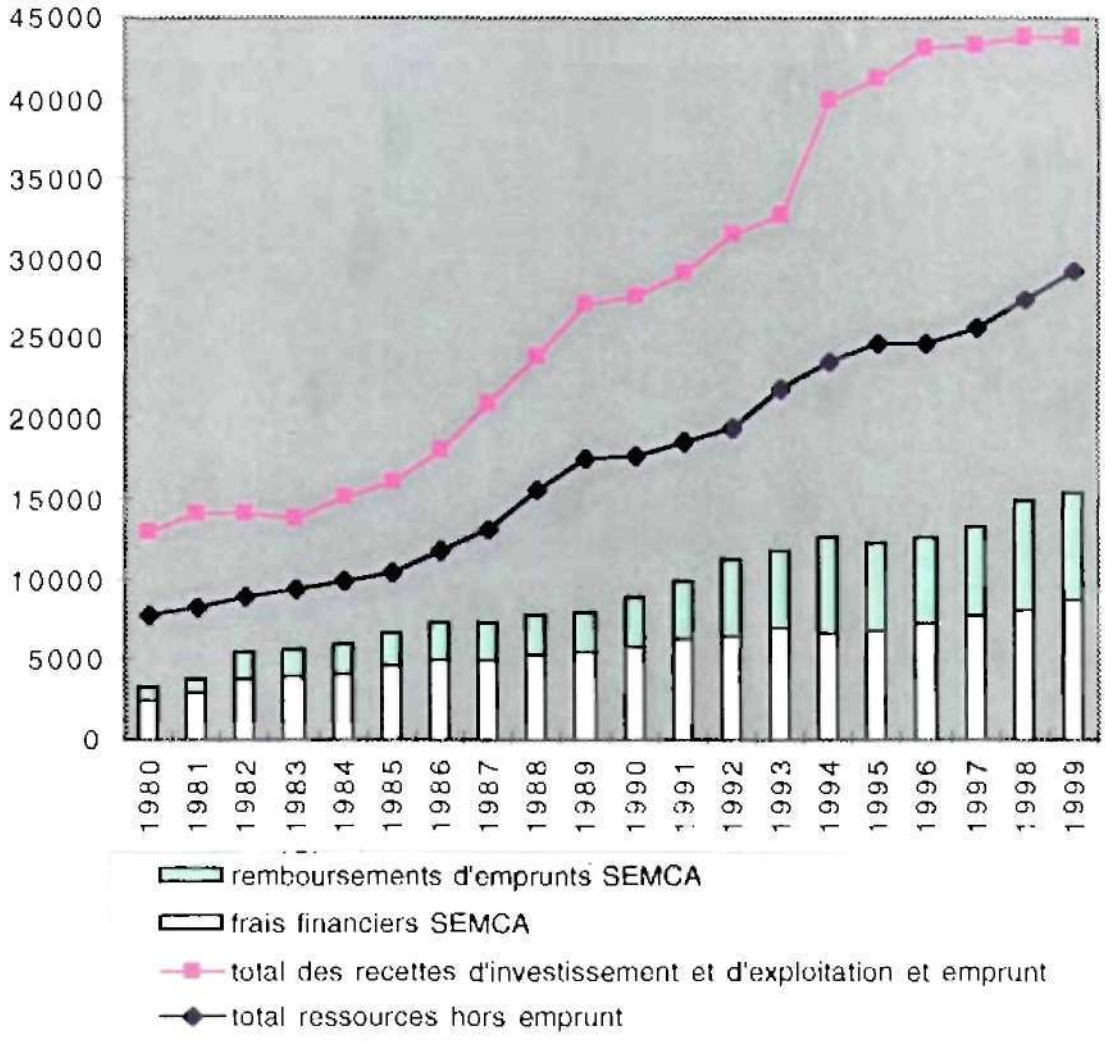


1-5 La charge de la dette à long terme

On constate que la part du remboursement de la dette ne représente que 1/12 ème des recettes totales en 1980 et monte à 1/7 ème en 1997 et que par ailleurs la part des frais financiers est plus importante que celle du remboursement de la dette, comme nous l'avons précisé plus haut.

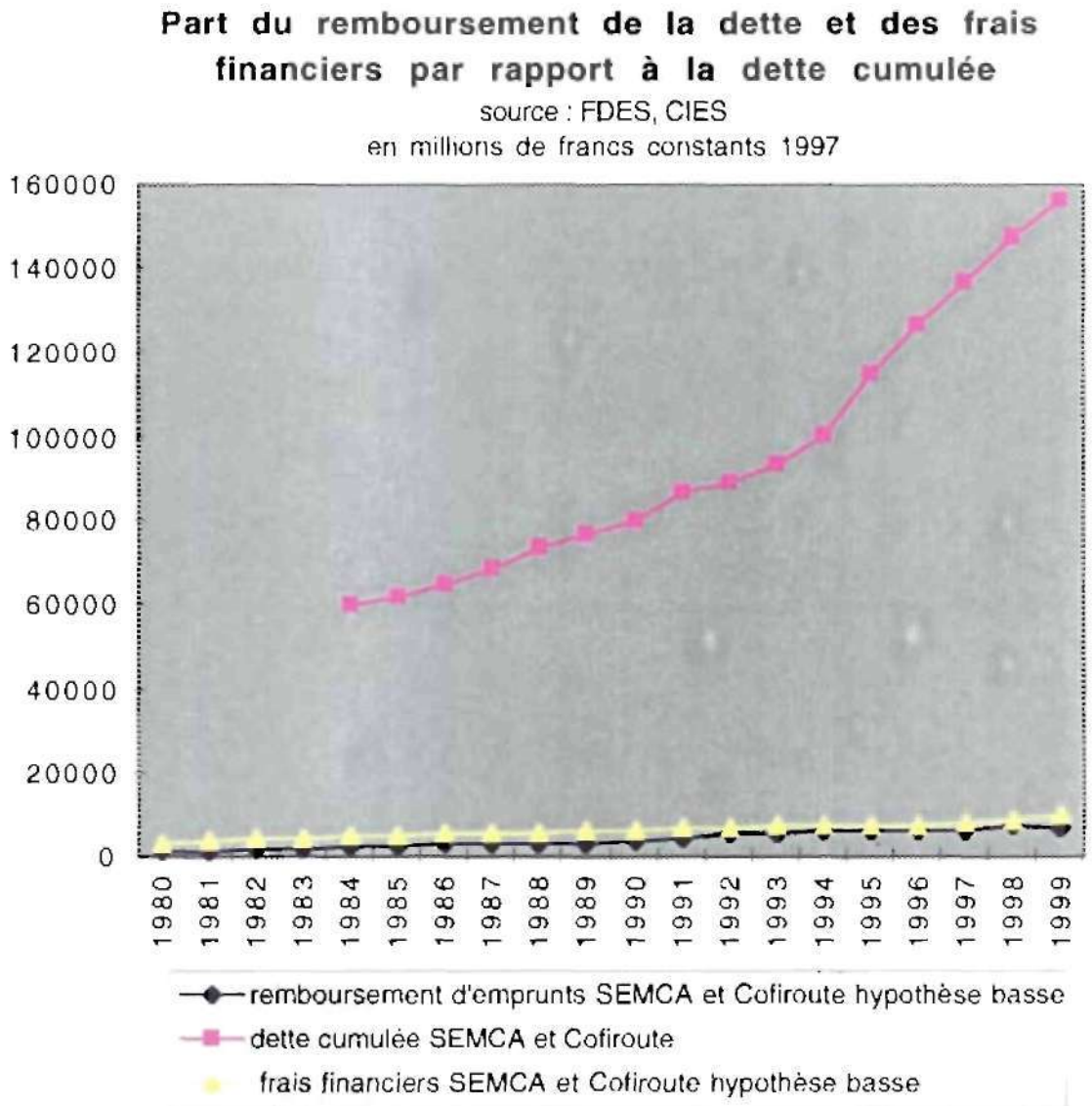
graphique 3-7 page suivante

Evolution de la charge de la dette
source FDES.CIES
en millions de francs constants 1997



Le graphique suivant rapporte la part de la dette remboursée et des frais financiers supportés à la dette cumulée, soit à la somme totale qu'il faudra rembourser. Il faut noter que ces chiffres reprennent des montants agrégés pour les SEMCA et pour Cofiroute 11 ne nous a pas été possible de mettre au point une répartition quelconque sans nsquer de fausser nos données de départ et d'autre part des chiffres desagrégés ne sont selon notre source d'information pas disponibles.

graphique 3-8



Ce graphique montre un rythme de remboursement très progressif de la dette et des intérêts, mais surtout une envolée de la charge de la dette cumulée, en particulier à partir de 199v 1996. La dette cumulée se monte selon ces chiffres (pour lesquels des valeurs supérieures ont pu nous être oralement données) à 160 millions de francs. Selon le principe du remboursement différé, ces empnints cumulés seront remboursés ultérieurement. Four compléter ces données, il aurait été intéressant de connaître la part de capital et d'intérêts déjà remboursée. Ce chiffre n'a pu nous être communiqué.

On voit aussi sur ce graphique que, étant donné le rythme de remboursement actuel, et l'importance de la dette cumulée, le remboursement peut encore durer quelques décennies.

Des projections existent sur celte question dans les services compétents. Nous n'avons pas pu y avoir accès. Mais on peut tenter quelques extrapolations. Le taux de croissance de

l'endettement est de 6,14 % par an entre 1985 et 1995, et le kilométrage moyen annuel réalisé de 211 km. Ces chiffres atteignent 143,8 km et 7,6 % pour la période 1996-2000. Quels seraient-ils entre 2001 et 2005 ? Avec un rythme de construction constant par an, on peut considérer que le taux de croissance de l'endettement reste lui aussi constant entre 2001 et 2005, soit 7, 6 %. En prenant en compte une hypothèse basse, soit le taux de croissance moyen entre 1985 et 1995, le taux d'endettement descend alors à 4,18 %. Le même raisonnement s'applique pour le calcul du taux de croissance des frais financiers et du remboursement des emprunts.

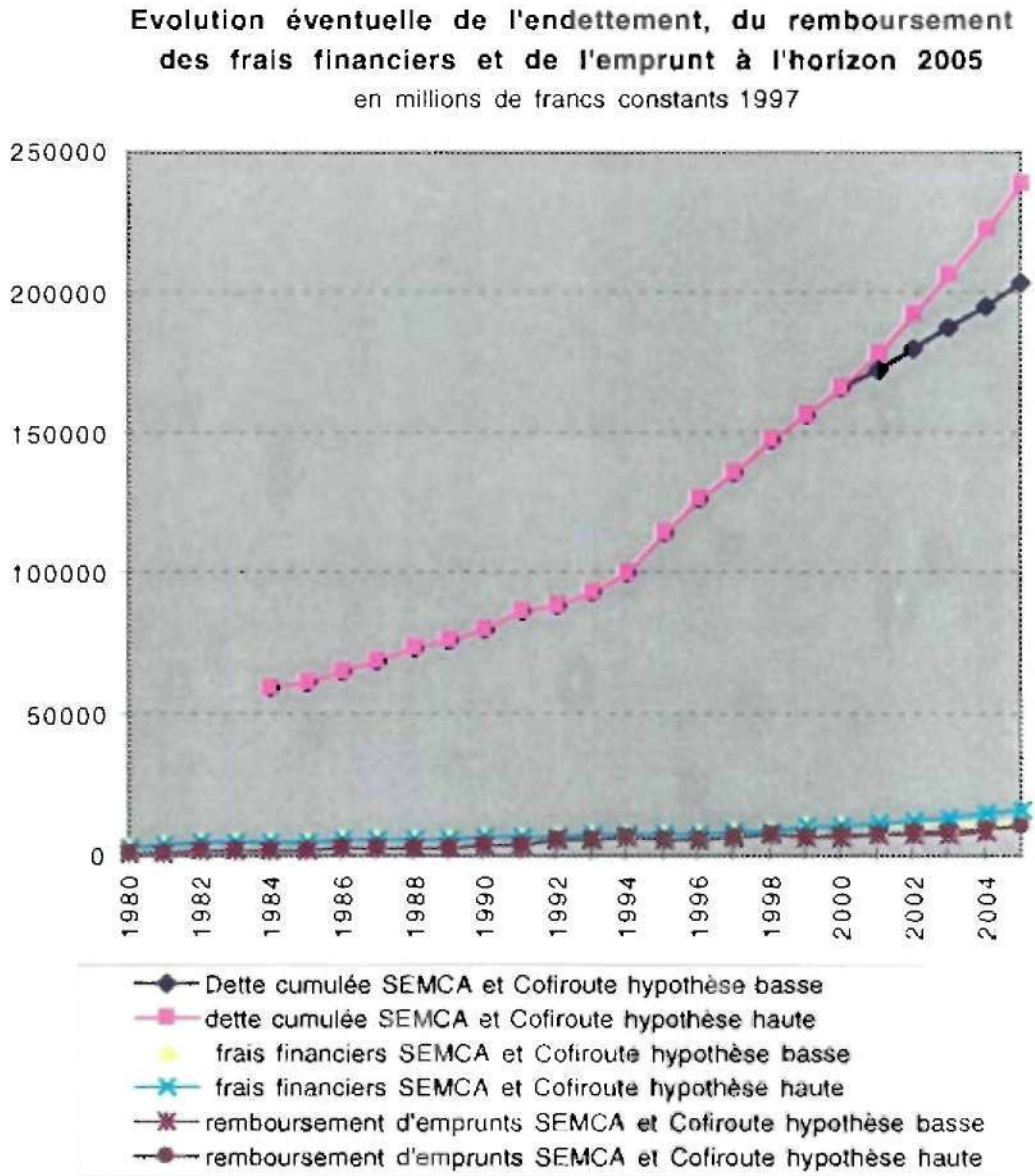
tableau 3-2 : Projection de la charge de la dette des SEMCA à l'horizon 2005.

	1985-95	**1996-2000**	**2001-2005**
kilométrage moyen réalisé par an	211	143,8*	143,8*
taux de croissance de l'endettement cumulé en %	**6,14**	7,6	X = 7,6 ou hypothèse basse X = 4,18
taux de croissance des frais financiers	**4,15**	8,1	Y = 8,1 ou hypothèse basse Y = 2,82
taux de croissance du remboursement des emprunts	9,74	3,35	Z = 3,35 ou hypothèse haute Z = 6,63

* En 1996, il reste 1438 km d'autoroutes concédées à réaliser sur dix ans (source : Mémento de la route 1996), soit en moyenne 143,8 km par an.

Le graphique ci-dessous permet de visualiser cela et donne une idée du montant total potentiel d'endettement et du niveau de son remboursement.

graphique 3-9



Le volume remboursé et les frais financiers ramenés à la dette permettent de connaître la durée restante exacte de la charge de la dette. Calculer approximativement cette durée induit de connaître le taux d'évolution des frais financiers et du remboursement de l'emprunt depuis l'origine, chiffres que nous n'avons pas en notre possession et qu'il est difficile d'évaluer *a posteriori*[U)] . En tout état de cause, le remboursement des emprunts devrait cesser selon les SEMCA entre 2015 et 2020. Les recettes de péage seront théoriquement mobilisées jusqu'à cette date (sauf nouvel allongement de concessions suite à des difficultés financières des sociétés).

[10] II faudrait en particulier connaître la date de départ des emprunts

Il faut aussi noter l'importance de la constance des recettes de péage pour assurer le remboursement de la dette. C'est là qu'un paramètre comme le trafic joue un rôle important. Le tarif des péages est assez encadré. La longueur du réseau va augmenter, certes, mais de façon limitée. Le volume de trafic devrait suivre cette croissance du réseau. Les estimations vont d'ailleurs en ce sens, comme le montre le tableau suivant :

tableau 3-3

Taux de croissance du trafic sur le réseau autoroutier concédé de 1994 à 2001 (VL et PL/ km)

source : Direction des Routes

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
					prévisions	prévisions	prévisions	prévisions
moyenne des SEMCA *	3,3	1,9	0,1	2,8	2,2	2	1,9	2

* y compris SFTRF et ATMB.

L'évolution du trafic peut cependant connaître quelques "accidents", comme en 1996 (+0,1 %) alors que les estimations tablaient sur + 2 %. Les recettes de péage s'en ressentent d'autant. Selon un de nos interlocuteurs, la croissance du trafic est estimée à +2 % par an jusqu'en 2015. Mais, nous précise-t-il, si ce taux chute de 0,5 % (soit seulement 1,5 % d'augmentation) pendant trois ou quatre années, la situation financière des SEMCA peut devenir critique. Du trafic dépend comme nous l'avons vu le volume des recettes de péage. Si ce dernier baisse, ne serait-ce que de 0,5,%, les recettes baisseront d'autant, ce qui remet en cause le rythme de remboursement des emprunts, déjà assez lent.

Chapitre 2

De nouvelles contraintes pour la concession à la française

Les directives bruxelloises impliquent désormais un certain nombre de contraintes pour le développement du réseau français tel qu'il a été pensé initialement. Son financement est fondé sur un système juridique qui permet de l'adapter, en fonction de la conjoncture ou des aléas de réalisation du réseau. C'est en contraignant à modifier ce système assez souple de la concession que la Communauté européenne pourrait remettre en cause des modalités d'action bien adaptées à une gestion au jour le jour du développement du réseau.

2-1 Contexte, origines et contenu de la réglementation européenne.

A partir du 1er janvier 1998, la réglementation européenne, après une longue période de dérogation, oblige l'Etat français à instaurer la règle de la concurrence pour l'attribution des concessions des tronçons autoroutiers encore à construire[11]. Une directive communautaire du 14 juin 1993 (n°93-37)[12], relative aux marchés de travaux et aux concessions de service public, oblige d'ailleurs les états membres à mettre en place de nouvelles procédures d'appel d'offres garantissant l'égalité des candidats pour l'attribution des concessions de service public.

Le financement du développement du réseau autoroutier repose, comme nous l'avons vu en troisième partie, sur un système de péréquation déjà bien éprouvé. Cette péréquation est instaurée en 1982 lors du regroupement financier des SEMCA bénéficiaires et des SEMCA déficitaires sous la bannière d'Autoroutes de France et à nouveau en 1994 lors de la réforme qui attribue aux SEMCA les plus solides (ou qui disposent des tronçons les plus rentables) les SEMCA les plus fragiles tout en instaurant la péréquation entre tronçons : la concession des autoroutes déjà amorties est allongée, pour permettre de financer les nouvelles

[n] Cet appel du pied de Bruxelles au système français de financement des autoroutes s'inscrit dans le cadre plus large de l'introduction des règles de la concurrence telles qu'on peut les observer dans le secteur ferroviaire avec la directive n°91-440 qui implique la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation. Réseau Ferré de France assure la gestion, l'entretien et le développement de l'infrastructure tout en permettant son accès à la SNCF et à tous les opérateurs qui le souhaitent. La déréglementation du secteur des télécommunications qui se développe depuis le 1er janvier 1998 rentre dans le même mouvement.

[12] Cette directive constitue avec un certain nombre d'autres directives le cadre juridique de 1 a concession jusqu'en décembre 1997. Elle codifie la directive 71/305 modifiée le 18 juillet 1989. S'y ajoutent : la loi 91-3 du 3 janvier 1991 qui précise la directive "travaux" pour les concessions non accordées par l'Etat, le décret 92-311 du 31 mars 1992 qui transpose la directive "travaux en matière de concession accordée par l'Etat et portant mesures d'application de la loi 91-3, la loi 93-122 du 29 janvier 1993 (ou loi Sapin), le décret 93-471 du 24 mars 1993 portant application de l'article 38 de la loi 93-122 du 29 janvier 1993 (publicité des délégations de service public), source : *note de travail sur les concessions autoroutières et le droit communautaire*, réf. 97/580, version 2 du 23 décembre 1997, Direction des Routes.

autoroutes restant à construire, souvent moins rentables[13]. Le financement des nouvelles sections est adossé à celui des anciennes, ce qui garantit leur réalisation, autrement compromise. Le principe du péage, qui n'a été admis qu'à reculons par les gouvernants, semble quand même être un bon moyen, finalement, de financer l'extension du réseau d'autoroutes. Ainsi, seules les sociétés concessionnaires peuvent se porter candidates à la concession des nouveaux tronçons qui sont ajoutés par avenant aux contrats de concession initiaux.

Le système de financement des autoroutes ne rentre pas dans le cadre défini par Bruxelles à plusieurs titres. Point peut-être le plus visible quand on confronte les pratiques françaises et européennes : l'absence de mise en concurrence des SEMCA et même de la dernière société privée, Cofiroute. Bruxelles condamne aussi de façon générale les aides publiques, qu'elles soient à destination d'une SEM ou d'une société privée. La facilité accordée par l'Etat d'allonger les concessions existantes apparaît comme une aide directe de sa part pour financer les nouveaux tronçons par rapport à la pratique de l'appel d'offres.

Désormais, l'Etat doit publier un appel d'offres européen. Le système de l'adossement est remis en cause selon les règles de la libre concurrence. De fait, les nouvelles concessions ne peuvent plus être liées à l'allongement des concessions plus anciennes, puisque la construction des autoroutes ne peut plus être assurée par une seule et même société. Les avenants aux contrats de concession initiaux sont interdits, chaque nouveau tronçon doit faire l'objet d'un contrat de concession distinct et l'Etat ne pourra plus accorder de concession pour un projet déficitaire sans accorder en même temps une subvention, pour laquelle une publicité devra être faite pour respecter la libéralisation du marché et les règles de concurrence.

Cette subvention pourrait provenir d'une "caisse" spéciale issue d'une taxe perçue sur le réseau existant (l'ancien péage alors) redistribuée aux concessionnaires de nouveaux tronçons autoroutiers et aux routes nationales. Le but du jeu serait de rompre un système d'affectation des ressources de péage aux seules autoroutes, tel qu'on a pu le voir fonctionner.

Mais cela pose plusieurs problèmes : pour prévoir la perception de la taxe, il faut au préalable prolonger les concessions existantes et réaliser des avenants aux contrats de concession initiaux des sociétés pour leur donner de nouveaux tronçons à construire, ce qui peut être fait avant le 1er janvier 1998, à moins d'être considéré par Bruxelles comme une

[13] Leur ordre de réalisation a été déterminé au moyen du calcul économique. Leur rentabilité étant faible au regard des divers critères retenus, elles sont réalisées en dernier mais impliquent pour le concessionnaire de faibles recettes et des charges élevées : trafic peu important et coût souvent supérieur à la normale (il peut s'agir d'autoroutes à construire dans des secteurs peu aidés par 1 a nature : relief difficile par exemple). De plus, comme nous l'avons aussi vu en deuxième partie, 1 a complexification des procédures de réalisation des autoroutes rend leur coût plus élevé (mesures paysagères, détours suite à une opposition locale, etc.).

aide directe de l'Etat aux concessionnaires. Le Premier Ministre a ainsi signé *in extremis* la DUP du tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde de la A 89 le 10 janvier 1998 (!) en dépit de l'avis négatif de la Commission d'enquête publique.

Cette dérogation de cinq années à la directive communautaire de 1993 sur les concessions de service public a permis à la France de passer outre les nouvelles contraintes européennes et de continuer à développer ainsi son réseau. II n'est pas absurde de penser que les SDRN de la fin des années 1980 et que la réforme de 1994 qui permettent l'accélération de la réalisation du réseau aient été mis en place pour profiter de la dérogation accordée par Bruxelles.

Est aussi instaurée en France une nouvelle notion, celle de pressentiment, qui permet de justifier la concession de tronçons à des sociétés prédéterminées alors qu'elle est théoriquement soumise à une publicité européenne. Ainsi, comme le précise un document de la Direction des Routes[14] à partir de 1992, quelques-uns des petits tronçons à concéder ont fait l'objet d'une publicité de type communautaire mais ont été attribués aux concessionnaires traditionnels, en vertu de cette notion de pressentiment introduite par décret en 1994. Ce décret d'application de la directive Travaux (loi 91-3 du 3 janvier 1991) permet d'accorder une concession à une SEMCA ou une société privée en particulier si elle a été pressentie pour cela par une lettre ministérielle avant 1990 ou du fait qu'elle ait déjà commencé les études du projet de tronçon. Mais selon l'accord Pons-Monty, la France s'engage à passer les avenants de concessions pressenties avant le 31 décembre 1997. Une plainte déposée par des opposants à un tronçon concédé à Cofiroute auprès de la DG VII des Commissions européennes a amené cette dernière à n'entériner que les avenants fondés sur l'idée de "concessionnaire pressenti" passés avant la date fatidique du 31 décembre 1997. Cette attribution de concessions en dehors d'une publicité européenne permet pour une bonne part d'entre elles d'être financées avec le système de concession classique (adossement, prolongation de la concession). Il n'en demeure pas moins qu'il reste des tronçons à réaliser.

Les incertitudes quant à la façon de s'adapter à cette nouvelle réglementation pour les tronçons restants sont nombreuses. Que va-t-il en être pour l'avenir du réseau autoroutier tel qu'il a été défini dans le dernier schéma directeur ? Comment va évoluer le régime des concessions ? Les fondements de la politique autoroutière (l'aménagement du territoire pour ne citer que lui) vont-ils être remis en cause ? L'Etat français a-t-il la possibilité juridique de contourner le problème que lui pose Bruxelles et souhaite-t-il le faire ou cela est-il finalement pour lui un bon moyen de sortir d'un cercle vicieux par le haut ?

[14]source : *note de travail sur les concessions autoroutières et le droit communautaire*, réf. 97/580, version 2 du 23 décembre 1997, Direction des Routes.

Deux possibilités s'offrent à la Direction des Routes : faire en sorte d'adapter les pratiques de concession et de financement des autoroutes dans l'optique d'achever la réalisation du SDRN ou les modifier.

2-2 Une solution éventuelle : Routes de France

Les directions du Trésor, du Budget et des Routes ont été chargées par leur ministère de tutelle durant la deuxième moitié de l'année 1997 de rechercher des adaptations et des améliorations au système de financement de l'entretien routier et de l'extension autoroutière. Un premier rapport issu de ces réflexions prône une péréquation entre le réseau autoroutier et l'entretien du réseau national au moyen des péages perçus sur les autoroutes.

Cette solution peut être assimilée à une sorte de réminiscence d'Autoroutes de France, organisme créé en 1982 pour chapeauter une péréquation entre SEMCA bénéficiaires et SEMCA déficitaires. Dans le même ordre d'idées, Routes de France aurait dû permettre de péréquer les recettes de péage, d'être en quelque sorte la caisse distributrice de subventions dont il est question avec la réglementation européenne. Mais elle aurait pu aussi financer le réseau de RN et d'autoroutes non concédées[15].

Deux problèmes se posent : le statut des SEM et la continuité de la perception du péage. Les SEMCA pourraient être transformées en établissements publics à caractère industriel et commercial, ce qui leur permettait de devenir propriétaires de leur réseau. Les investissements sont alors amortis sur leur durée de vie et non plus sur la durée de la concession, ce qui dégage des fonds beaucoup plus importants. Il faut néanmoins accepter de modifier l'emploi du péage en France, pour lequel il n'est pas prévu d'utilisation illimitée. Ce nouveau statut permettrait aussi à l'Etat de soumettre ces EPIC à l'impôt sur les sociétés et d'en retirer ainsi près d'un milliard de francs[16]. L'originalité de cette solution est de faire un tour de passe passe juridique qui, par un simple changement de statut des opérateurs de réseau offre, des ressources pendant beaucoup plus longtemps, à condition de pouvoir maintenir le péage.

Une autre solution, préconisée par Bercy, serait de conserver le statut de SEM et de prolonger la durée de concession. Les bénéfices réalisés seraient reversés aux actionnaires qui pourraient ainsi réinvestir. Quelle que soit la solution retenue, on aboutit toujours au même résultat : le rallongement de la concession afin de tirer parti du péage.

[15]En effet, les 30 000 km de routes nationales et d'autoroutes gratuites, dont le sort dépend de l'Etat, ne reçoivent que 3 milliards de francs par an alors qu'elles en ont besoin de 5. En regard de cette situation perpétuellement difficile, les sociétés d'autoroutes disposent de fonds bien supérieurs qui leur permettent en plus de l'entretien de construire des axes nouveaux, alors que les autoroutes payantes ne comptent que 30 % du trafic national.

'source : *Les Echos,* lundi 19 janvier 1998.

En tout état de cause, la nouvelle réglementation européenne ne semble pas gêner le développement du réseau autoroutier. Et on peut considérer pour le moment que l'Etat a plutôt choisi de continuer sur la même lancée. On ne parle plus d'un moratoire autoroutier, alors que la nomination de Jean-Claude Gayssot au Ministère de l'Equipement et celle de Dominique Voynet à l'Aménagement du territoire l'ont laissé supposer quelques temps[17]. Des avenants aux contrats de concession ont été signés *in extremis* pour assurer la réalisation des autoroutes manquantes dans les conditions actuelles mais demeurent les cas de la A 89 Lyon-Balbigny, de la A 28 Rouen-Alençon et de la A 51 Grenoble-Sisteron[18].

Cette réglementation avec la création de Routes de France pourrait aussi faire prendre plus fortement en compte les routes nationales, ce qui irait dans le sens de ce que souhaitent les contestataires.

La Direction des Routes penche pour un achèvement du SDRN tel qu'il a été prévu en 1992. Il est alors en phase de révision. Les axes concernés par des modifications ont de bonnes chances de rester sur la carte du SDRN. En revanche, il est difficile de savoir s'ils conserveront les mêmes caractéristiques techniques ou si un tronçon prévu en autoroute ne deviendra pas une deux fois deux voies.

Conclusion de la première section

Les modalités de financement du réseau autoroutier ont été autonomisees, grâce à une politique fondée sur le captage du trafic et la taxation de ce trafic. Le système bénéficie donc d'un financement quasi assuré, qui s'autoreproduit et qui permet de faire face au remboursement des emprunts. Mais vu le volume des investissements à réaliser et des emprunts à lancer, l'équilibre entre les deux principaux postes (charge de la dette et recettes de péage) et toujours difficile à maintenir d'une année sur l'autre. Les capacités d'investissement des SEMCA sont très faibles, voire nulles (en témoigne le montant de l'autofinancement) et la réalisation du réseau ne peut compter que sur l'emprunt. Ce fonctionnement en flux tendus (les recettes sont aussi vite dépensées qu'elles sont perçues) est renforcé par le fait que le remboursement des emprunts est très dépendant des recettes de péage, elles-mêmes dépendantes de divers paramètres (trafic en particulier).

Cependant, comme le montre l'analyse de la charge de la dette, ce fonctionnement a des limites. Nous avons évalué un niveau d'endettement possible pour les deux décennies à venir, et mis en parallèle l'évolution des remboursements et des frais financiers. Il s'avère que l'endettement cumulé atteindrait 240 millions de francs en 2005 et que les frais financiers sont supérieurs au remboursement du capital. La charge de la dette atteint donc un niveau élevé alors que les recettes de péage sont inférieures aux prévisions et peuvent menacer son remboursement.

voir références de quelques articles en bibliographie.
source : *Le Monde*, vendredi 5 décembre 1997.

Les nouvelles contraintes européennes interrogent aussi le système de la concession : interdiction de l'adossement des sections peu rentables à celles des sections rentables, interdiction de l'allongement des concessions correspondantes, obligation de publicité européenne d'un appel d'offres. Ces contraintes ont pu être contournées par la notion de pressentiment introduite en 1994 par l'accord Pons-Monty. Néanmoins demeure toujours la question de l'équilibre financier des SEMCA, à laquelle Routes de France pourrait éventuellement apporter une réponse.

L'autonomisation du développement du réseau autoroutier a en même temps provoqué l'autonomisation de son financement, qui fonctionne en circuit fermé. La question qui se pose désormais est celle de son équilibre, qui pourrait être très fragilisé (nous reprenons là les propos d'un interlocuteur, sans avoir pu aller aussi loin dans l'analyse précédente) et remettre en cause l'équilibre du système de développement du réseau.

Nous nous resituons là dans la perspective de notre grille de lecture. Si on va plus loin dans le raisonnement, deux évolutions sont possibles : le système de développement initial se transforme à nouveau pour s'adapter ou un nouveau système le remplace.

Section 2

La contestation de projets autoroutiers

Introduction

Comme nous avons pu le voir en première partie, un système est composé d'éléments d'importance variable qui peuvent être soumis à interaction et faire évoluer la structure dudit système. Ce dernier peut aussi être influencé par son environnement. Des éléments extérieurs sont susceptibles d'être intégrés au système, des éléments internes disparaître, etc. Seule la structure change, le système demeure. Mais il est aussi possible d'envisager la disparition d'un système, ou une succession de systèmes. L'interaction entre les éléments n'est plus productrice de stabilité, ne définit plus une nouvelle structure du système. Cela peut résulter de la disparition ou de la prédominance d'un ou plusieurs éléments ou de l'intervention d'un élément extérieur.

Dans le cas d'un développement de réseau, l'hypothèse de la réorganisation ou du dépassement d'un premier système de développement, alors que ce réseau est considéré comme achevé, induit qu'il pourrait y avoir un réseau après le réseau. Se pose aussi là la question du rapport de force entre la conception du développement du réseau prônée par l'Etat et celle souhaitée par certains mouvements locaux, relayés par des associations nationales. Et surtout la confrontation entre deux conceptions de l'espace : celle homogène de l'Etat jacobin et celle hétérogène, plus territoriale, du milieu local.

Le premier chapitre de cette section expose les cas de contestation à des projets autoroutiers existant actuellement en France. Il en dresse le bilan pour montrer quels en sont les motifs les plus récurrents. Un tableau résumant leur contexte, présentant une typologie des motifs de contestation et listant les acteurs mobilisés (associations, milieu économique, élus, syndicats, etc.) en fonction de leur positionnement par rapport au projet est présenté en annexe n° 12).

Cela permet de faire une sélection des études de cas qui sont ensuite traitées dans les chapitre 2 à 4 : A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains, A 51 Grenoble-Sisteron et la A 89 tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde. La A 400 a été retenue comme cas emblématique de l'évolution actuelle de la contestation (première annulation de DUP en Conseil d'Etat sur recours des opposants), la A 51 en raison de la formulation par les associations contestataires de contre -propositions techniques et la A 89 de par une mobilisation locale très élargie (associations, syndicats, association de consommateurs, etc.). Ces trois exemples sont aussi représentatifs des nouvelles demandes locales en matière de desserte.

Chapitre 1

Une complexification de la contestation

La contestation à l'égard de projets d'infrastructures devient plus vive au début des années 1990. On relève à partir de 1994 treize cas de contestation de projets autoroutiers (urbains, interurbains) qui se déclinent sous de multiples formes, mettant en avant une nouvelle structure de la contestation, d'une part dans ses idées et ses motifs d'action et d'autre part dans son organisation, ce que nous verrons un peu plus loin. Nous allons dans un premier temps analyser la contestation dans son ensemble et essayer de mettre en évidence ses motifs en regard de l'infrastructure.

Nous avons réuni ces projets dans un tableau comparatif afin de déterminer les principales caractéristiques des contestations. Pour cela, nous partons d'une approche un peu différente de celle le plus souvent adoptée dans l'analyse de la contestation de projets d'infrastructures. Sont en effet plutôt étudiées dans ce cas, dans la lignée de la remise en cause de la légitimité de la décision publique, les modalités de concertation entre l'institution et le milieu local. L'analyse de la concertation dans les grands projets d'infrastructures est traitée sous son aspect décisionnel et participatif au sens général du terme (sont d'ailleurs pris en exemple toutes sortes de projets, ferroviaires, autoroutiers, etc).

On peut aussi partir de la signification que peut recouvrir la contestation alors que l'institution essaie d'adapter la procédure d'enquête publique. La demande du milieu local n'a t-elle pas été assez satisfaite ? Il est aussi possible d'émettre l'hypothèse que les modalités élargies d'enquête publique ne sont pas appliquées comme elles devraient l'être. Le problème ne pourrait-il pas se situer plus en amont, au niveau des principes même qui guident et justifient la réalisation des projets d'infrastructures ? Parallèlement à des problématiques sur le sens donné à l'utilité publique, la contestation qui se développe aujourd'hui et qui peut atteindre des stades élevés, comme l'annulation par le Conseil d'Etat de déclarations d'utilité publique (A 400 Annemasse-Thonon-Les-Bains et A 86 Rueil-Jouy-en-Josas) sous-entend d'autres demandes et pourrait être le signe d'une remise en cause plus précisément axée sur la politique des transports. Nous avons vu dans le chapitre[19] sur l'évolution de la contestation au cours des années 1970 et 1980 que le mouvement écologiste et la FNAUT développent aussi des argumentaires sur les orientations de la politique des transports. Mais ils restent essentiellement cantonnés à ce milieu durant cette période. Les années 1990, sous l'influence de la notion de développement durable et d'une demande de plus grande transparence dans les choix publics, voient la propagation de ces idées parmi la

'chapitre 3, section 2, deuxième partie.

population concernée par les projets de grandes infrastructures. La presse est aussi un relais efficace pour les répandre

Cette hypothèse n'est pas formulée *a priori*. Le colloque *Projets d'infrastructure et débat public* de mai 1996[20] la soulevait déjà en conclusion de ses débats. Elle a semblé être une entrée intéressante pour notre questionnement sur le fonctionnement du système autoroutier. Aussi, nous avons cherché à travers l'étude des conflits autoroutiers de ces cinq dernières années à mettre en évidence leurs motifs et en particulier les plus émergents d'entre eux. Une analyse des modalités d'action des contestataires permet de cerner leur position par rapport à l'infrastructure elle-même. Un tableau comparatif[21] a été élaboré à partir des critères suivants : motifs du conflit, action des contestataires (recours devant le Conseil d'Etat, participation active à la réflexion sur le projet, etc) et positionnement des autres protagonistes locaux, les élus.

Le tableau présenté de façon détaillée en annexe 12 part de l'exposé succint de la situation de chaque controverse autoroutière. Quelques précisions doivent être données sur les critères retenus. En ce qui concerne les motifs, nous avons retenu de fait le syndrome NIMBY, qui se manifeste dans tous les cas, sous des formes plus ou moins variées, et la remise en cause des modalités de concertation et de la légitimité de la décision, ce que l'on peut appeler des motifs "classiques" de contestation. Nous avons ajouté à ces deux motifs généraux trois autres axés sur la question autoroutière elle-même, à savoir : le refus du péage (ce qui ne signifie pas forcément le refus de l'infrastructure autoroutière), plus radicalement le refus de l'autoroute en tant que telle (ce qui est différent du syndrome NIMBY en ce sens que la solution autoroutière est refusée, où qu'elle passe) et enfin la remise en cause de la politique autoroutière, voire de la politique des transports.

Aussi, globalement, un certain nombre de caractéristiques de la contestation autoroutière se dégagent. Sur la période étudiée, la contestation concerne neuf projets d'infrastructure autoroutière en milieu interurbain, quatre cas de perception de péage en milieu urbain et périurbain et un cas de critique environnementale et financière du projet.

1-1 Une préférence marquée pour l'autoroute sans péage

Le premier constat qui ressort de cette analyse montre que l'usager de l'autoroute, s'il accepte l'infrastructure, refuse souvent le péage. C'est le cas de la création d'un axe autoroutier alternatif[22] à la RN 10 entre Belin-Beliet et Soustons, qui par son coût, a suggéré à la Direction des routes la perception d'un péage sur le tronçon, long d'une centaine de kilomètres, ce que refusent les usagers, habitués à utiliser cet axe pour des trajets

[20] organisé par la DRAST, Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme.
[21] réalisé à partir d'une revue de presse sur les contestations de projets et d'un classement des informations recueillies selon les critères précisés dans le corps du texte : motifs, modalités d'action des contestataires et position des autres acteurs.
[22] En vertu de l'obligation d'offrir à l'usager une voie gratuite parallèle à la voie payante.

quotidiens et pour qui sa mise aux nonnes autoroutières est une mesure de sécurité préventive. C'est aussi le cas de la A 86 entre Rueil-Malmaison et Jouy-en-Josas. L'autoroute, utilisée pour une desserte urbaine, est gratuite sur toute sa longueur. Or, il est prévu de soumettre ce tronçon à la perception d'un péage en raison du coût de la mise sous tunnel d'une partie du tronçon (les nuisances sonores en étant la principale raison). Ainsi, les futurs usagers refusent d'être traités différemment des usagers du restant de la A 86 qui peuvent emprunter la même autoroute gratuitement. Cette situation est peut-être aussi le revers d'une demande de plus en plus forte de la part de la population pour une protection maximale contre les nuisances de tous ordres, une protection qui est susceptible d'aider à faire accepter un projet, mais qui a un coût. Nous retrouverons ce type de situation dans d'autres exemples.

Le cas lyonnais est aussi emblématique du refus du péage. Les conditions de mise en concession de la transversale est-ouest[23] expliquent pour une part le mouvement radical de contestation que l'on a pu observer récemment à Lyon. La contestation des modalités de décision ressort beaucoup dans ce cas, mais on note dans ces trois cas un net refus pour le péage, premièrement parce que l'usager ne voit pas pourquoi il serait traité différemment qu'auparavant ou par rapport à d'autres usagers alors que l'infrastructure se révèle être une nécessité pour ses conditions de déplacement et de sécurité et deuxièmement par ce que la décision a pu être prise pour des raisons plus ou moins légitimes.

1-2 Le refus du péage de péréquation

Le péage n'a pas forcément bonne presse, en particulier s'il est perçu à un endroit et pas à un autre ou s'il est perçu sur une autoroute amortie.

L'exemple du tronçon Antibes-Menton (A 8) vient corroborer ce constat. Ce tronçon, qui sert pour des trajets quotidiens, a été concédé à ESCOTA[24] en 1957 pour une durée de 25 ans. La concession devrait donc prendre fin en 1992. Forts de cette information, les usagers demandent en 1993 le passage du tronçon à la gratuité, sachant que théoriquement, l'autoroute est désormais amortie. Or, l'accélération de la réalisation du programme autoroutier par E. Balladur en 1994 et la réforme *ad hoc* qui implique la péréquation entre tronçons rentables et tronçons non rentables au sein des groupements de sociétés nouvellement constitués et pour ce faire la possibilité de prolonger la concession de certains tronçons fait passer l'échéance de la concession de la A 8 à 2005. Cela signifie donc la prolongation de la perception du péage, ce que les usagers refusent, n'admettant pas de financer une autre autoroute, qu'ils n'emprunteront pas forcément.

On peut assimiler ce refus du péage à la manifestation d'une sorte de syndrome NEMBY appliquée à la localisation de la perception du péage et non pas à la localisation de

[23] Aucun itinéraire alternatif n'était proposé au départ.

[24] Société d'économie mixte concessionnaire d'autoroutes Esterel-Cote d'Azur.

l'infrastructure elle-même (et c'est aussi la remise en cause par l'Etat de la parole donnée qui pose problème).

Dans le cas de l'A 86 et de la RN 10, le ressenti de l'usager se situe plus à l'égard du "plus" représenté par le tunnel ou par la mise aux normes autoroutières. On ne peut donc pas parler de NIMBY appliqué au péage. Dans le cas de TEO, les usagers opposent au péage les modalités de la concession qui les contraint désormais à payer.

Le péage n'est pas une nouveauté dans l'histoire des routes françaises. Son adoption pour la réseau autoroutier a cependant été longue. La loi de 1955 qui fixe le statut de l'autoroute par rapport au réseau classique précise bien que le péage ne peut être perçu "qu'à titre exceptionnel", position qui changera quelques années plus tard lorsque la concession apparaîtra comme un moyen de réaliser un réseau autoroutier bien plus rapidement que par un financement budgétaire. Le péage, utilisé par besoin urgent de ressources, se justifiait. Désormais, il peut être perçu à un endroit pour financer un tronçon localisé ailleurs ou parce qu'un ouvrage d'art d'un coût élevé doit être financé (le viaduc de Millau sur la A 75, seule partie de l'autoroute à être soumise à péage, sera un bon exemple).

Le sentiment d'une décision prise de façon unilatérale par les Pouvoirs publics domine dans la contestation, accompagné par d'impression d'inéquité, qui se manifeste par un refus du péage. Si un milieu local refuse le péage, il peut aussi se prononcer contre l'infrastructure en tant que telle. C'est là la marque d'une contestation plus marquée qui semble s'adresser d'une part aux modalités de décision en général mais aussi et surtout au contenu de la politique routière mise en oeuvre localement, voire nationalement.

1-3 Les motifs de refus local de l'infrastructure : nimby, inadaptation aux besoins locaux, coût, impact environnemental.

L'infrastructure autoroutière considérée individuellement, sans la douloureuse question du péage, peut aussi être objet de refus de la part du milieu local. Il convient là de distinguer l'expression du syndrome NIMBY et un refus catégorique de la solution autoroutière, où qu'elle passe. Ce cas un peu extrême a été relevé sur un tronçon de la A 45 (Lyon-Saint-Etienne) où des associations à dominante écologiste excluent toute solution de ce type et proposent de n'envisager qu'une solution plus globale comme le ferroutage. Néanmoins, le refus de la solution technique de l'autoroute est aussi présent dans les cas où les contestataires la jugent inadaptée et surtout surdimensionnée en termes de besoins, de coût et de conséquences pour l'environnement local. C'est le cas de deux autoroutes de montagne, la A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains et la A 51 Grenoble-Sisteron, et d'une autoroute en milieu fragile (sources d'eau minérales), la A 89 Clermont-Ferrand-Bordeaux. Nous ne connaissons pas la part de l'importance du paramètre péage en cas de contestation de l'infrastructure elle-même, mais elle semble largement égalée par les motifs plus axés sur la solution même de l'autoroute (coût, solutions alternatives, effets sur l'environnement, etc.).

1-4 Une critique émergente des orientations de la politique des transports

C'est aussi dans le cas de ces autoroutes de montagne que l'on observe une remise en cause explicite de la politique des transports en France. Ce mouvement accompagne un refus de la solution de l'autoroute et, fréquemment, la proposition de solutions alternatives. Nous verrons plus en détails les caractéristiques de cette critique de la politique des transports. D faut noter que ce type de mouvement intervient dans des milieux difficiles, qui motivent donc peut-être plus facilement une mobilisation locale et qui ont déjà des exemples à suivre (Suisse, Autriche par exemple). De même, un recours en Conseil d'Etat de la part des associations de contestataires est souvent le corollaire d'une réflexion active de leur part pour proposer des solutions autres que l'autoroute. Une opposition revendicatrice, certes, mais constructive, se fait jour.

Les figures classiques de la contestation (NIMBY ou "remise en cause de la décision publique") semblent se diversifier. On note une contestation focalisée sur le péage, une autre qui met en avant le poids des élus locaux (cas de la A 89 appelée l'"autoroute des présidents") ou encore des notables (cas de la A 19[25] qui assure la liaison entre la A 6 et la A 10). Enfin la remise en cause de la décision publique peut dans certains cas se transformer en une critique plus ciblée (ici sur la politique des transports). Les motifs de contestation s'affinent. Il importe donc de connaître la place et l'importance de chacun d'entre eux, ce qui fait l'objet de la conclusion de ce chapitre avant d'être traité plus en détail avec les études de cas.

Conclusion : les motifs de contestation les plus fréquents

Les motifs de contestation relevés dans chacun des treize conflits étudiés[26] ont été classés et leur fréquence calculée selon plusieurs regroupements : les conflits axés sur le péage, cas assez particuliers et concernant surtout le milieu urbain et périurbain et les conflits hors péage.

[25] Un premier tracé propose de faire passer l'autoroute dans une zone de jachère pour la faire aboutir ensuite au sud de la forêt d'Orléans, zone occupée entre autre par les résidences secondaires de quelques élus, responsables syndicaux, etc., parisiens. Ceux-ci, les notables locaux et les associations de chasseurs se mobilisent auprès du préfet pour que le passage de l'autoroute soit modifié, ce qui est fait. Un deuxième tracé, localisant l'infrastructure plus au nord, est élaboré. Mais il empiète sur les riches terres agricoles de la Beauce.

[26] voir tableau récapitulatif des conflits autoroutiers en annexe n°17.

tableau 3-4 Fréquence des motifs de contestation

objet de la conte-station	tous types de conflits	**% par rapport au nombre total de conflits recensés (13)**	conflits "péage"	**% par rapport au nombre de conflits "péage" (4)**	conflits hors péage	**% par rapport au nombre de conflits hors péage (9)**
NIMBY	11	**84**	2	**50**	9	**100**
modalités de concertation légitimité de la décision	10	**76**	4	**100**	6	**66**
refus du péage	4	**30**	4	**100**	0	**0**
refus de la solution autoroutière	5	**38**	0	**0**	5	**55**
orientations delà politique des transports	4	**30**	0	**0**	4	**44**

Ce classement montre que les motifs de contestation classique (NIMBY et remise en cause des modalités de la concertation et de la décision publique) sont les premiers du palmarès, tous types de conflits confondus. Vient ensuite le refus de la solution de l'autoroute, dont on a vu qu'elle était souvent corrélée à la remise en cause de la politique autoroutière, et enfin le refus du péage, cantonné à un certain nombre de cas particuliers.

Si on limite l'examen du classement aux conflits hors péage, c'est-à-dire les conflits concernant des autoroutes interurbaines, on constate que là aussi le syndrome NIMBY se place en tête des revendications, suivi par la remise en cause des modalités de concertation et de la légitimité de la décision et enfin à une courte distance par le refus de la solution autoroutière et de son *alter ego,* la critique des orientations de la politique autoroutière, présents dans presque la moitié des cas.

En résumé, on peut noter qu'hormis la décision publique ou la perception d'un péage jugé inéquitable, la contestation s'adresse aussi à l'infrastructure en tant que telle, voire aux orientations de la politique des transports. On peut objecter que le refus de l'infrastructure peut correspondre à un syndrome NIMBY particulièrement argumenté et que la critique des orientations de la politique des transports est le fait de quelques mouvements isolés. Une signification plus profonde n'est cependant pas à exclure.

Nous allons pouvoir examiner cette hypothèse à travers trois études de cas : la A 400 Annemasse-Thonon, la A 51 Grenoble-Sisteron et la A 89 tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde. Nous analyserons le contexte de la réalisation de ces projets, les arguments

employés par les partisans et les contestataires, et les conséquences de ces diverses manifestations.

Chapitre 2

La A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains

Un cas emblématique

2-1 Le projet technique

L'autoroute Annemasse-frontiere suisse (Saint-Gingolph) est inscrite au SDRN approuvé par décret le 18 mars 1988. Il s'agit alors d'un projet d'autoroute à péage de 60 km, devant longer la rive sud du lac Léman, financé par une société concessionnaire (la STMB, Société du tunnel du Mont-Blanc, étant pressentie). Quel est l'intérêt de l'opération [27]?

L'amélioration de la desserte du Chablais, région de 100 000 habitants coincée entre le Lac Léman au nord, les monts du Chablais au sud et à l'est et la frontière avec la Suisse à l'est et à l'ouest, joue pour beaucoup, sachant que la desserte initiale (RN 206, CD 903 et RN 5) ne semble pas suffisante pour trois villes comme Annemasse, Thonon et Evian.

La réalisation de la A 400 aurait donc un triple intérêt : améliorer les relations entre ces dernières, renforcer leur poids par rapport à Annecy au sud du département et au sein de la région Rhône-Alpes par un branchement avec la A 40 et favoriser les relations avec la Suisse et l'Allemagne tout en complétant les grandes liaisons entre l'Europe du nord et la Méditerranée. 10 000 véhicules par jour en moyenne annuelle à l'ouest de Thonon et 4 000 à l'est peuvent être attendus sur la future A 400 en l'an 2000.

Les 60 km d'autoroute sont d'emblée divisés en deux tronçons : Annemasse-Thonon et Thonon-St-Gingolph. La réalisation d'une autoroute dans un espace aussi tributaire de la topographie (monts du Chablais, étroitesse de la rive du Léman, contraintes géologiques et hydrologiques de montagne) oblige à prendre en compte un certain nombre de problèmes.

Les études préliminaires ont envisagé deux variantes : l'une passant par le Bas Chablais en bordure du Léman, en suivant les deux RN et le CD et l'autre passant par l'arrière-pays soit plus au sud, jusqu'au canton du Valais. Ce deuxième projet a été abandonné en raison de contraintes géologiques et topographiques insurmontables (grande instabilité du terrain) et du raccordement quasi impossible avec le Valais. Les " pôles générateurs de trafic ", Evian, Thonon, Annemasse et Genève, auraient été mal desservis. Les dénivelées importantes auraient laissé sur l'itinéraire initial les véhicules lourds.

La variante par la rive du Léman se divise en deux tronçons. Le premier va de la A 40 à Thonon, en se subdivisant en deux secteurs (A 40-Machilly et Machilly - Thonon) soit 30 km d'autoroute. Le deuxième tronçon va de Thonon à Saint-Gingolph mais 'V*inscrit dans*

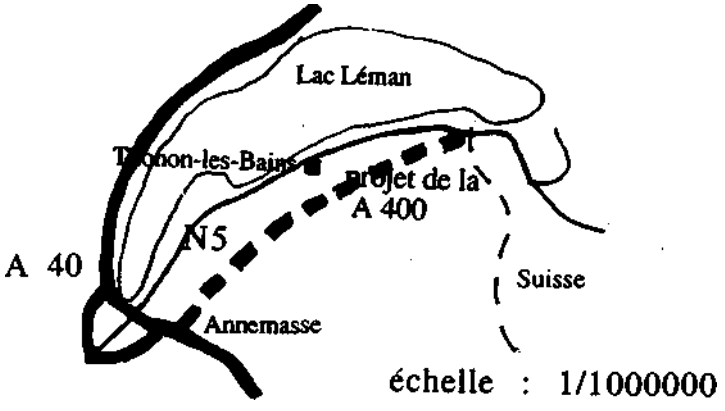
source : CETE de Lyon, *Autoroute du Chablais, présentation des études,* juin 1988, 13 p.

un site très difficile et devra faire l'objet d'études approfondies. Cette section sera construite ultérieurement et aura très vraisemblement des caractéristiques réduites en raison des trafics plus modestes et de son coût très élevé "[28]. Dès les études préliminaires, il est évident que la réalisation technique de l'autoroute sera (très) difficile, en particulier pour la faire arriver à son terme, et que son coût ira de pair.

Cette dernière variante finalement retenue est encore source d'incertitudes. Elle relie la A 40 à proximité d'Annemasse jusqu'à Machilly puis hésite entre un tracé direct jusqu'à Thonon ou un détour par Douvaine le long de la rive du Léman. Le tracé par Bons, " *plus court, moins coûteux, moins pénalisant sur l'environnement et réservant la possibilité d'aménager laRN 5 comme desserte du littoral du Léman* " [29] est finalement retenu. Un échangeur (noeud autoroutier avec la A 40) et trois diffuseurs (Annemasse, Thonon, Evian) sont au programme.

carte 3-1

Localisation de la A 400



[28] CETE de Lyon, *op. cit.* p. 6. A titre indicatif, nous avons repris le détail des contraintes naturelles imposées à la réalisation de l'autoroute : le secteur en question correspond au massif du Chablais. Pour le premier tronçon entre Thonon et Lugrin, deux variantes sont étudiées (une variante coteau et une variante plateau) et rencontrent en bref les contraintes suivantes :

- contraintes techniques : instabilité des terrassements du fait du passage de la A 400 sur un versant glaciaire à l'ouest de la Dranse (variante coteau) ou franchissement de la Dranse " *par un ouvrage très exceptionnel dans des formations géologiques peu favorables* " et descente dans le versant connu pour une instabilité de terrain ancienne entre St-Paul en Chablais et Lugrin (variante plateau).

- contraintes environnementales : impact important sur l'urbanisation à Thonon, Publier et Evian et sur un périmètre classé en AOC à Marin (variante coteau) ou impact sur l'urbanisation à Armoy et Lyaud et sur des terres herbagères (variante plateau).

- contraintes de circulation : altitude de 700 à 800 m.

Le deuxième tronçon entre Lugrin et Saint-Gingolph, qui permet la liaison avec la Suisse, doit faire face sur ses 10 km à des contraintes topographiques et géologiques " *extrêmement fortes* ". " *Il a donc été envisagé un tracé de principe descendant régulièrement jusqu'à Saint-Gingolph en s'accrochant au versant par une succession de viaducs et de tunnels. Mais il traverse, au lieu-dit Les Grandes Feuillasses, une zone d'effondrement dont l'origine est incertaine* ". Pour éviter ce secteur, un passage sous 3 km de tunnel ou la descente plus précoce le long des itinéraires traditionnels de la RN 5 et du chemin de fer est à envisager, sachant qu'il faut mener les études idoines pour savoir si ces solutions sont réalisables.

29 ç^TE de Lyon, *op. cit.*, p. 8.

Le caractère international de la future A 400 est fortement mis en avant lors de ces premières études. La liaison avec la Suisse est dans les esprits comme le passage des véhicules venant du nord de l'Europe. Mais demeurent les problèmes de milieu naturel.

Ainsi, la A 400 fait l'objet d'une décision ministérielle le 26 août 1991 fixant un premier fuseau d'études pour la section A 40-Thonon et prescrivant la phase des études préliminaires pour la section Thonon-Saint-Gingolph, retardée par la difficulté du site. Pour la première section, la bande des 300 m qui sert à affiner l'étude du projet et de son insertion dans le milieu local est arrêtée en novembre 1993, l'APS est approuvé en mars 1994 et l'enquête préalable à la DUP est lancée en mars 1994. Elle a lieu du 19 mai au 4 juillet. C'est là que les choses se compliquent pour la réalisation du projet.

2-2 L'avis défavorable de la commission d'enquête publique pour la réalisation d'un projet autoroutier.

Le rapport de la commission d'enquête aboutit en effet à un avis négatif sur la réalisation de l'autoroute " *pour la raison essentielle de la disproportion entre le coût financier et humain de l'ouvrage et les améliorations de trafic qui peuvent raisonnablement être escomptées, la Commission d'enquête donne à l'unanimité un avis défavorable au projet qui a été mis à Venquête publique* ". Les arguments sont les suivants :

- absence d'un projet d'ensemble Annemasse-frontière suisse, ce qui est en contradiction avec la circulaire Bianco de décembre 1992 et les recommandations du Conseil d'Etat dans son Rapport pour 1993 selon lesquelles il ne devrait plus y avoir de projets routiers ou autoroutiers tronçonnés. De plus, la première section telle qu'elle a été étudiée correspond plus au règlement de problèmes locaux de circulation, pour lesquelles la solution autoroutière n'est pas adaptée. Cela est d'autant plus visible en regard des travaux d'amélioration du réseau routier classique réalisés entre l'A 40 et Machilly (trois déviations achevées ou en cours et tronçon mis à 2 x2 voies hormis sur 7 km).

- nuisances sur le milieu humain en particulier sur les communes d'Arthaz, Nangy, Cranves-Sales, Juvigny et St-Cergues " *hors de proportion avec le peu de temps qui sera gagné pour rejoindre depuis V A 40 Véchangeur prévu à Machilly* ".

- le coût de la section dépasse dès l'avant-projet-sommaire la moitié du coût total de l'ouvrage (exceptée la déviation de Thonon) alors que c'est techniquement la partie la plus simple à réaliser. Or, les acteurs locaux réclament des mesures de protection supplémentaires contre les nuisances de l'autoroute sur la vie locale (bruit,...), ce qui ne peut que faire augmenter le coût de l'ouvrage. La déviation d'Annemasse qui sera permise par l'autoroute ne semble pas justifier le coût de la section en question.

- l'organisation de la circulation pose problème : les zones d'activités de Bons et de Perrignier ne verront pas leur desserte améliorée ; les trajets transfrontaliers continueront à se faire par la RN 5, sauf en allongeant leur parcours ; la déviation autoroutière de Thonon

risque d'être utilisée comme point de départ du deuxième tronçon, étant donné que la totalité de la A 400 n'est pas étudiée globalement, ce qui compromettrait la réalisation d'une voie urbaine plus adaptée et la réorganisation du réseau secondaire local. Ainsi, la commission d'enquête craint surtout que la réalisation de l'autoroute fasse oublier une nécessaire remise à plat du réseau local (bilan et amélioration) qui lui semble pourtant bien plus adaptée à une desserte optimale du Chablais que l'autoroute. " *L'étude de cette mise à jour prendrait en compte une meilleure desserte de Thonon, Bons et Perrignier, elle inclurait les déviations déjà réalisées à Bonne et à Machilly et en cours à La Bergue ainsi que celles prévues à Douvaine, Sciez et Amphion. Cette étude qui devrait bien entendu inclure les contraintes de protection des riverains des deux fois deux voies et celles de paysagement, serait coordonnée avec les études d'urbanisme des communes concernées pour que soient également pris en compte les raccordements et l'amélioration des voiries secondaires ; cela de manière à ne pas négliger les problèmes autres que ceux du transit routier et qui sont liés à la qualité de vie de localités qui doivent non seulement être traversées mais également desservies dans des conditions normales* ".

La commission aboutit à la conclusion qu'" *une telle étude menée dans une structure appropriée dépassant les clivages locaux aurait sans doute montré, chiffres à l'appui, que le projet actuel, tout à la fois surabondant par sa nature et insuffisant par ses résultats escomptés, n'apporte pas de solutions satisfaisantes aux problèmes qu'il devrait résoudre* ". En bref, le projet semble surdimensionné par rapport aux besoins locaux et surtout peu adapté à une finalité de desserte locale.

- le deuxième tronçon, soit le plus difficile à réaliser techniquement, semble n'être " *envisageable qu'à très long terme* ".

- la nécessaire prolongation de l'A 400 au-delà de la frontière suisse n'est pas assurée sous forme autoroutière, ce qui réduirait considérablement son efficacité.

- la commission termine ainsi : " *tout se passe comme si c'était l'opportunité d'un financement assuré qui avait plaidé pour le maintien de la structure autoroutière, prévue initialement pour Annemasse-Saint-Gingolph, sur un seul tronçon Annemasse-Thonon* ". La disponibilité du financement a en effet pu peser pour beaucoup dans la décision de réaliser une autoroute[30] (ce qui est un des griefs des opposants).

[30] La STMB, Société du tunnel du Mont-Blanc, concessionnaire naturel de la future autoroute, dispose des ressources du péage de la A 40 et en particulier du tunnel du Mont-Blanc, dont elle doit réinvestir les bénéfices. Une véritable manne est donc disponible pour un projet autoroutier, sachant qu'une amélioration du réseau local, si telle était la solution retenue, devrait être financée par les collectivités territoriales. Le département n'en a pas forcément les moyens et l'Etat ne peut assurer rapidement en Haute-Savoie et ailleurs le financement d'une mise à deux fois deux voies des RN. Ainsi d'un côté, on note des problèmes notoires de circulation le long de 1 a rive du Léman mais il n'y a pas d'argent pour améliorer la desserte locale et de l'autre côté il y a un financement disponible mais seulement utilisable pour une autoroute. La décision se porte donc d'emblée sur le choix de l'autoroute, sachant que les élus locaux, ayant pour un certain nombre in

2-3 Un projet soutenu par le milieu économique, et relayé par les élus locaux

Un certain nombre de communes, de syndicats intercommunaux (soit 25 communes représentant 80 000 habitants), le conseil général, des acteurs économiques locaux et la CCI se sont regroupés au sein d'une association " Chablais-Léman-Développement " créée en 1992, pour encourager le projet de la A 400. Les finalités de cette association sont très larges :

- " *mettre en oeuvre tous types d'actions visant au développement et au redéploiement économique du Chablais ;*

-*favoriser la création d'emplois en densifiant le tissu économique ;*

- *promouvoir l'insertion professionnelle des jeunes* ".

Pour cela l'association a pour missions de :

- *"promouvoir le désenclavement du Chablais ;*

- *développer les activités nouvelles en cohérence avec l'environnement touristique du Chablais ;*

- *soutenir les PME locales ;*

- *aider les créations d'entreprises ;*

- *réaliser un observatoire économique ;*

- *rechercher des investisseurs extérieurs ;*

- *gérer le Contrat de Développement Economique du Chablais* ".

Les objectifs affichés correspondent aux préoccupations logiques d'une association d'acteurs politiques et économiques. La A 400 peut apparaître dans ce paysage comme le vecteur majeur de concrétisation de ces objectifs, sachant que l'association est créée alors que les premières études démarrent. Elle en fait d'ailleurs son cheval de bataille par diverses actions. Elle réunit en 1994 un millier de personnes, la " majorité silencieuse "[31], lors d'une réunion publique à Evian à la suite de l'avis négatif de la commission d'enquête. Elle lance ensuite deux études économique et technique sur lesquelles se fonde un mémoire démontrant la faiblesse du rapport de la commission qu'elle fait parvenir au Conseil d'Etat, qui ne va pas tarder à revenir sur l'avis de la commission d'enquête. Pendant ce temps les communes et le Conseil général ne restent pas inactifs : 60 communes sur les 66 du Chablais approuvent la réalisation de la future A 400 et le Conseil général émet un vote à l'unanimité en sa faveur.

L'association cherche aussi à s'entourer du soutien de la population locale. Elle lance une pétition qui regroupe 17 608 signataires. Tous les éléments sont réunis pour faire la preuve

rôle national (B. Bosson, maire d'Annecy et Ministre de l'Equipement), ne peuvent que mieux porter le projet.

[31] source : dossier de presse de l'association à l'occasion de la réunion publique du 28 février.

que l'autoroute est attendue : les communes sont pour à une grande majorité, le milieu économique va évidemment dans le même sens et le résultat de la pétition est éloquent.

Cependant, si la DUP est finalement approuvée par E. Balladur, les opposants n'abandonnent pas et déposent un recours devant la section contentieux du Conseil d'Etat. Les acteurs locaux prennent personnellement l'affaire en mains : communiqués, interviews, ... se succèdent dans le presse locale. Des conseillers généraux et régionaux prennnent parti pour la réalisation de la A 400 en séance des conseils. De son côté, l'association organise conférence de presse et réunion d'information à l'approche du verdict du Conseil d'Etat, prévu pour le mois de mars 1997.

Les partisans du projet mettent essentiellement en avant[32] l'enclavement du Chablais qui compte 160 000 habitants seulement desservis par la RN 206, la RD 903 et la RN 5. De fait, la région ne peut connaître le développement économique et touristique qu'elle peut escompter en regard en particulier du reste de la Haute-Savoie qui bénéficie de la A 40 et de la A 41. Il conviendrait donc de rétablir une certaine égalité entre tous les secteurs du département. De plus, le rattachement du Chablais au réseau autoroutier centre-européen le rendra des plus attractifs pour les investisseurs. Ainsi, selon le Président de la CCI de Haute-Savoie, " *la réalisation prochaine et tant attendue de l'autoroute A 400 sera le facteur déclenchant du renouveau économique chablaisien* ".

A la critique des opposants selon laquelle la future autoroute n'est pas adaptée au trafic local, les partisans répondent qu'elle pourra assurer la double fonction de desserte locale et (inter)nationale car " *sa première finalité est régionale : desservir et désenclaver le Chablais en le rattachant aux autres territoires de Haute-Savoie et aux agglomérations de Genève et d'Annemasse. Le second tronçon assurera la continuité du réseau autoroutier de la région lémanique et améliorera les liaisons à grandes distances entre le nord et le sud de l'Europe* ".

Les partisans doivent aussi argumenter sur l'augmentation des risques dûs aux crues que la future A 400 peut faire encourir dans le vallon du Foron. Un nouveau tracé, moins encastré dans le vallon et ayant de ce fait une emprise moindre sur son lit majeur, permet d'éliminer ces risques. Les coulées de boues ou de laves torrentielles ne sont pas plus à craindre qu'auparavant de même que l'impact hydraulique de l'autoroute (celle-ci n'empiétera pas sur les zones d'épandage des boues et des terrains peuvent être réservés pour stocker l'eau des pointes de crue).

Les motifs avancés par l'association "Chablais-Léman-Développement" pour justifier la future A 400 montrent deux choses. Les élus et les acteurs économiques font référence à un discours général, élaboré au niveau national, sur le nécessaire désenclavement des points du territoire éloignés d'un diffuseur autoroutier et l'inéquité sociale et spatiale qui en résulte

source : ib. idem.

dans un contexte de concurrence de plus en plus forte. Mais ils insèrent le discours local dans leur argumentaire : assurer une bonne desserte de la région et bien intégrer l'infrastructure au milieu qui va la recevoir. La dimension territoriale semble au coeur du projet : le Chablais, en tant que point du territoire, va être relié au reste du réseau autoroutier qui lui permettra d'être accessible des autres points desservis comme ceux-ci le sont déjà les uns par rapport aux autres.

Au-delà d'un discours plus ou moins théorique sur les bienfaits des infrastructures, il ne faut pas oublier l'intérêt plus individuel que peuvent trouver les partisans d'un tel projet : espoir d'une zone de chalandise plus importante pour une PME, argument de réélection pour un homme politique.

Mais si l'intérêt du Chablais semble pris en compte à ce point et que les élus locaux le défendent largement, en quoi peut-on s'opposer au projet d'autoroute ? Les contre-arguments avancés sont-ils le révélateur d'éléments nouveaux à prendre en considération dans la définition d'une action routière ou autoroutière ?

2-4 Une contestation dirigée contre l'inadéquation du projet à la desserte locale

Avant l'avis négatif de la commission d'enquête, seuls les riverains se mobilisent. On assiste à une opposition "classique" de type NIMBY où seuls ceux qui vont être directement touchés par le projet : les propriétaires fonciers, les exploitants agricoles (rachat de leurs terrains, remembrement) et les futurs riverains (bruit, dévalorisation foncière éventuelle, etc.) montrent leur opposition au projet.

De façon concomitante, se manifeste une opposition plus générale au projet avec un argumentaire plus étayé dépassant de simples questions d'intérêt individuel. D'abord discrète, et trouvant peu d'écho dans les médias locaux, elle profite de l'avis négatif de la commission d'enquête pour se constituer en une sorte de contre-poids officiel, chargé de défendre la position des chablaisiens face aux institutions. L'association contre le projet d'autoroute transchablaisienne (ACPAT), créée en décembre 1987 dès que le débat sur la A 400 a été lancé, devient rapidement un mouvement de fond regroupant tous les types d'opposants. Appartenant à la mouvance de mouvements écologistes (France Nature Environnement, FRAPNA, Conseil lémanique pour l'environnement) de défense des usagers des transports collectifs (FNAUT) déjà organisés, c'est par elle qu'apparaît progressivement la remise en cause de l'intérêt général du projet, les intérêts privés ayant peu à peu moins de raisons d'être invoqués. Au moment de l'avis négatif de la commission d'enquête, elle regroupe 2 800 adhérents et produit lors de l'enquête d'utilité publique plus de 12 600 lettres-pétitions. L'ACPAT y dénonce " *la destruction de terres agricoles, de sites exceptionnels portant atteinte à la qualité de la vie* " et le fait que " *la A 400 doublerait un réseau routier en cours d'aménagement, que l'abandon de la liaison avec la Suisse enlève*

l'intérêt international du projet et que la LOTI et la circulaire Bianco ne sont pas respectées" [33]. •"'".'"'•'

Les modalités d'action des opposants se font plus nombreuses et plus fortes. Le Conseil lémanique pour l'environnement, la FRAPNA, la FNAUT et l'ACPAT avaient déjà lancé une manifestation très générale " contre les excès du programme autoroutier français " en 1993 àThonon, revendiquant l'arrêt du projet de la A 400, l'achèvement de la mise à trois ou à deux fois deux voies de la RN 206 dont les deux tiers sont déjà réalisés et le développement des transports publics par une amélioration de la liaison Genève - Evian. Les opposants n'hésitent pas non plus à abreuver les habitants, les élus locaux et les médias de tracts, sont invités par la presse italienne ou suisse, etc. Ils sont aussi bien organisés. Ils sont soutenus par des associations régionales (FRAPNA), nationales (FNAUT), et transfrontalières (CLE) qui ont réagi de concert lors du passage de la DUP à la signature de M. Barnier.

La création du Conseil Lémanique pour l'Environnement est particulièrement intéressante car elle va permettre aux opposants de disposer d'arguments supplémentaires pour arriver à leurs fins. Le CLE est créé le 15 juin 1989 et regroupe des associations tant suisses que françaises qui défendent un " *aménagement du territoire cohérent* " [34] par une coordination étroite et un soutien mutuel. Elles se manifestent par " *la concertation, l'opposition et le soutien à des projets et par l'information de la population* " [35] en priorité pour tout ce qui touche au bassin lémanique. L'ACPAT, qui est membre du CLE par l'intermédiaire de la FNAUT, a ainsi pu bénéficier de son soutien pour parer à la vocation internationale de la A 400 (un prolongement autoroutier au delà de la frontière n'était pas évident, tant techniquement qu'en regard de la politique routière suisse).

Mais la future autoroute est créditée d'un fort taux de rentabilité. Les grands élus locaux portent aussi le projet et en avril 1995, la section Travaux Publics du Conseil d'Etat rend un avis favorable pour la DUP de la A 400 par quatre voix pour et trois contre, faisant abstraction de l'avis formulé par la commission d'enquête. Le 6 mai 1995, E. Balladur, Premier Ministre, signe la DUP la veille du deuxième tour des élections présidentielles. Un tel retournement de tendance est difficilement admissible pour les opposants. Ils dénoncent un total mépris de la procédure d'enquête publique et crient au manque de démocratie : à

[33] source : *Rapport de la commission d'enquête de l'autoroute A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains,* septembre 1994, p. 14.

[34] article 2 de la charte du CLE : cette conception de l'aménagement du territoire repose sur : " *la protection de la nature et de l'environnement (...) ; la sauvegarde du patrimoine culturel ; un usage rationnel de l'énergie, de l'espace et des ressources naturelles ; le maintien d'un environnement urbain assurant un cadre de vie de qualité ; une politique des transports respectueuse de l'homme et de son milieu vital ; une évolution économique respectant et conservant l'intégralité du patrimoine, des paysages et des milieux naturels ; la concertation avec les acteurs économiques et institutionnels ; la coopération entre le monde rural et le milieu urbain ".*

article 3 de la Charte.

quoi cela sert-il de solliciter l'opinion de la population si c'est pour passer outre ensuite ? En effet, la commission d'enquête n'émet qu'un avis, qui peut être révoqué par une instance supérieure. De plus, les motivations de l'avis formulé par le Conseil d'Etat ne peuvent être communiquées au public en vertu de la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs. Le mécontentement des opposants n'en est que plus grand.

Les opposants déposent par l'intermédiaire d'un avocat le 6 juillet 1995 un recours devant la section Contentieux du Conseil d'Etat afin d'obtenir l'annulation du décret d'utilité publique du 6 mai 1995 et un sursis à exécution car les recours déposés ne sont pas suspensifs (le concessionnaire pourrait mettre à profit le délai nécessaire pour statuer sur le fond afin de commencer les travaux, ce qui compliquerait sérieusement leur arrêt éventuel en cas d'annulation de la DUP). L'ACPAT a aussi déposé une plainte auprès de la Direction de l'Environnement de la Commission Européenne pour manquement de la France aux directives 79/409 et 92/43.

2-5 Une formalisation des contre-propositions

L'ACPAT propose aussi ses propres solutions techniques, en fonction de son souhait d'une infrastructure adaptée à la desserte locale, en élaborant un dossier comparant les solutions de l'autoroute et de l'élargissement des RN *"Projets d'aménagement du réseau chablaisien : autoroute A 400, déviations RN 206 et RN 5* ". Elle y démontre que la solution de l'autoroute ne répond pas aux problèmes de circulation du Chablais, pas plus qu'elle ne répond aux besoins économiques. Son coût est d'autre part prohibitif et ce seul paramètre enlèverait tout espoir de réalisation du prolongement de la mise à deux fois deux voies de la RN. D'ailleurs où serait l'intérêt selon ce dossier de disposer à quelques kilomètres de distance d'une autoroute et d'une deux fois deux voies ? Le dossier analyse les impacts du projet sur l'environnement de façon détaillée[36] et se fonde pour tous les éléments étudiés sur des documents techniques, juridiques, scientifiques qui sont aussi utilisés par les concepteurs du projet[37].

La structure du conflit montre à travers les arguments avancés et les propositions faites par les opposants que le milieu local souhaite intervenir dans la définition des projets de la politique autoroutière.

Les arguments autres qu'individuels ou de type oppositions de principe (Chambre d'agriculture, associations agricoles locales, associations de riverains par exemple) sont essentiellement le fait de l'ACPAT, association créée uniquement dans la perspective de la A 400, et de certaines communes concernées par le tracé. Les motifs avancés pour faire

[36] Sont jointes des études ponctuelles sur les eaux superficielles ; les nappes phréatiques, secteur par secteur ; les prélèvements de matériaux ; les zones naturelles ; la forêt de Planbois ; etc.

[37] Par exemple : documents du CETE, de la DDE, POS, accord CEE-Confédération Suisse relatif au transport de marchandises par route et par rail, rapports géologiques, comptages routiers, etc.

prononcer un avis défavorable sur la DUP reprennent bien évidemment les arguments classiques comme le bruit, les questions environnementales (en particulier le problème des sources), l'effet de coupure, lès problèmes posés par lé remembrement et l'emprise de la future infrastructure. Mais surtout, sont aussi invoqués des arguments qui sortent complètement du champ habituel d'impacts négatifs que peut avoir à supporter une commune. Les revendications ponctuelles des riverains ont vite été dépassées par celles de l'opposition globale au projet. Le même scénario s'observe ici. De nombreuses communes n'énoncent pas ou peu les nuisances auxquelles elles devraient s'acclimater, mais insistent sur des éléments qui font référence à la politique autoroutière en général et à la conception du rôle de l'autoroute.

Les communes et l'ACPAT réfutent le caractère international de la liaison car il n'est pas sûr qu'elle soit prolongée jusqu'à la Suisse pour des raisons techniques et financières, mais aussi parce que la Suisse a interdit le transit des poids lourds sur son territoire[38], ce qui peut remettre en cause l'utilité d'autoroutes prévues auparavant, et en particulier celle qui devait assurer le prolongement de la A 400 au-delà de la frontière, ce d'autant que le trafic transfrontalier est particulièrement visé. Le coût du projet (90 millions de francs au km) leur paraît très élevé, sachant qu'il fait double emploi avec la mise à deux fois deux voies de la RN déjà engagée. La solution technique retenue semble surdimensionnée et ne répond pas aux besoins de desserte locaux (desserte fine), ni aux problèmes de circulation transfrontalière. La mise à deux fois deux voies de la RN sur le même parcours est plus adaptée pour " irriguer " le Chablais, puisque tel est l'objectif affiché. Les communes et l'ACPAT n'hésitent pas non plus à remettre en cause la crédibilité du projet en réfutant son caractère d'utilité publique. C'est presque s'attaquer là à la légitimation même du projet, à la justification sociale et économique qui l'accompagne. Elles font appel à la position européenne en matière de transport, qui va dans le sens d'une organisation multimodale et l'ACPAT souligne le non-respect de la circulaire Bianco et de la LOTI.

Conclusion

La A 400 constitue une sorte de figure emblématique pour les mouvements contestataires. La première opposition, de type NIMBY, a vite été dépassée par une opposition plus globale au projet que nous avons plus largement développée. Cette opposition se manifeste

[38] Un vote populaire du 20 février 1994, dit " Initiative des Alpes ", relatif au trafic de transit, précise que " *la confédération protège la zone alpine contre les effets négatifs du trafic de transita...) Les marchandises transitant d'une frontière à l'autre à travers les Alpes sont transportées par le rail (...). La capacité des routes de transit dans les régions alpines ne doit pas être augmentée. Les routes de contoumement destinées à désengorger les localités ne tombent pas sous le coup de cette disposition "* (article 36 quarter). La LTRA, loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine, approuvée par les Chambres fédérales le 17 juin 1994, et publiée le 28 juin 1994, légifère ce vote. Elle indique les quatre axes destinés au trafic de transit. La liaison Saint-Gingolph-Villeneuve n'y figure pas. Une liaison deux fois une voie est en cours d'étude entre Bouveret et Villeneuve, pouvant devenir à terme une deux fois deux voies. La Chablais suisse pousse à la réalisation de cette liaison en souhaitant du côté français la réalisation d'une liaison du même type entre Villeneuve et Genève.

par une critique du projet même (justification peu solide : inadéquation avec les problèmes de desserte locale, pas de liaison sûre avec le réseau suisse ; coût, etc), qui rejoint une remise en cause plus globale de la politique des transports et de ses modalités de réalisation. On peut noter que élus locaux partisans du projet conservent un argumentaire assez classique pour des élus (effets des autoroutes), mais que les usagers-contribuables-riverains n'y adhèrent pas automatiquement.

Eux aussi ont leurs solutions et ils s'organisent pour les mettre en oeuvre. La qualité de cette organisation est ici à souligner. Ils sont soutenus par des mouvements d'envergure régionale et nationale et par des organismes étrangers. La connaissance des mécanismes du système autoroutier leur est acquise, comme la mise au point d'études locales fiables ou la mobilisation de partenaires. Pour eux, il ne s'agit pas de rechercher une conciliation sur la localisation du tracé ou des mesures anti-bruit mais de refuser en bloc un projet qui semble inadapté aux besoins et plus répondre à une opportunité de financement.

Chapitre 3

La A 51 Grenoble-Sisteron

Une remise en cause de l'utilité publique du projet en ternies d'adéquation aux besoins locaux, de coût, d'impacts environnementaux.

3-1 Le projet technique

Le projet de la A 51 est assez récent (avril 1987). Le CIAT décide alors de réaliser une liaison autoroutière Ambérieu-Grenoble-Sisteron-Aix-en-Provence, soit un nouvel axe nord-sud reliant la A 39 Dôle—Bourg-en-Bresse à la A 8 qui conduit à l'Italie. Ce nouvel axe permet de délester la A 7 surchargée et d'offrir une nouvelle liaison vers l'Italie. Il renforce aussi le carrefour autoroutier grenoblois (qui compte déjà dans sa cuvette alpine la A 41 et la A 48) et doit traverser un secteur marqué par un relief soutenu.

Or, l'aménagement de la RN 75 à deux fois deux voies qui relie Grenoble à Sisteron a été inscrit au schéma directeur routier national l'année précédente, soit en 1986. Deux projets d'infrastructures routières de grande envergure doivent donc être réalisés côte à côte. La liaison autoroutière est construite la première par tronçons. Celui qui relie Sisteron à Aix-en-Provence est achevé, le tronçon Varces (au sud de Grenoble)-Col du Fau est déclaré d'utilité publique le 31 décembre 1993 (les travaux commencent en 1995) et le tronçon de la Saulce à Sisteron l'est également le 20 juin 1994. Seulement, cinq associations des Hautes Alpes déposent un recours devant le conseil d'Etat pour annulation de la DUP de ce dernier tronçon. De plus, le tronçon intermédiaire Col du Fau-la Saulce est fortement contesté. En effet, il traverse un secteur de moyenne montagne et sa localisation constitue de plus un enjeu pour la ville de Gap, que ses élus souhaiteraient voir desservie.

Le passage par la ville de Gap s'élève à 14 Md de francs. La Direction des routes propose un autre tracé plus direct par le Col de Lus, soit plus à l'ouest de Gap, d'un coût inférieur (11 Mds de francs). Des associations de contestation se manifestent (nous y reviendrons) et font un recours en annulation de DUP devant le Conseil d'Etat pour le tronçon Grenoble-Col du Fau en 1995, qui n'aboutit pas. La même opération est menée pour le tronçon Col-du-Fau-La Saulce déclaré d'utilité publique en août 1996 après intervention du Ministre de l'Equipement.

tableau 3-5

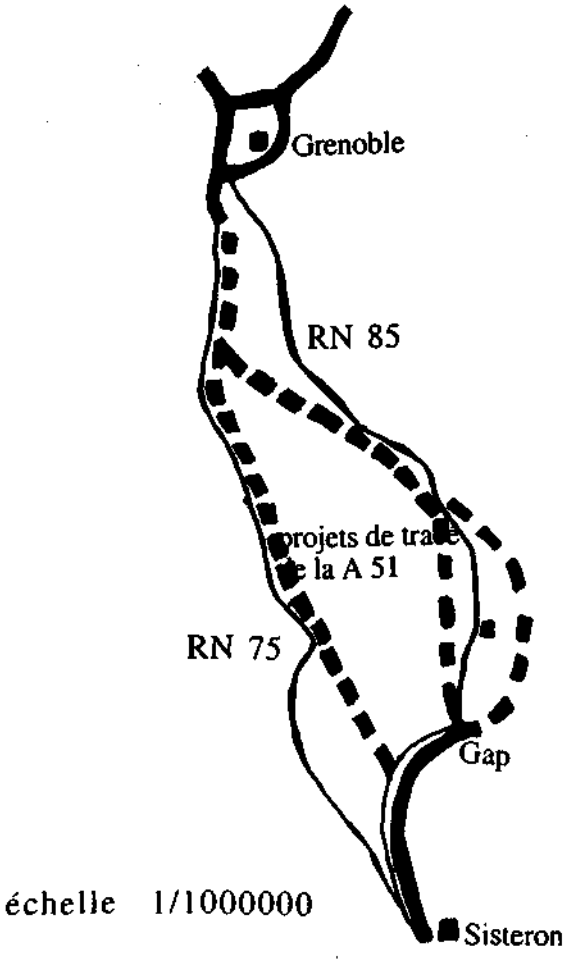
Récapitulatif de l'état d'avancement de la A 51 en juin 1998.

Tronçon	Etat d'avancement
Varces (au sud de Grenoble)-Col du Fau	travaux en cours (commencés en 1995)
Col du Fau-la Saulce	tracé problématique (passage par Gap ou non).
la Saulce-Sisteron	travaux en cours
Sisteron-Aix-en-Provence	mis en service

Nous n'insisterons pas plus sur le projet en tant que tel pour nous focaliser sur la position des divers protagonistes qui interviennent et sur les effets de ce positionnement. Il est à noter que nous n'avons pas pu disposer comme pour la A 400 et la A 89 du rapport d'enquête préalable à la DUP, fort utile pour disséquer dans le détail les divers avis sur le projet. Nous avons eu recours à diverses publications, brochures, articles, etc., soit d'information soit plus partiaux car issus directement des mouvements d'opposants ou de partisans au projet.

carte 3-2

Localisation du projet de la A 51



3-2 Les partisans : élus et milieu économique

Ils se retrouvent essentiellement chez les élus et le milieu économique. Leurs arguments sont assez classiques :

- l'axe A 6/A7 nord sud est saturé. Il faudrait donc le doubler pour aider à la liaison entre le nord et le sud de l'Europe. L'axe Dôle-Ambérieu-Grenoble-Sisteron (soit la A 39, A 48 et la A 51) doit permettre de relier l'Europe du nord à la Méditerranée et à l'Italie.

- la région grenobloise doit être " désenclavée " et " irriguée ".

- l'emploi profiterait de l'investissement réalisé par la société concessionnaire, ce qui ferait "un milliard de francs de retombées pour l'économie locale" et contribuerait à faire travailler 400 personnes sur le chantier (pour l'année 1997)[39].

Le milieu économique se manifeste à travers une association de soutien au projet : l'Axe Alpin, créée en 1985, domiciliée à la Chambre régionale de commerce et d'industrie Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Cette dernière fait réaliser par l'Institut BVA un sondage sur la perception du réseau routier et autoroutier en général et de la A 51 en particulier par la population située le long de l'axe Dijon-Aix-en-Provence et par la population plus particulièrement concernée par la A 51. Cette enquête au titre évocateur, *"L'axe Alpin, légitimé par l'opinion"*, présente la A 51 et l'action des élus en sa faveur comme largement soutenue par la population, tout en insistant sur les nécessaires mesures de protection de l'environnement à ne pas oublier. Le compte-rendu de l'enquête souligne aussi la position mitigée de la population à l'égard du réseau autoroutier en général (50 % des interrogés pensent qu'il y a suffisamment d'autoroutes et 57 % qu'il faut développer le rail pour répondre à la demande) tout en montrant le caractère particulièrement utile de la réalisation de la A 51 pour les interrogés ("respect de l'environnement, mise en valeur des sites et des paysages, utilité indiscutable" p. 14).

Il faut noter l'habileté de ce questionnaire, sans que toutefois les questions éventuellement embarrassantes pour les partisans du projet soient éludées (environnement, utilité du projet) pour légitimer le projet et l'action des élus. Les questions sont formulées selon un modèle classique "êtes-vous très, plutôt, plutôt pas ou pas du tout (favorable à la A 51, etc)". Les réponses positives sont les plus nombreuses ("très ou plutôt favorable), traduisant une opinion favorable au projet et aussi (cela rentrant dans notre propre commentaire) un penchant naturel à ne pas refuser quelque chose qui peut éventuellement être bénéfique, sans que toutefois il soit évident de saisir le bénéfice en question, ce qui conduit à formuler des avis un peu mitigés (réponse "plutôt" qui est souvent deux ou trois fois plus nombreuses que la réponse "très"). L'opinion semble donc favorable au projet de la A 51.

[39] source : Journal économique local : *Présences*, rubrique "La parole aux entreprises", septembre 1996.

L'action des élus pour le passage de la A 51 par Gap doit être particulièrement soulignée. En août 1996, Bernard Pons confirme la DUP de la section avec un passage par Gap, d'un coût de plus 3 Mds de francs, alors que la Direction des Routes avait proposé une autre solution moins onéreuse, mais ne desservant pas Gap[40]. Jean-Bernard Raymond, député-maire de Gap, revendique le projet, soutenu en cela par Pierre Méhaignerie, Ministre de l'Equipement.

3-3 La contestation : une remise en cause de l'utilité publique du projet en termes d'adéquation à la desserte locale, de coût, d'impacts environnementaux.

Les associations de contestation se manifestent en particulier sur deux tronçons Varces-Col-du-Fau et Col-du-Fau-la Saulce, pour lesquels elles ont déposé des recours devant le Conseil d'Etat pour annulation de la DUP (en 1995 pour le premier tronçon et en 1988 pour le deuxième).

Les contestataires sont regroupés pour un grand nombre entre huit associations mais fonctionnent grâce à un réseau informel qui se manifeste au cours d'"opérations surprise" (manifestations non-violentes de blocage des chantiers), pacifistes calquées sur l'action des opposants écologistes déjà pratiquée contre les centrales nucléaires.

Quels sont les arguments avancés ? Pour le fond, les contestataires contre-argumentent automatiquement sur les motifs avancés par les partisants du projet (désenclavement, irrigation, emploi, usage national et international de la future A 51).

A la question "vous sentez vous enclavés" posée à deux membres de la FRAPNA Isère au cours d'un entretien, la réponse est non. Les motifs invoqués sont défendables : Grenoble est déjà desservie par deux autoroutes : A 49 Valence Grenoble, A 48 Lyon Grenoble. Il est vrai que l'autoroute A 48 s'arrête à Grenoble et que l'on pourrait s'attendre à la voir continuer vers le sud (pour le moment la N 75 relie Grenoble à Sisteron). Pour ces deux interlocuteurs, le sentiment d'enclavement semble davantage être une sorte de paravent pour les PME et les entreprises de BTP soucieuses d'une augmentation de leur chiffre d'affaires ou de l'accès à de nouveaux marchés (ce sentiment appartient plus aux acteurs économiques pour nos interlocuteurs qu'à la population, pourtant la plus grande utilisatrice des nouvelles infrastructures). Les contestataires reprochent plutôt aux partisans de la A 51 de revendiquer les retombées (non prouvées) de l'autoroute que de prôner l'autoroute pour son usage véritable, les déplacements.

[40] Pour cette liaison, la Direction des Routes prônait les solutions économiques : elle avait proposé en 1986, avant la décision de réaliser la A 51, une amélioration de la RN 75 ou de la RN 85, solution correspondant aux besoins de déplacements actuels et prévisionnels de la région et un élargissement sur place de la A 7 pour pallier l'augmentation de son trafic.

Ils critiquent aussi l'absence de finalité de desserte locale par la A 51. Cette autoroute doit délester la A6 et a A 7, permettre un meilleur écoulement du trafic et une meilleure liaison entre le nord et le sud de l'Europe. Face à de tels arguments, la desserte locale passe à la trappe ! La solution avancée par la Direction des Routes en 1986, soit l'amélioration de la RN 75 ou de la RN 85, leur semble une solution bien mieux adaptée aux problèmes locaux. Est aussi concernée la ville de Grenoble, qui bénéficie déjà de deux autoroutes, et qui avec la A 51, verrait en arriver une troisième. Deux tunnels doivent être construits pour améliorer les déplacements locaux et permettre la liaison avec la future A 51.

Le premier, la tangentielle est-ouest concerne la jonction entre la A 48 et la D 925 sous la Bastille, montagne retombant directement sur l'Isère en bordure de Grenoble. Un projet de liaison sans tunnel à l'aide du réseau existant est aussi à l'étude, sachant que le coût du tunnel se monterait à 3,5 Milliards de francs. Le deuxième projet concerne de plus près la A 51 : la tangentielle nord sud (TNS) doit relier le nord de l'agglomération au sud en passant sous le Vercors. Son coût s'élèverait à 6,5 milliards de francs. Ce dernier projet est tombé aux oubliettes, mais le coût global occasionné par le transit de la ville et la circulation intérieure, ajouté à la croissance de circulation induite, donne aux associations une raison de plus de s'opposer au projet de la A 51.

Le coût de la solution autoroutière (100 millions de francs au km pour le tronçon sud[41]) leur semble disproportionné par rapport à des besoins locaux. Ils mettent aussi en cause l'instabilité des terrains traversés et les risques de pollution des eaux de Grenoble en raison d'un talutage de 40 m de haut sur la plaine de Reymure, au droit de la nappe phréatique. Enfin, les associations remettent en cause l'argument selon lequel l'autoroute procure des avantages socio-économiques appréciables en invoquant le risque de désertification de la zone rurale concernée et en particulier la baisse de clientèle des commerçants localisés sur la RN 75 et la RN 85.

Dans la forme qui est adoptée par les initiateurs du projet, les associations critiquent le manque de démocratie et remettent en cause le caractère irréversible de la construction de l'infrastructure alors que pour eux la réalisation du projet a été précipitée. La construction de l'autoroute leur semble en effet relever d'une politique du fait accompli : les travaux sont commencés avant l'arrêt du Conseil d'Etat qui doit statuer sur le recours fait pour annulation de DUP par les huit associations d'opposants (pour le tronçon Varces-Col-de-Fau). Une fois que la construction est lancée, il devient difficile de l'arrêter vu les sommes engagées. Des exemples célèbres sont restés dans la mémoire des opposants de culture écologiste : le pont de l'Ile de Ré, le carrefour de *Meylan,* projets très contestés qui ont quand même été réalisés car les travaux avaient débuté depuis longtemps. Cela explique aussi le type de manifestation adoptée : blocage des travaux, etc.

[41] Ce coût élevé s'explique par le relief que doit traverser l'autoroute, qui demande la construction d'un certain nombre d'ouvrages d'art (ponts, tunnels, etc.).

3-4 La variété des contestataires

Le mouvement d'opposition à la A 51 a la particularité de regrouper non seulement des associations d'écologistes, de riverains, etc, que l'on rencontre souvent dans ce type de conflit mais aussi un certain nombre de communes, une association d'élus et un réseau informel d'opposants, pas forcément directement actif au sein des associations mais facilement et rapidement mobilisable pour des actions d'envergure.

Les communes clairement opposées à la A 51 sont au nombre de huit. Six sont traversées par l'autoroute[42], trois en sont limitrophes[43] et deux en sont éloignées[44].

Les associations sont essentiellement locales et peuvent défendre des intérêts qui relèvent du NIMBY (OPACM Opposition au projet d'autoroute dans le canton de Monestier-de-Clermont ; CODESUVI Comité de défense de l'environnement du sud de Vif ; ACTAT Association contre la traversée autoroutière du Trièves ; Varces Avenir ; ADAPFUAR Association de défense des agriculteurs et propriétaires fonciers de Varces-Allier et Brissot), ou exercent leur action à plus grande échelle (FRAPNA Isère; FNAUT Fédération nationale des associations d'usagers des transports).

Plus officieusement, se forme "derrière" ces huit associations un réseau d'opposants à la A 51. Ce réseau se met en place après la DUP du tronçon Varces-Col-du-Fau, en décembre 1993. Composé au deux tiers d'habitants de l'agglomération grenobloise, il a pour finalité de mobiliser très rapidement environ 500 ou 600 militants par le biais du téléphone pour bloquer les travaux sur le chantier de l'autoroute[45].

S'organise une autre association, le Collectif des élus et responsables politiques pour des alternatives au projet autoroutier A 51 Ambérieu-Grenoble-Sisteron. Ce collectif de 130 élus locaux[46] s'est formé en 1993, à la suite de la DUP du tronçon Varces-Col-du-Fau pour donner du poids aux revendications locales lors du recours des associations de contestation en Conseil d'Etat pour annulation de la DUP.

[42]Fontaine, St Paul-de-Varces, Vif, Varces, Allien et Brissot, Vervrey-Vozoire, St-Paul-le-Monnestier.

[43] Pont-de-Claix, Echirolles, St-Egrève.

[44] St Cassien et St-Etienne-de-Crosse.

[45] Les associations utilisent aussi des moyens d'action plus classiques, comme les pétitions (35 000 signatures sont recueillies en 1993 après la DUP du tronçon Varces-Col-du-Fau, 2 600 signatures sont remises le 20 juillet 1996 à Corinne Lepage, Ministre de l'Environnement et 7 000 signatures sont transmises par l'avocat des associations au Conseil d'Etat lors du recours en annulation de 1 a DUP).

[46] Les élus appartiennent surtout à l'agglomération grenobloise. En sont membres les trois députés maires du sud Isère, Michel Destot (PS,maire de Grenoble), Didier Miguot (PS) et Gilles Biessy (PC, maire d'Echirolles). Le collectif et les associations d'opposants sont soutenus par le Conseil Général de l'Isère et le Conseil Régional.

3-5 Une participation concrète de contestataires à l'élaboration d'une solution technique alternative.

Les opposants, soutenus par le Collectif des élus, sont amenés à proposer une solution alternative à la construction de l'autoroute. Quatre personnes se mettent au travail et produisent en novembre 1997 un document synthétisant toutes les études de variantes déjà faites (reprise des études initiales de la DDE de l'Isère qui avaient fourni la solution de l'amélioration de la RN 75 ou de la RN 85 à la Direction des routes en 1986) et reprenant la solution de l'aménagement sur place d'une ou de l'autre RN. L'objectif est de participer à l'élaboration des Contrats de Plan Etat-Région et d'y intégrer ces propositions. Le collectif des opposants (associations, élus) se présente donc comme une "force de proposition" et souhaite la mise en place d'un comité de pilotage dont il ferait partie.

L'élaboration de cette proposition technique alternative a surtout été motivée par une forte mobilisation de tous les types de contestataires en mai 1996, lors des Assises pour des alternatives à l'autoroute Dôle-Méditerranée. Ces assises regroupaient les associations d'opposants, le collectif d'élus, la FRAPNA Isère, la FNAUT et la FNE avec l'objectif de réfléchir et de promouvoir des mesures alternatives au projet autoroutier, considérant que le milieu local est le plus à même de proposer des solutions globales aux problèmes de transport et ce à une échelle supra-régionale.

Le document a été envoyé à la DDE, à la Direction des Routes, au Ministère de l'Equipement et au Ministère de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire, où l'accueil semble être bon[47]. Cette initiative, présentant sous la même forme qu'un document de DDE un projet routier détaillé, dont la mise en oeuvre, le coût, les avantages, les inconvénients sont scrupuleusement étudiés, est actuellement la première du genre en France.

Le document a été soumis à 62 communes concernées par les différentes variantes de tracé (le long de la RN 85 et le long de la RN 75). En juin 1998, dix avaient exprimé un avis. Ce document, "Pour des alternatives à l'autoroute A 51", directement intitulé "Dossier prélable à l'inscription aux contrats de plan Etat-Région des aménagements des RN 75 et RN 85", reprend les solutions déjà envisagées par la Direction des Routes et se conforme au SDRN. Il intègre aussi les orientations de la politique routière, mais en les adaptant à un usage local. L'étude se fixe donc les objectifs suivants :

- "permettre la fluidité du trafic dans des conditions satisfaisantes de sécurité" (mais)"sans chercher à capter une part significative du trafic de la vallée du Rhône sur cet itinéraire".

- "aménager le territoire de manière équitable en accordant la même importance à l'aménagement des RN 75 et RN 85 pour une meilleure desserte des régions traversées" ;

La société concessionnaire, AREA, a aussi réservé un bon accueil aux propositions des habitants.

- "intégrer les possibilités de développement économique des régions traversées dans les choix d'aménagement, notamment les carrefours";

- et détail de poids pour les auteurs du document : "permettre aux populations locales le libre accès aux RN aménagées".

L'étude prend en compte les particularités géologiques et topographiques des secteurs traversés et liste les différentes variantes d'aménagement réalisables pour la RN 85 et pour la RN 75 en fonction des besoins (mise à trois voies, à deux fois deux voies, déviations, etc.). Une estimation financière pour chaque variante clôture ces propositions.

Cette volonté de participer concrètement au choix de la solution technique et à son élaboration émergent à un moment favorable pour qu'ils puissent avoir des suites. Le Ministère de l'Environnement et celui des Transports ont récemment décidé de remettre à plat la question des transports dans l'arc alpin et souhaitent organiser une concertation publique autour de la A 51[48]. Une politique de transport plus axée sur le service, telle qu'elle est à l'étude au Ministère de l'Environnement, et le débat qui entoure la décision en matière de grandes infrastructures, comme les conséquences de la multiplication de ces dernières en milieu difficile, ne sont sans doute pas étrangère à cette initiative institutionnelle. Néanmoins, la contestation qui se développe autour de la A 51 développe des arguments semblables à celle de la A 400, considérations particulières mises à part (comme la critique du délestage des A 75 et A 7 pour la A 51 ou la critique de l'absence de continuité autoroutière en Suisse pour la A 400).

[48] suite à plusieurs rapports dont : ETCHELECOU (André), (coord.), *Transports internationaux en montagne, sortir de l'impasse,* Ministère de l'Environnement, mai 1997, 231 p.

Chapitre 4

Le cas de la A 89, tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde

Une contestation élargie à de multiples acteurs locaux

4-1 Le contexte du projet

Un premier projet de tracé est élaboré en 1987. Deux contraintes se posent : rejoindre la A 75 (Clermont-Ferrand-Montpellier) et desservir Clermont. Le site en question, la Chaine des Puy, est truffé de sources (L'Auvergne est le "château d'eau de la France"). Le Centre d'études techniques de l'Equipement de Lyon propose alors six tracés : trois au nord et trois au sud de Clermont, dont un court et peu onéreux passant au sud, mais près de la vallée de Chanonat, dont Valéry Giscard d'Estaing est élu. Ce tracé est abandonné.

Le 5 mai 1988, à deux jours de la fin de la cohabitation, Pierre Méhaignerie, ministre de l'Equipement, choisit un autre tracé, plus central, dit du Col de la Nugère. Or, ce tracé emprunte les bassins versants des sources de Volvic et d'Argnat. 41 associations, composées d'écologistes, de laFNAUT, de l'UFC, de consommateurs (Que Choisir ?), de scientifiques, de syndicalistes de Volvic et d'élus, s'opposent au projet.

En 1993, Valéry Giscard d'Estaing relance le projet, mais en adoptant une des solutions proposées par le CETE : un tracé par le nord, à 30 km de Clermont, qui ne relie donc pas directement la capitale régionale et contraint les usagers de l'autoroute à faire un détour de 60 km ou à couper par la RN 89. De plus, le CETE de Lyon prévoit un trafic de 1750 véhicules par jour. Le consensus se fait autour de cette solution, avec en plus la mise à deux fois deux voies de la RN 89.

Le 23 décembre 1993, V. Giscard d'Estaing annonce que B. Bosson, ministre de l'Equipement, a retenu un projet intermédiaire, qui pourtant n'a pas été soumis à concertation. Ce tracé, officialisé en janvier 1994, passe par les sources d'alimentation des eaux de Volvic. Le 5 mai 1995, B. Bosson arrête ce tracé deux jours avant de quitter son poste.

L'enquête publique est lancée (nous en examinerons le contenu) et aboutit à un avis défavorable de la commission d'enquête publique pour les raisons suivantes : le tracé au nord de Clermont dessert mal l'agglomération et ses zones industrielles. Pour ce faire, il faut en même temps renforcer la RN 89. Le coût (2,74 Md pour 50 km) semble élevé par rapport aux avantages escomptés. Les effets économiques et sociaux peuvent être négatifs, les activités locales étant susceptibles de se déplacer à proximité des échangeurs. Le tracé

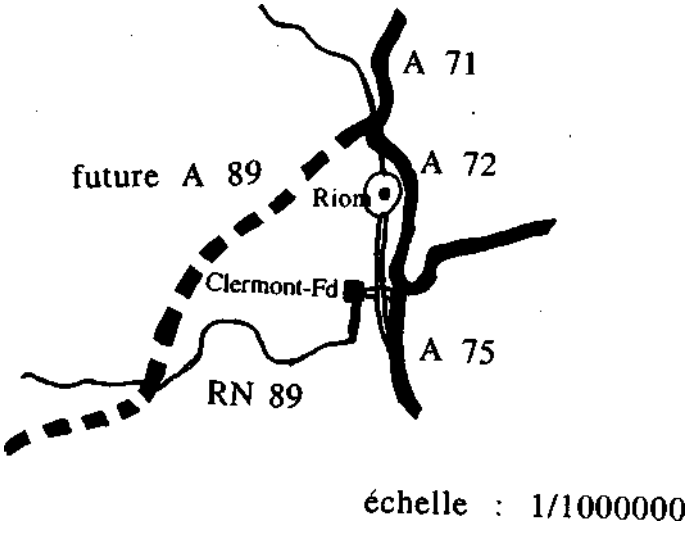
traverse un parc naturel. Et enfin il existe une alternative moins onéreuse qui est la mise à deux fois deux voies de la RN 89.

En dépit de l'importance politique qu'a prise ce projet, le résultat de la commission d'enquête est défavorable. Pourtant le soutien et la justification apportés au projet sous diverses formes ne manquent pas. L'avis de la commission n'en est que plus retentissant et critiqué par les partisans de ce tronçon. Sachant qu'il n'est que consultatif, le gouvernement passe outre cet avis et le Premier Ministre signe la DUP en janvier 1998. Cependant, les opposants tentent un recours en annulation de la DUP devant le Conseil d'Etat, alors que la concession est signée avec ASF en décembre 1997. C'est donc un *statu quo* qui s'observe autour de la réalisation de ce tronçon.

Se dégagent dans le cas de la A 89 une opposition au projet (associations de contestation, syndicats, association de consommateurs, particuliers), un soutien (milieu économique, un certain nombre de communes par le biais du syndicat mixte) et une acceptation avec des réserves (habitants, communes rurales). La source utilisée est le rapport des commissaires enquêteurs.

carte 3-3

Localisation du projet de la A 89



4-2 Les partisans : un argumentaire classique

Les partisans se trouvent essentiellement parmi les milieux économique et politique. La voix des entreprises et du milieu socio-économique passe en particulier par les Chambres de commerce et d'industrie de Riom, Clermont-Ferrand et Issoire, la chambre des métiers du Puy-de-Dôme et le SMADC, syndicat mixte d'aménagement et de développement des Comblai Iles, regroupant entre autres circonscriptions administratives une centaine de

communes, qui s'est manifesté par l'envoi aux commissaires enquêteurs de 320 lettres standard favorables à la A 89. Le milieu économique motive sa position par l'intérêt de la A 89 pour le développement économique de l'Auvergne et par le désenclavement qu'elle permettrait.

De grandes entreprises locales se déclarent aussi favorables au projet (Michelin, aciéries Aubert et Duval). La société des eaux de Volvic émet quant à elle quelques réserves en raison de contraintes hydrogéologiques et de leurs conséquences pour la qualité de son alimentation en eau. Mais il convient de noter que ces grandes entreprises locales n'affichent pas une forte mobilisation. Celle-ci est plutôt le fait des élus et du syndicat. Les élus se sont en particulier regroupés au sein d'une association "Pour l'autoroute A 89 Clermont-Ferrand-Bordeaux-Genève" qui prône la mise en place d'une mission de développement économique et souhaite collectiviser les efforts pour éviter la dispersion des effets à attendre de l'autoroute. Cette association est surtout le fait d'élus ayant un certain poids local ou appartenant au Conseil général et pas toujours concernés par la présence de la future A 89 sur leur commune ou leur circonscription.

Les élus plus directement concernés par le projet ont pu se manifester sur les registres d'enquête, mais leur positionnement s'avère différent. Les conseils municipaux des 18 communes concernées par l'enquête publique émettent tous un avis favorable sur le projet, mais accompagné le plus souvent de réserves et sans accorder aux possibles effets la même importance que les élus régionaux ou nationaux.

Les réserves portent sur les conditions d'insertion locale de l'infrastructure (maintien des voies de communication et d'exploitation agricole, protection des sources, ce qui nous le verrons est un des problèmes majeurs de l'implantation de la A 89, rétablissement des captages, insertion paysagère, clôture de l'autoroute, protections visuelles et sonores) et peuvent se traduire par une demande de modification du tracé proposé. Ce cas de figure concerne six communes.

Dans le cas de Bromont-Lamothe par exemple, le conseil municipal fait ses propres propositions pour éviter de séparer les habitations en deux groupes et de faire passer l'infrastructure sur d'anciennes galeries minières et une nappe phréatique. Combronde demande aussi l'éloignement de l'autoroute, trop proche de l'école, Charbonnières-les-Varennes souhaite que soit adoptée une des six propositions antérieures passant plus au nord afin de protéger l'alimentation de la source de Volvic. Saint-Ours-les-Roches fait le même raisonnement, jugeant la localisation de l'autoroute trop proche des villages, comme Heume-l'Eglise ou Saint-Julien-Puy-Lavèze.

Ces communes acceptent la future autoroute à ces conditions et, fait à noter, sans allusion à d'éventuels avantages socio-économiques. Seules deux d'entre elles, Saint-Julien-Puy-Lavèze et Briffons, envisagent cet aspect des choses, et encore sous la forme des effets directs de l'autoroute, en demandant pour la première l'installation d'un centre d'exploitation

et de la gendarmerie et pour la seconde l'implantation d'une aire de services. Bromont-Lamothe aborde la question du déplacement de la clientèle issue du trafic et des bénéfices correspondants pour le commerce local en comparant les avantages du passage de la RD dans son centre et la création d'une déviation.

L'argumentaire des élus varie selon qu'ils sont élus communaux, régionaux ou nationaux, mais reste en regard des cas de la A 400 ou de la A 51 par exemple, très classique. Les élus des petites communes traversées par la future A 89 développent semble-t-il une sorte de syndrome NIMBY de l'élu, assorti de demandes de modifications. Les autres élus sont plus enclins à utiliser les grands arguments économiques qui accompagnent les projets d'infrastructures : désenclavement, effets, carrefour, etc.

Les habitants se positionnent assez favorablement pour le projet, à raison de 812 pour sur 1103 déclarations. Mais les réserves sont nombreuses, et en particulier en raison de ses nuisances environnementales, ce qui peut parfois motiver des demandes de modification de tracé.

tableau 3-6

Répartition des avis exprimés par la population lors de l'enquête publique

pour le projet	pour le projet avec réserves sur les conditions d'insertion locale	pour l'autoroute mais avec une modification du tracé	contre la solution autoroutière (pour la mise à deux fois deux voies de la RN 89)
226	66	520	291 (22)

292 observations sur les registres sont favorables au projet tel qu'il est présenté et demandent pour une petite part d'entre elles des mesures particulières pour la protection des ressources en eau et la lutte contre le bruit. Se manifestent aussi divers collectifs de chasseurs qui demandent des aménagements pour le gibier et une association de parents d'élèves en raison de la proximité de l'autoroute avec l'école.

520 personnes refusent non pas la solution autoroutière mais le tracé tel qu'il est proposé (proximité de sources, du village, du domicile, de l'exploitation agricole, etc). C'est l'expression d'une contestation de type NIMBY, mais qui a plus une finalité environnementale que la protection d'un intérêt purement individuel.

Globalement, la participation du milieu local est assez neutre par rapport au projet. Elle peut s'y opposer (nous allons le voir) , mais modérément, elle peut y être favorable, mais elle semble surtout l'accepter à condition que certains éléments, comme la question des sources, soient pris en compte.

4-3 Une contestation variée

La contestation autour de ce tronçon de la A 89 regroupe des mouvements d'origines assez diverses. On compte les associations, assez traditionnelles dans ce type de manifestation, et trois autres groupes de pression assez inhabituels : syndicats, partis politiques et association de consommateurs.

431 Un argumentaire généraliste de la part des associations

Les associations élaborent un contre-argumentaire reprenant les éléments justifiant le projet en utilisant à leur profit divers rapports réalisés sur la question autoroutière. Elles sont à même de produire un discours sophistiqué, au fait des dernières révélations et surtout capable de traiter de tous les aspects de la justification. Elles se manifestent ainsi sur les questions environnementales (sources, remembrement, impact paysager, conséquences pour le Parc des Volcans, pour le milieu agricole), les questions socio-économiques (coût, effet de désenclavement, recours majeur à la route par rapport au rail, etc), les orientations de la politique des transports[49], comme la densité du réseau autoroutier encourageant l'accroissement du trafic, la sécurité qui semble équivalente sur autoroute et sur route nationale, le désenclavement et le faible recours au rail pour le transport régional de voyageurs et pour le transport de marchandises à longue distance.

Le caractère d'utilité publique du projet est aussi remis en cause par le Collectif contre l'autoroute dans la chaîne des Puys[50]. Il insiste en particulier sur la conduite de l'évaluation économique et sociale, qu'il juge *"biaisée et lacunaire"* pour les raisons suivantes : l'évaluation n'a pas été faite dans une optique intermodale, ce qui entre en contradiction avec la loi d'orientation sur les transports intérieurs (décembre 1982) et son décret d'application. Elle correspond à une comparaison avec une infrastructure existante (la RN 89) et non avec une situation de référence optimisée, ce que recommande pourtant le rapport *Pour un meilleur choix des investissements,* dit rapport Boiteux, du Commissariat général au Plan.

D'autre part, il critique l'argument selon lequel le recours à la concession et au péage permet une réalisation plus rapide de l'autoroute et cite pour cela les Rapports de la Cour des comptes de 1990 et 1992 selon lesquels ce mode de financement conduit à donner une priorité plus grande à la solution de l'autoroute. Le collectif dénonce aussi une faiblesse de l'évaluation économique du projet : le dossier ne comporte pas le calcul de sa rentabilité financière, ni le bénéfice actualisé, ni l'apport financier du concédant, ce qui est contraire au

[49] C'est le cas en particulier des remarques faites par la FRANE (Fédération de la région Auvergne pour la nature et l'environnement) sur le dossier d'enquête publique à l'intention des commissaires enquêteurs. La FRANE reprend d'ailleurs les observations et les conclusions de particuliers et d'associations qui ont suivi l'élaboration du projet depuis plusieurs années : le collectif contre l'autoroute A 89, le comité de liaison pour la sauvegarde des volcans d'Auvergne, le comité de sauvegarde du Val d'Ambène, l'AREV (Alternative rouge et vert), l'AEDELEC, et deux particuliers.

source : lettre au président de la commission d'enquête du 10 juillet 1996.

décret d'application de la LOTI du 17 juillet 1984 et au rapport Boiteux[51]. Le collectif souligne aussi que l'évaluation des trafics est faussée : elle donne une trop grande importance à certains facteurs (gain de temps par exemple) et part du principe que les usagers préféreront la A 89 à la Route-Centre-Europe-Atlantique sans faire mention des avantages de cette dernière : gratuité, peu de relief, faibles contraintes climatiques hivernales.

Est aussi remise en cause la desserte proposée, qui s'adresse plus selon le collectif à des trajets longue distance qu'à une desserte locale (ce à quoi l'aménagement de la RN 89 à deux fois deux voies d'ailleurs envisagé est adapté). Ce qui implique de réaliser et financer deux infrastructures ayant un trafic potentiel assez faible.

Pour ce qui est des effets socio-économiques du projet, le collectif n'entérine pas l'idée d'effets positifs sur les territoires traversés et met plutôt en avant des effets de polarisation et d'extension des aires de marché due à la baisse des temps de transport très défavorables aux secteurs ruraux. Il se base sur des rapports de la Cour des Comptes (1992), le rapport Boiteux et le rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées sur la politique des transports (1994). Le collectif reproche au dossier d'enquête de n'aborder ces points que de façon légère et de donner sur ces motifs le caractère d'utilité publique au projet.

On peut voir à la lecture des ces éléments que le contre-argumentaire des associations est des plus détaillés et résulte d'une étude approfondie de la question. Cela confirme leur capacité de plus en plus grande à monter des dossiers solides, tant technique que juridique, économique, etc et leur faculté à accéder à l'information, ce qui leur permet de développer des discours ciblés sur des cas particuliers mais aussi une réflexion plus générale sur la question des transports en France, et comme nous le verrons, une organisation de plus en plus efficace.

Ce type d'argumentaire précis et très étudié permet aussi sa facile propagation au sein de la population locale. Presque 300 personnes (soit autant que les partisans) refusent la solution autoroutière sur les registres d'enquête avec des motifs directement repris dans les tracts des associations d'opposants (fait particulièrement souligné dans le rapport des commissaires enquêteurs) : coût, rentabilité incertaine, nuisances environnementales, trafic faible[52], effets économiques discutables, etc. De même, les commissaires ont reçu 1030 lettres standard reprenant les propos des associations d'opposants.

[51] Le rapport Boiteux a aussi critiqué le logiciel utilisé (Ariane) pour calculer le taux de rentabilité immédiate du projet.

[52] II est estimé dans le dossier d'enquête publique entre 6 000 et 8 000 véhicules par jour sur le tronçon qui nous intéresse, sachant que pour être rentable un tronçon doit compter au moins 20 000 véhicules par jour.

432 Un point particulier qui suscite la contestation : la question de l'eau.

Un des points délicats de la localisation du tracé de ce tronçon de la A 89 est la présence d'un réseau hydrologique souterrain complexe, d'ailleurs souligné par quasiment tous les dépositaires du registre d'enquête publique. L'autoroute doit passer dans des terrains basaltiques, fréquemment fissurés, et soumis à l'action de l'eau. C'est ce qui caractérise en particulier le cas litigieux du maar de Beaunit.

Un maar est un cratère d'explosion d'origine volcanique envahi par les eaux. Il résulte d'un processus géomorphologique particulier qui en fait un terrain instable. Le terrain volcanique est parcouru par des fissures qui s'agrandissent par infiltration de l'eau. Parallèlement, le magma basaltique (volcanique) remonte par les mêmes fissures. Le contact calorifuge entre l'eau et le magma provoque l'accumulation de vapeur d'eau et une pression gazeuse de plus en plus forte qui fait peu à peu exploser les parois de la fissure. Les blocs peuvent être projetés au loin ou retomber dans la cheminée d'explosion, rebouchant sommairement et de façon désordonnée le cratère. L'eau continue d'alimenter le site et provoque la formation d'une nappe.

D'une part le terrain est instable, ce qui oblige à adopter des mesures particulières pour la construction de l'autoroute, d'autre part l'infrastructure peut amener des perturbations dans le fonctionnement du réseau hydrologique (pollution par le déversement de sel en cas de gel, modification des ramifications et de l'alimentation des sources, etc). Le risque est présent pour les nombreuses sources d'approvisionnement des habitations et des villages, comme le montrent en particulier les requêtes des habitants sur les registres d'enquête publique. Il l'est aussi apparemment pour l'alimentation en eau de la source de Volvic. En effet, il a été établi que le maar de Beaunit communique à grande profondeur avec la nappe phréatique qui alimente les sources de Volvic. Or, le maar doit recevoir l'autoroute. La question est donc de savoir si par ce contact souterrain entre le maar et les sources, la qualité des eaux de Volvic peut être menacée.

Des études ont eu pour tâche d'évaluer ce risque, mais elles n'aboutissent pas exactement à la même conclusion. Une étude menée par un hydrogéologue de l'Equipement met en avant une absence de risque de pollution via le maar des sources de Volvic. Selon cette étude, le temps d'écoulement très long (de l'ordre de plusieurs années) de l'eau, son filtrage souterrain, et la position de l'autoroute par rapport au secteur perméable ne permettrait pas à une éventuelle pollution de rentrer en contact avec les sources de Volvic. Une autre étude, commanditée par le Conseil municipal de Charbonnières-les-Varennes, émet une conclusion inverse selon laquelle le contact entre une pollution et les sources de Volvic est possible. La controverse est donc ouverte.

433 Des contestataires inhabituels à propos de la question de l'eau

Il faut noter la position assez neutre de la société des eaux de Volvic sur la question (voir note n°37). Sa directrice générale indique sa position dans une lettre aux Commissaires

enquêteurs : *"Pour le cas où il s'avérerait que les études ultérieures feraient apparaître des difficultés pour atteindre l'objectif recherché, il conviendrait d'envisager l'évacuation des eaux de l'autoroute par un système gravitaire en place permettant le rejet automatique dans une zone située suffisamment en aval du maar de Beaunitpour qu'une réinfiltration dans les terrains volcaniques ne soit pas possible"* (lettre du 9 juillet 1996).

En revanche, les employés de la société et les associations de consommateurs ne voient pas les choses de la même façon, les premiers par crainte de voir leur emploi menacé, les seconds par rapport à la qualité de l'eau produite. C'est ainsi que se manifestent auprès des commissaires enquêteurs et sur les registres d'enquête publique un syndicat, la CGT et l'Union fédérale des consommateurs-Que choisir ?

Le syndicat CGT fait part aux commissaires dans un courrier de juin 1996 de son inquiétude par rapport aux conclusions divergentes des études hydrogéologiques, à la position de l'autoroute dans un parc naturel régional et à l'image négative que cela pourrait donner aux eaux de Volvic. Il y a ainsi 810 emplois directs et 3000 emplois indirects menacés. Deux autres syndicats se manifestent aussi sur le projet de la A 89 : SUD cheminots et CFDT cheminots. Ces syndicats ne remettent pas forcément tous en cause le projet mais défendent une politique du rail plus développée. Dans une conférence de presse donnée le 28 juin 1996 avec des associations d'opposants, ils regrettent une absence de raisonnement global en matière de transports et des investissements massifs pour la route au détriment du rail. Ils posent la question de la pérennité de la ligne Clermont-Ferrand-Bordeaux par Brive et mettent en avant le niveau de sécurité du rail et la desserte des non usagers de l'automobile. Cette intervention un peu inattendue peut signifier une volonté des cheminots de protéger leur "outil" de travail, un soutien de quelques cheminots à tendance écologiste aux associations de défense avec à la clé des arguments ferroviaires ou encore la participation de professionnels du rail se mobilisant sur des questions de transport.

434 L'intervention d'une association de consommateurs

Comme les syndicats, l'UFC est dubitative sur la question de la qualité de l'eau[53], mais elle se prononce aussi contre le tracé soumis à enquête en demandant la mise à deux fois deux voies de la RN 89 entre Clermont-Ferrand et Saint-Julien-Puy-Lavèze et une utilisation plus importante du réseau ferroviaire et du ferroutage. Ce positionnement général par rapport à la solution autoroutière se retrouve particulièrement dans son argumentaire. Dans un texte remis aux commissaires, l'UFC défend la position du consommateur-usager face à la solution autoroutière. Elle précise sa préférence pour les solutions privilégiant au maximum la desserte des riverains (le Puy-de-Dôme ne comptera que trois échangeurs), notant au passage que les avantages d'une mise à deux fois deux voies de la RN 89 ne sont pas

[53] Elle part du fait que les secteurs d'alimentation de la source de Volvic ne sont pas connus avec certitude et indique que le dossier d'enquête publique les traite assez peu, alors que le site présente une importance environnementale et économique assez grande.

abordés dans le dossier d'enquête publique (meilleure desserte des villages, sécurité, amélioration des conditions de traversée d'une zone sensible et gratuité). L'UFC s'inquiète d'une éventuelle absence de rentabilité qui impliquerait la reprise du financement de l'infrastructure par le contribuable (la rentabilité annoncée de 8% pour 2005-2010 lui semble excessive par rapport au trafic attendu sur la RN 89). Elle met aussi en avant l'éviction des zones industrielles de Clermont-Ferrand par le tracé retenu qui oblige à un détour de 100 km qui plus est payant et la menace que ce tracé représente pour le Parc des Volcans, soumis à l'implantation de *Vulcania* et à l'accroissement du trafic sur la RD 941, d'ailleurs suscité par l'autoroute.

Il faut souligner l'intervention et le positionnement d'une association de consommateurs dans un débat public autour d'un projet autoroutier. C'est le seul cas parmi ceux que nous avons étudiés. Cela montre une participation officialisée du milieu local en tant que "consommateur" d'un service et le droit de regard qu'il souhaite exercer sur ce service et en particulier sur les retombées de son coût pour l'usager. C'est le caractère d'utilité publique qui est ici discuté. L'association de consommateurs veut obtenir le meilleur service au meilleur prix. Les mouvements en question se caractérisent souvent par des préoccupations environnementalistes, élargies comme on a pu le voir à des questions socio-économiques de politique des transports. La participation d'associations de consommateurs montre l'intégration d'un nouveau partenaire dans la concertation : celle de l'usager et du consommateur qui discute le service[54].

435 La participation de partis politiques à la contestation

Nous avons vu les cas assez originaux des syndicats cheminots et de l'UFC. On peut aussi noter la participation de partis politiques aux actions de la contestation, et en particulier lors des démarches officielles comme le recours au Conseil d'Etat en annulation de la DUP. On dénombre ainsi sur la liste des requérants outre une dizaine de particuliers, les deux syndicats, et sept associations, deux partis politiques.

Il s'agit des Verts-Auvergne Ecologie, de la Ligue communiste révolutionnaire et de la section du PS du canton de Combronde (qui s'est seulement manifestée sur les registres d'enquête publique). On peut s'interroger sur les motivations de ces partis. La participation des Verts ne semble pas surprenante, en revanche celle de la Ligue communiste révolutionnaire et de la section du PS est plus originale. Leur positionnement peut résulter d'une opposition à une décision d'une majorité locale, d'une utilisation de l'opportunité autoroutière comme prétexte à une manifestation plus idéologique ou encore de sympathies environnementalistes. La réponse à cette question serait des plus intéressantes. Nous n'avons pas pu l'approfondir davantage.

^11 faut préciser que les associations d'usagers se rencontrent déjà dans la concertation (FNAUT par exemple) mais on a surtout à faire au soutien d'une association nationale plus qu'à une véritable contestation d'usagers y participant en tant que tels et directement.

Notons ici que seul le positionnement du milieu local dans les registres d'enquête a pu être pris en compte, ce qui nous empêche d'analyser réellement sa portée comme dans le projet de la A 400. Nous pouvons dresser ici des typologies d'acteurs et d'argumentaires, mais pour le moment guère aller plus loin. Les commissaires ont conclu l'enquête publique par un avis défavorable à sa déclaration d'utilité publique (pour cinq raisons : la desserte de l'agglomération de Clermont et de ses zones industrielles ne s'annonce pas des meilleures, le coût du projet est élevé pour un résultat qui ne s'annonce pas valable, les effets économiques et sociaux peuvent être négatifs, la traversée du Parc des Volcans n'est pas suffisamment justifiée, l'alternative de la mise à deux fois deux voies de la RN 89 semble mieux préserver l'avenir). Un recours en Conseil d'Etat pour annulation de la DUP a été déposé par des associations, des partis politiques et des particuliers au début de l'année 1998. Et de fait la situation est bloquée pour le moment autour de la A 89. Les élus réunis au sein de l'association pour la A 89 mettent en place avec l'aide de la DATAR des mesures d'accompagnement coordonnées entre les communes pour canaliser les éventuels effets socio-économiques de la liaison entre la A 71 et la A 89, mais les choses ne peuvent aller plus loin.

A pu être mise en évidence la participation inhabituelle de groupes de pression comme les partis politiques, les usagers-consommateurs ou encore les salariés, qui montrent un élargissement de la participation du milieu local à des catégories de population peu concernées jusqu'alors. A aussi été mise en exergue une capacité de plus en plus forte du milieu local à monter des argumentaires complets et à développer un potentiel d'expertise assez impressionnant pour des non professionnels. Enfin, le cas de la A 89 confirme le rôle important joué parles élus autour de l'arrivée d'une infrastructure de ce type. Ils sont très rarement contre, souhaitent même pour un bon nombre l'implantation de l'infrastructure et agissent en ce sens (création d'une association, mobilisation des médias).

Conclusion de la deuxième section

Les associations contestataires appartiennent à différents niveaux d'intervention, local[55], régional et national[56], ce qui montre l'organisation des mouvements. Les projets de tronçons sont une occasion pour les associations nationales de faire passer leurs idées et d'aider les contestataires locaux à monter leur argumentaire face à des questions assez complexes sur lesquelles elles réfléchissent depuis des années (c'est le cas par exemple pour France Nature Environnement dont le représentant travaille depuis une vingtaine d'années sur les méthodes de choix des infrastructures, sur l'évaluation de leurs effets, ete[57]). Cette

[55]Puy de Dôme Nature Environnement, Comité Combronde Autoroute, Comité de sauvegarde du Val d'Ambène.

[56] France Nature environnement, FNAUT (Fédération nationale des associations d'usagers des transports), FRANE (Fédération de la région Auvergne pour la nature et l'environnement).

[57]En témoigne en particulier un article dont nous avons déjà parlé : Christian Garnier, Protection

propagation d'argumentaires de plus en plus sophistiqués et percutants (en témoigne les critiques faites par le Collectif contre l'autoroute dans la Chaîne des Puys) contribue à une organisation de plus en plus poussée dès associations locales, à une capacité d'expertise de plus en plus développée (la solution alternative présentée par la FRAPNA sur le tronçon Grenoble-Sisteron avec dossier technique à l'appui en témoigne) et à une mise en réseau de mouvements localisés.

On assiste ainsi à une transmission du savoir de l'opposant qui passe par les associations nationales généralistes (elles travaillent sur des questions d'infrastructure de transport, nucléaires, de ressources naturelles, etc) et entre les associations locales elles-mêmes. L'expérience acquise par l'ACPAT, association contre la A 400, lors de son recours devant le Conseil d'Etat pour annulation de la déclaration d'utilité publique profite ainsi aux opposants de la A 89 par exemple par un actif jeu de rencontres et de coups de téléphone. Une relation avec des collectifs étrangers est aussi entretenue (les exemples suisses et autrichiens en matière de choix modaux sont récurrents dans les argumentaires des associations françaises). L'organisation du mouvement contestataire se développe en un réseau de plus en plus "maillé", représenté à l'échelon national par des associations qui peuvent être des interlocuteurs des pouvoirs publics. Son poids se fait aussi plus grand par les résultats qu'il obtient et l'audience nationale dont il peut bénéficier (par voie de presse notamment) à l'occasion de "coups" comme l'immobilisation d'un chantier (cas du tronçon Grenoble-Sisteron de la A 51 par exemple) et surtout comme l'annulation de DUP (A 86, A 400).

Par ces nouvelles capacités et cette organisation, le milieu local apparaît comme un interlocuteur de poids dans la discussion autour de projets, mais aussi plus fondamentalement dans l'élaboration de la politique des transports.

Sa participation exprime aussi, outre une volonté de rendre plus tranparente la décision publique, une nouvelle conception de l'organisation des transports et de l'usage des infrastructures, qui serait plus tournée vers l'adaptation de ces dernières (en termes de caractéristiques techniques, d'impact environnemental, de coût, etc) aux besoins locaux. Cette adéquation entre desserte et besoins locaux implique aussi pour eux de revoir la conception du développement des infrastructures lourdes, comme les autoroutes ou le TGV. Ces infrastructures sont surtout destinées à absorber un trafic important, voire à l'encourager (les véhicules sont incités à emprunter la A 75 pour délester la A 7 par exemple, et avantagés par la gratuité du parcours, et les SDRN ne font pas mystère qu'un développement du réseau autoroutier permet de capter les trafics européens). L'adéquation entre desserte et besoins locaux signifierait de renoncer à cette orientation et de penser le développement des infrastructures en fonction de la demande.

de la nature, crise de l'énergie et transport, *Courrier de la Nature*, n°36, mars-avril 1975.

La contestation met donc en avant une nouvelle conception de la desserte, adaptée par son calibrage, son emprise au sol, son impact sur l'environnement, son coût, etc. à la demande locale et au milieu dans lequel elle doit s'insérer. Cela rejoint les schémas de service en cours de formulation au Ministère de l'Aménagement du Territoire et à la DATAR et le prochain schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) (cf. deuxième partie, section2, chapitre 2), qui tous deux mettent en avant le service à l'usager comme nouveau critère de gestion et de réalisation des infrastructures de transport. D pourrait y avoir convergence entre les souhaits du milieu local et la décision publique. Celle-ci d'aileurs n'est pas nouvelle puisque la LOTI prévoyait des schémas multimodaux dès 1982, schémas jamais mis en oeuvre? Un certain temps pourrait donc s'écouler avant que cette convergence prenne réellement forme, au delà des simples schémas.

Les mouvements de contestation font aussi émerger une autre conception du territoire en regard de celle des Pouvoirs Publics. Ils prônent de considérer le territoire de façon hétérogène, comme un agrégat d'éléments aux caractéristiques variables (l'une d'entre elles étant les besoins en matière d'infrastructure de transport), alors que la vision de l'Etat (et cela se vérifie aussi avec les réseaux routiers et ferrés) est plutôt homogène et isotrope. Il se doit d'agir en fonction de certaines valeurs de justice sociale, d'accès de tous au progrès et au développement économique. Et pour cela il maille de façon égale le territoire de routes, de voies ferrées ou d'autoroutes.

Une contradiction réside peut-être entre la valeur de justice sociale et une conception homogène du territoire. Suivre cette valeur implique-t-il de chercher à relier un maximum de points du territoire (en fonction d'une échelle de desserte définie au préalable) ou de chercher à offrir à tous les moyens de se déplacer. En effet, y a-t-il respect du principe de justice sociale si la voiture particulière par exemple est le seul moyen possible pour se déplacer en milieu rural (quid des captifs du transport collectif : jeunes, personnes âgées, etc.). Le même problème se pose pour les banlieues reliées au centre ville par de bonnes autoroutes mais mal desservies par les réseaux de bus, train, RER, etc. De plus, concevoir le territoire de façon homogène mais percevoir un péage sur une certaine partie du réseau (en échange d'un service ; confort, rapidité, etc.) ne constitue pas non plus un exemple de justice sociale, et ce d'autant que le péage peut être perçu là où l'infrastructure autoroutière n'est pas indispensable au territoire desservi.

Cette évolution de la conception du territoire tant au sein des Ministères que du milieu local a des conséquences sur les modalités de gestion et de développement du réseau, ce que la section suivante va aborder.

Section 3

Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier.

Vers un nouveau modèle ?

Les deux sections précédentes ont montré en quoi le système autoroutier tel qu'il a été formalisé au départ connaît maintenant quelques difficultés : facteurs structurels et conjoncturels font moins bon ménage qu'il y a quelques années.

Cette dernière section s'intéresse à deux points conclusifs de notre étude : doit-il y avoir redéfinition du réseau autoroutier et du système afférent, en fonction du contexte que nous avons décrit précédemment ; par conséquent doit-il y avoir reformulation du modèle et des valeurs qui le sous-tendent. Nous discutons ici de l'évolution possible du réseau autoroutier appliquée à l'évolution du modèle de développement. C'est donc ce dernier qui est plus particulièrement pris en considération. L'évolution du réseau en tant que telle sera traitée en conclusion générale de cette thèse, nous permettant de terminer sur des perspectives opérationnelles.

3-1 Le réseau autoroutier considéré comme un service public ?

Le point central de la contestation autoroutière concerne l'adaptation de l'offre à la demande (et par conséquent une meilleure intégration locale de l'infrastructure, tant en termes environnementaux qu'en termes d'effets socio-économiques potentiels), l'engagement d'investissements publics raisonnables et une plus grande concertation avec le milieu local. Ces éléments mettent en exergue une nouvelle valeur d'usage de l'autoroute qui peut sembler proche de la notion de service public à la française. Ce sous-chapitre va permettre de discuter de cette éventualité.

Le service public à la française se définit (Zembri et alii, 1997) comme le même service pour tous. Trois critères entrent en jeu.

- la continuité dans le temps (ce qui pose la question de la grève).

- l'égalité de traitement des utilisateurs, qu'elle soit géographique ou tarifaire. Ainsi, un usager ne doit pas être pénalisé en raison de sa localisation géographique et la tarification doit être la même quelque soit cette localisation, le volume de la consommation (ou de l'utilisation de l'infrastructure) et l'importance des modalités de mise en oeuvre du service.

- l'adaptabilité aux besoins, en termes d'offre et de technologie et ce où que la demande se trouve.

Ce dernier élément rejoint ce que prônent les mouvements de contestation. Les trois cas d'étude, A 400, A 51 et A 89, ont montré une préférence notoire pour une amélioration de la RN existante à la place de la contruction de l'autoroute, en raison de sa plus grande accessibilité (une RN mise à deux fois deux voies offre des diffuseurs très rapprochés[58]) et de son calibrage adapté au trafic local. Le critère d'égalité de traitement des usagers se retrouve pour partie dans les orientations de la contestation. On ne sent pas chez elle de désir particulier de disposer absolument du même niveau de desserte que le voisin (une autoroute par exemple), mais d'une desserte correcte, rapide (type deux fois deux voies) et surtout gratuite.

La remise en cause du péage telle qu'elle a pu apparaître dans nos cas d'étude se caractérise par une sorte de syndrome NTMB Y appliqué au péage (refus d'un péage correspondant à une péréquation des recettes vers une autoroute moins rentable, ou perçu sur une partie seulement d'un axe autoroutier) qui laisse apparaître une volonté de disposer des mêmes avantages que les autres. Ainsi, ce n'est pas tant la perception du péage qui peut être critiquée localement[59], mais plutôt le fait de ne pas être traité de la même façon, que ce soit sur un même tronçon ou par l'application de nouvelles modalités de concession[60]. La capacité d'expertise de plus en plus développée des contestataires et la propagation de leurs revendications peuvent inciter de plus en plus d'usagers à revendiquer cette égalité de traitement, qu'elle aille dans le sens de la gratuité totale du réseau (ce qui serait difficile comme on a pu le constater dans la deuxième partie) ou dans le sens d'une tarification équivalente sur tout le réseau de type autoroutier par exemple (autoroutes, deux fois deux voies). Ce point pose plus particulièrement la question de l'égalité d'accès au réseau et de l'équité socio-spatiale. Nous y reviendrons.

Le dernier élément de la définition du service public, la continuité du service dans le temps, va presque de soi dans le cas de la route et l'autoroute, sachant qu'elles sont utilisables quasiment en permanence. Seules des menaces climatiques peuvent contrarier cela, mais les mesures d'entretien draconiennes permettent en général d'y faire face.

La formulation des orientations de la politique routière par le milieu local se rapproche beaucoup de la définition du service public, en particulier en termes d'égalité de traitement (droit de chacun d'avoir accès à une infrastructure routière correcte et mêmes modalités de tarification pour tous).

[58] tous les 8 à 10 km en moyenne, alors qu'une autoroute "classique" dispose d'un diffuseur tous les 25 km en moyenne.

[59] Bien entendu, la discussion avec les habitants révèle vite que chacun préfère ne pas avoir à mettre la main au porte-monnaie et bénéficier d'infrastructures gratuites.

[60] par la technique de l'adossement qui fait péréquer les recettes de péage d'une autoroute rentable et souvent amortie vers une autoroute non rentable , alors que la concession et la perception du péage doivent théoriquement cesser une fois l'infrastructure amortie.

Une question reste désormais en suspens : en quoi pourrait consister un réseau autoroutier de service public, quelle forme pourrait-il prendre ? Celle-ci devrait reprendre les principes d'adaptation aux besoins et d'égalité de traitement, celui,de continuité dans le temps étant assuré. Ces principes impliquent un réseau nécessairement hétérogène (calibré en fonction de la demande) mais rapide, bien maillé (assez pour assurer une desserte locale et permettre à chacun d'y accéder rapidement) et ou gratuit ou payant. Résulte de cette combinaison un réseau constitué des autoroutes existantes et de deux fois deux voies, les secondes venant compléter les premières pour assurer la desserte locale. Ce réseau peut, dans cette perspective, être considéré comme le réseau express, quelque soit la nature des infrastructures, ce qui implique la fin de l'individualisation du réseau autoroutier concédé. Cet agencement correspond aussi à un réseau national regroupant tous les types d'infrastructures tel qu'il est envisagé avec la création de Routes de France. Il s'inscrirait aussi dans l'idée des schémas de service actuellement en cours d'élaboration, qui doivent succéder aux schémas sectoriaux prévus par la LOTI[61] en 1982.

3-2 La question de la péréquation des recettes de péage entre le réseau autoroutier et le réseau routier rapide

La deuxième partie a explicité le montage juridique possible qui s'offre avec la solution de la création de Routes de France. Cela permet de remettre à plat et de regrouper le financement de tout le réseau national. Cependant, on a aussi vu que la base de ce financement a des chances de rester la même : les recettes de péage, qui seraient redistribuées sous forme de subventions au concessionnaire assurant la construction et l'exploitation de l'infrastructure. Il apparaît donc que les autoroutes comme les routes pourraient bénéficier de ces subsides, par le biais de concessions ou par le biais d'un établissement gestionnaire pour les axes non concédés (cas très possible des routes).

L'appel à des crédits budgétaires restant des plus aléatoires, la solution de la limitation du trafic aussi (l'Etat a prôné l'inverse cette dernière décennie), il reste la possibilité des recettes de péage. On a vu les problèmes que cela pourrait poser pour la poursuite des concessions qu'il faut prolonger d'une part pour assurer la réalisation du reste du réseau autoroutier (ce qui est déjà fait dans la plupart des cas) et qu'il faudrait prolonger encore pour financer le nouveau réseau national (entretien, amélioration, mises à deux fois deux voies, construction des dernier tronçons non concédés). Même si l'Etat verse quelques subsides, les recettes de péage restent la seule ressource sur laquelle le réseau peut compter.

Deux solutions sont possibles : conserver le péage sur les tronçons les plus rentables pour financer le reste du réseau, mais en trouvant le moyen d'augmenter les recettes correspondantes ou élargir l'assiette du péage par son application à l'ensemble du réseau. La première solution pose comme on l'a dit la question de la prolongation de concessions.

Loi d'orientation pour les transports intérieurs (1982).

Si le système des concessions est conservé, les recettes de péage continuent à fonctionner en circuit fermé et ne peuvent financer que des autoroutes (et seulement celles concédées au 31 décembre 1997). Le reste du réseau doit être financé autrement. Cela est éventuellement possible avec la perception d'un péage, mais la question est de savoir s'il sera suffisant, ces routes n'étant pas parmi les plus fréquentées. Il y a risque pour l'Etat de devoir subventionner le concessionnaire. Une autre solution peut être trouvée par la transformation des sociétés concessionnaires en Etablissements publics. Elle permet à ces dernières de continuer à percevoir les péages, mais aussi de reverser ces recettes à Routes de France qui en fait profiter le reste du réseau. Ces recettes étant à peine suffisantes pour assurer le remboursement des emprunts en cours du réseau autoroutier, la question se pose de savoir comment financer complètement le réseau. Enfin, si les concessions étaient supprimées, le réseau, considéré dans sa totalité, pourrait être financé par des fonds budgétaires, ce qui est fort peu probable, ou encore par la perception d'un péage (aboutissant dans les caisses du gestionnaire du réseau, comme Routes de France). La question serait encore de savoir s'il faut appliquer le péage sur tout le réseau ou sur quelques axes.

En tout état de cause, il apparaît que les recettes de péage actuelles ne peuvent suffire à financer le réseau national, quelque soit la configuration juridique choisie. Il faut trouver des ressources supplémentaires qui semblent surtout disponibles dans une croissance de ces recettes (par une action sur le taux d'augmentation annuel ou par le captage de trafic ?) ou par l'élargissement du péage à l'ensemble du réseau rapide par exemple (autoroutes et deux fois deux voies), ce qui peut aussi induire un recours à la péréquation.

Cela implique de collectiviser le financement et de considérer globalement par le jeu de la péréquation le réseau rapide payant (composé d'autoroutes et de LACRA) et le réseau national classique. Cette tendance au regroupement et à la généralisation semble aller dans le même sens que la conception de l'évolution du réseau autoroutier et routier fomentée par la contestation, à savoir une adéquation de l'offre et de la demande et une certaine égalité de traitement des usagers impliquant une vision plus globale du réseau, mais, comme on vient de le voir, mettre les recettes de péage à la disposition de l'ensemble du réseau national ne suffirait pas à couvrir leurs frais, loin de là, et rendre le réseau payant serait une mesure bien impopulaire.

Aussi l'éventualité d'un service public routier semble difficile. Si la conception du réseau routier national (autoroutes et réseau classique) semble aller dans le sens d'une adaptation aux besoins, le réseau autoroutier étant considéré comme achevé, en revanche elle ne partage la deuxième condition qui définit un service public : la péréquation entre les tronçons de manière à ofrir le même tarif à tous. Dans ce cas, le réseau peut-il être envisagé comme universel ?

3-3 Un réseau universel ?

Cette hypothèse demande quelques précisions. Il nous.faut d'abord définir ce que nous entendons par ce qualificatif, en regard en particulier de la notion de service universel prônée par Bruxelles.

Le service universel définit en quelque sorte ce qu'est un service minimal. Il s'agit de fournir le service indispensable au lien social et au respect des libertés fondamentales (comme la liberté de circuler) et ce à un prix abordable pour tous. Il se démarque du service public à la française par la différenciation ainsi faite entre un service identique pour tous avec un certain niveau de qualité et un service minimal, doublé de compléments de plus haute qualité dont l'usager doit payer le prix.

Impliquant une desserte minimale, la notion de service universel signifie que le même type d'infrastructure ne couvrira pas forcément un territoire, mais que celle-ci variera en fonction de la demande. Le service universel implique le maillage d'un territoire par un. réseau, mais un réseau diversifié (intermodal, interconnecté, et éventuellement régulé).

Le réseau routier national dans la perspective d'une adaptation de l'offre routière à la demande, s'il peut difficilement être considéré comme un réseau de service public, pourrait alors être envisagé comme un service universel : pas de péréquation, un maillage du territoire, mais un maillage diversifié.

3-4 Crise du maillage et abandon de l'infrastructure : les limites du maillage.

Comme nous avons pu le voir pour le rail et la route au début de ce siècle, à un moment donné l'Etat a décidé de mettre en oeuvre les moyens nécessaires pour assurer un maillage régulier du territoire par ces infrastructures. Le plan Freycinet, aidé par des mesures financières, a permis ce développement pour le rail. La politique des chemins vicinaux a autorisé le même développement pour la route au XIX ème siècle. Le réseau ferré a compté au total 45 000 km et le réseau routier 80 000 km en 1930. Mais leur fort développement s'est soldé par un échec. Il n'a pas conduit à une intensification de leur utilisation. En effet, le réseau routier est en piètre état dans les années 1930 et n'est plus adapté au trafic d'alors. Sa longueur et sa densité 0,14 km/km2) ne signifient donc pas grand chose. Le réseau ferré est dans le même cas puisque l'Etat commence à fermer un certain nombre de lignes vers les années 1930.

Le développement d'un réseau sous la forme d'un maillage prononcé finit par connaître une phase de crise qui annule sa caractéristique de réseau maillé : le chemin de fer perd des lignes et la route n'est plus très praticable sur une bonne partie de ses axes. Un réseau maillé existe mais il n'est pas utilisable comme tel. Le développement du réseau autoroutier connaît le même sort, puisqu'il est soumis à la fois, quasiment au terme de sa réalisation, à des aléas financiers et d'acceptabilité.

3-5 Adéquation du modèle de développement aux besoins en matière de déplacements

Nous sommes partis du constat qu'à l'instar de quelques réseaux[62], le développement du réseau autoroutier avait pu être conçu *a priori* et de l'hypothèse que cette conception *a priori* pouvait dépendre d'un référentiel qui implique la réalisation d'un certain nombre d'objectifs, dont l'aménagement du territoire par un réseau autoroutier maillé. Il est aussi apparu que le système originel de développement du réseau pourrait être dépassé par ses propres éléments constitutifs (le financement et la participation du milieu local) qui montrent que la poursuite du système en l'état est difficile.

Les faiblesses du financement interrogent la poursuite du développement du réseau, alors que les revendications de la participation locale interrogent les motifs et les objectifs de ce développement, et de façon sous-jacente le référentiel (les valeurs) qui a pu servir à les établir. Ce sont en quelque sorte deux valeurs d'usage de l'autoroute qui s'affrontent. La première, celle qui prévaut dans les SDRN, pose l'autoroute comme vecteur d'aménagement du territoire et de développement économique par le transport de flux de plus en plus importants et la possibilité de se rendre d'un point du territoire à un autre le plus directement possible (connexité). L'utilité de l'autoroute est envisagée dans cette perspective à l'échelle nationale puisque les objectifs d'aménagement du territoire prônent un rééquilibrage entre les régions et un développement économique par le biais des infrastructures de transport.

La deuxième valeur d'usage qui émerge peu à peu considère l'autoroute comme une infrastructure utile aux déplacements. Son utilité est donc censée s'exprimer en particulier à l'échelon local. Nous retrouvons là d'ailleurs le débat sur la définition de l'utilité publique d'un projet et la valeur qu'on peut lui accorder en tant qu'argument de l'Etat pour motiver sa réalisation. Mais la question que pose surtout cette valeur émergente de l'usage de l'autoroute est l'adéquation des objectifs de la politique autoroutière (participer à l'aménagement du territoire) avec les besoins actuels, plus fondamentalement la question de l'adéquation du contenu du modèle qui a pu servir à définir un réseau *a priori* et l'évolution de l'usage qui peut être fait de ce réseau.

3-6 Obsolescence de la relation réseau-territoire ?

La relation autoroute - territoire telle qu'elle est affichée dans les SDRN sous la forme des arguments justifiant le développement du réseau ne semble plus se vérifier aussi clairement. L'existence d'effets automatiques des infrastructures de transport a été infirmée dès les années 1970 (Plassard, 1977) et la nécessité de mesures d'accompagnement de l'arrivée de l'infrastructure de la part des pouvoirs publics a aussi été mise en exergue (Offner, 1993). Les effets socio-économiques locaux qui permettent le désenclavement des secteurs isolés et une harmonisation des régions sont moins considérés comme corrélés à l'arrivée de

comme le réseau électrique de New-York à la fin du siècle dernier (Salsbury, 1995).

l'infrastructure, et les promoteurs des mesures d'accompagnement doivent aussi être très perspicaces sur le potentiel local. Il a pu être montré que la multiplication de l'offre foncière autour des échangeurs sous formé de zones d'activités n'amène pas forcément les effets escomptés et que celle-ci doit plutôt être recentrée sur certains secteurs (Mary, 1995).

La question du désenclavement ne peut quant à elle s'envisager sans la question de l'effet de pôle. Il a en effet été établi (Plassard, 1990) que si une infrastructure de transport performante offre une accessibilité meilleure à certains secteurs isolés, elle a aussi le privilège d'attirer les habitants et le trafic de passage vers la grande ville la plus proche, annulant d'éventuels effets positifs pour le secteur en question, voire drainant une partie du potentiel économique préexistant vers le pôle. Les habitants pourront par exemple délaisser les commerces locaux pour aller s'approvisionner à la ville voisine où le choix est plus vaste. L'objectif de désenclavement peut donc rentrer en contradiction avec l'objectif de production d'effets socio-économiques, et avec celui d'harmonisation des territoires, par le jeu de l'effet tunnel et de l'effet de pôle des infrastructures. Les effets se concentrent là où il y a déjà des activités ou de la clientèle. La relation autoroute-développement économique local ne s'avère pas aussi opératoire que les Pouvoirs publics ont pu l'afficher et correspond aussi à un contexte qui a changé.

Les élus locaux ont pris le relais de l'Etat pour assurer la production des effets socio-économiques, après les politiques volontaristes et nationales des années 1960 et 1970. Ces effets étaient alors envisagés à l'échelle régionale (harmonisation des régions). Ils le sont désormais à celle de l'échangeur, en vertu du *"désenclavement"* et de *"l'irrigation* " des secteurs isolés ou en déclin économique prônés par les schémas directeurs routiers[63], ce qui suit le mouvement de territorialisation amorcé par le réseau autoroutier depuis les années 1980 et la montée en puissance des collectivités locales.

Mais la multiplication des échangeurs (en particulier le long des autoroutes d'aménagement du territoire, qui disposent d'un diffuseur tous les 8 à 10 km) et le maillage du réseau augmentent les possibilités de localisation des activités. Une entreprise a le choix entre plusieurs communes pour s'implanter, et c'est moins la présence de l'échangeur qui joue désormais que les avantages offerts (exonération de la taxe professionnelle pour quelques années, terrain équipé vendu à un prix modique, services, présence de main d'oeuvre, etc.).

Aussi finalement le maillage du territoire par le réseau autoroutier et la multiplication des possibilités d'implantation pour les activités finissent-ils par rendre caduque la relation traditionnellement faite entre développement des infrastructures et développement économique. L'équité tant recherchée par l'aménagement du territoire et par la mise à la disposition du plus grand nombre d'individus d'une autoroute offre des conditions de

[63]Chaque commune desservie, même de petite taille, souhaite ouvrir sa zone d'activités.

déplacement identiques, mais semble échouer sur le plan d'une répartition équilibrée des effets socio-économiques.

3-7 Une reformulation des valeurs de référence

Cela pourrait signifier que l'équité en termes économiques est réalisable jusqu'à un certain niveau territorial. Autrement dit, plus l'autoroute est un bien rare et plus les effets pourraient avoir tendance à se manifester. C'est une question d'échelle qui est posée ici : à quelle échelle la notion d'équité doit-elle être envisagée pour pouvoir être appliquée ? Il n'est pas dans les attributions de ce travail de tenter de répondre à cette question, mais on voit que le niveau local ne peut convenir. L'utilité économique de l'autoroute peut donc avoir des limites, ou du moins devrait être recherchée de façon différente.

La discussion sur l'utilité sociale de l'autoroute se retrouve en particulier autour de la question du péage et de l'adaptation de l'infrastructure aux besoins de déplacements. En regard du niveau de développement du réseau, c'est maintenant l'utilité sociale du réseau maillé qu'il faut considérer et non plus celle de l'autoroute. On a vu que la perception d'un péage introduit une différence de traitement entre les usagers du réseau national. Dans ce cas, la valeur de justice sociale qui définit l'utilité sociale de l'infrastructure n'est guère suivie. Elle ne se vérifie pas forcément non plus si on envisage la question de l'adaptation de l'infrastructure aux besoins de déplacements. Nous avons vu en quoi les mouvements de contestation locaux pouvaient refuser l'implantation d'une autoroute payante calibrée pour écouler des flux de transit alors que leur desserte est négligée. Ils préfèrent la mise à deux fois deux voies de la RN classique plutôt que d'avoir désormais à payer un péage et à supporter les nuisances de la réalisation *ex nihilo* d'une infrastructure et d'un trafic en croissance.

Ainsi, la valeur de justice sociale s'applique-t-elle quand une autoroute est attribuée à un territoire qui n'en a pas forcément besoin ? Se pose en effet la question : pourquoi à cet endroit et pourquoi pas à un autre ? Les schémas directeurs routiers justifient cela au nom de la cohérence du réseau, du nécessaire report du trafic de certains axes vers d'autres moins chargés, etc., et surtout au nom de l'utilité du tronçon pour l'intérêt général. Aussi, ne sont-ce pas intérêt général et justice sociale qui sont appliqués de façon contradictoire ?

Comment sortir de cette impasse ? La logique indique de se pencher non pas du coté de l'échelle de la desserte comme pour l'utilité économique de l'autoroute, mais du coté de la morphologie du réseau, de sa fonction et du type d'infrastructure, ce qui revient à concevoir un réseau gratuit ou payant dans sa totalité, calibré en fonction des besoins et du site et pour ce faire faisant appel à différents types d'infrastructures interconnectées. La fonction du réseau est alors de répondre à la demande de déplacements. Mais cela modifie aussi la valeur de justice sociale. En effet, elle ne s'applique plus en fonction d'une offre identique pour le plus grand nombre (l'autoroute, malgré son réseau maillé, n'est pas accessible dans les mêmes conditions pour tous, en particulier pour celui qui ne dispose pas d'une voiture

particulière), mais en fonction de la possibilité offerte à chacun de pouvoir se déplacer. On ne serait alors pas loin d'un réseau universel.

Ces valeurs sont mises en oeuvre par l'Etat et son administration. Nous avons vu que ces derniers ont adapté les modalités de réalisation du réseau autoroutier pour assurer son maillage et permettre leur application au cours des années 1980 et 1990. Depuis deux ou trois ans, leurs préoccupations se dirigent vers la notion de service à l'usager, visible à travers les futurs schémas de service et le futur SNADT. C'est là le signe d'une nouvelle adaptation ou évolution, non pas dans le sens d'une densification du maillage autoroutier comme cela a pu être le cas au cours des dix dernières années, mais, le réseau prévu au dernier schéma directeur routier étant considéré par les Pouvoirs publics comme achevé (d'ailleurs le système de financement, avec le difficile équilibre qu'il connaît, en a fixé les limites), dans le sens d'une globalisation du réseau national[64] (autoroutes et routes).

Cela aboutit à la question de l'évolution des modalités d'action de l'Etat, qui se pose par la prise en compte de la participation locale dans l'élaboration de la politique des transports (qui se vérifie déjà dans les schémas de service et le futur SNADT), par l'adaptation de ces modalités d'action à l'existence de deux échelles de décision (Etat et collectivités locales) et de deux échelles de conception de l'espace (nationale et locale), ces éléments pouvant influencer le modèle de développement de réseau "à la française".

Les modalités d'action de l'Etat jacobin tendent à un partage du pouvoir avec l'échelon local, dans la suite logique de la décentralisation de 1982 (contrats de plan Etat-Régions pour le réseau classique et participation des collectivités locales au capital des SEMCA), mais il reste à trouver des modalités d'intégration de l'acteur émergent : le milieu local. Les travaux sur la concertation[65] vont dans ce sens. Comme nous l'avons vu, les valeurs de départ voient leur définition évoluer, éventuellement vers la notion d'universalité, mais elles perdurent, ce qui confirme leur permanence sur le long terme et le fait qu'elle guident toujours l'action des Pouvoirs publics et de l'administration. Seulement, leur évolution en regard de l'adaptation de l'offre à la demande peut remettre en cause les principes d'aménagement du territoire et la conception jacobine de l'espace, à savoir un territoire envisagé comme homogène. Et de fait, ce sont les arguments "classiques" avancés par les Pouvoirs publics pour légitimer le développement du réseau (désenclavement, irrigation) qui devraient aussi évoluer.

envisagée avec la solution de *Routes de France.*

comme ceux de J.-M. Fourniau, INRETS, par exemple.

Conclusion : Permanences et mutations au sein du développement du réseau autoroutier

Nous pouvons observer des mutations et des permanences dans le modèle de développement du réseau autoroutier. Les permanences concernent les valeurs séculaires qui sous-tendent le développement du réseau, mais il faut noter que ces valeurs peuvent avoir à s'adapter. Les mutations concerneraient la fonction du réseau (service à l'usager, aménagement du territoire reformulé), son échelle de référence territoriale (territoire local), sa morphologie (globalisation du réseau autoroutier et du réseau classique et interconnexion renforcée) et ses modalités de réalisation (question du péage, participation financière accrue des collectivités locales, quel rôle pour les contrats de plan Etat-Région, etc).

Les modalités d'action de l'Etat, d'une façon générale depuis quelques années, mais dans le domaine routier depuis peu de temps, ont donc tendance à évoluer vers des modèles plus décentralisés, que nous avons défini en première partie de cette thèse, à l'exemple de la Suisse et des Etats-Unis. Le tableau ci-dessous (tableau 3-7) montre l'évolution des modalités d'action de l'Etat et aussi celle du modèle de développement des réseaux, tous les deux étant liés, vu le rôle fort joué par les Pouvoirs publics dans l'élaboration du réseau et vu les valeurs que l'on retrouve chez eux et dans la légitimation du maillage.

tableau 3-7 Formalisation d'un nouveau modèle de développement de réseau

Tendance d'évolution du modèle français ——————————————>

	type centralisé (France années 1960-1980)	**type décentralisé (1980-199... France,Suisse, Etats-Unis)***
type d'action de l'Etat	centralisation interventionnisme	décentralisation question de la concordance entre les choix politiques locaux et nationaux
valeurs	justice sociale équité intérêt général	redéfinition des valeurs de justice sociale équité intérêt général
position des autres acteurs	limitée	contestation locale : qui souhaite une politique des transports adaptée à la demande
doctrine économique	régulation macro économique	dérégulation
fonction du réseau	aménagement du territoire participation au développement économique national écouler le trafic	service à l'usager aménagement du territoire ?
définition d'un nouveau réseau	réseau autoroutier autonome	interconnexion renforcée entre le réseau autoroutier et le réseau classique
définition d'une nouvelle échelle de référence territoriale	région	milieu local territoire perçu comme hétérogène
définition de modalités de réalisation du réseau	système de financement propre au réseau autoroutier	-question de la répartition du produit du péage .participation financière des collectivités locales ? .intégration de la participation locale dans l'élaboration de la politique des transports .modification de l'argumentaire ; quid des notions "classiques" de désenclavement, irrigation, etc.

* Les exemples de la Suisse et des Etats-Unis sont évoqués ici pour leur type de gouvernement (fédéralisme), modèle vers lequel la France semble glisser à sa manière (décentralisation). Les éléments concernant la définition des valeurs, la position des acteurs, la doctrine économqiue, la fonction du réseau, etc. ne concernent que la France.

Ainsi, le réseau autoroutier arrive à une période charnière qui marque son quasi achèvement, et qui amène à réfléchir sur son avenir et son évolution possible. Cette période ne se caractérise pas pour lui par une obsolescence technique, mais par une série d'interrogations sur le financement du maillage du territoire par le réseau. Cette période marquerait aussi la limite du développement du maillage, et éventuellement celle du modèle de développement "à la française". Le modèle concluait en effet à une densification poussée du maillage avec la même infrastructure (d'où la coexistence au XIX ème siècle de deux réseaux très maillés : la route et le chemin de fer). Le modèle appliqué à l'autoroute pourrait sortir de cette logique (arrêt de leur construction à l'échéance du dernier SDRN) mais on peut quand même considérer qu'il a été appliqué au maximum dans le sens où le système de financement a été poussé jusqu'à ses extrêmes limites.

Ces éléments concourent donc à la reformulation du modèle formalisé en première partie de cette thèse. Mais cette redéfinition resterait somme toute limitée : la tendance au maillage persisterait, mais en l'appliquant non pas à une infrastructure mais à plusieurs (routes classiques et autoroutes par exemple, voire route et rail), et les valeurs, éventuellement adaptées, perdureraient aussi. Les facteurs structurels du modèle l'emporteraient donc sur les facteurs conjoncturels. Ce sont les modalités d'action des Pouvoirs publics qui devraient plus particulièrement s'adapter, en tenant compte d'une multiplication des échelles tant sur le plan de la décision publique que sur celui de la conception du territoire en France.

Conclusion de la troisième partie

Deux éléments révélateurs de la période d'interrogations que connaît actuellement le réseau autoroutier ont été traités au cours de cette troisième partie : ils montrent que le système de développement du réseau dysfonctionne de l'intérieur (équilibre financier) et est remis en cause par un élément extérieur, la participation locale, qui n'est pas intégrée autant qu'elle le souhaiterait à l'élaboration du réseau. Ces élément indiquent aussi que le maillage autoroutier a peut-être atteint ses limites et que le réseau pourrait évoluer vers une territorialisation plus poussée par son intégration à un réseau routier rapide interconnectant autoroutes et routes classiques.

Il montrent aussi que finalement le réseau autoroutier a pu se développer grâce à un important recours au péage et à l'emprunt, les arguments d'aménagement du territoire avancés par l'Etat venant légitimer ce développement. En témoigne en particulier la position de mouvements locaux qui remettent fortement en cause les automatismes dans la production d'effets socio-économiques. C'est l'usage poussé à l'extrême de cette manne financière qui a pu contribuer à cette crise du développement du réseau. Cette période d'interrogation pourrait voir émerger un nouveau réseau, que l'on pourrait qualifier d'universel, et qui correspondrait à une nouvelle échelle de référence (une desserte locale, voire régionale) et à un nouveau modèle de développement.

Ce modèle de développement pourrait se retrouver de deux façons : un nouveau modèle plus spécifiquement autoroutier intégrant les routes classiques : un modèle universaliste, ou un autre modèle purement autôroùtiér modifiant simplement son échelle de réalisation (locale) et son territoire de référence (agglomération). Cela correspondrait à une poursuite du développement du réseau autoroutier en milieu périurbain avec la réalisation de rocades de contournement (les ex autoroutes de dégagement). On assisterait alors à la mise en place de multiples micro-maillages autoroutiers (ou assimilé avec des deux fois deux voies) autour des grandes villes.C'est une éventualité à envisager dans le cadre de la poursuite de notre modèle. Un élément va en ce sens : la procédure de dossier de voirie d'agglomération (DVA) initiée par l'Etat, qui pose à nouveau la question de l'échelon décisionnel[66] (Laborie, 1997).

[66] Le DVA a pour finalité de mettre en cohérence le réseau routier et autoroutier national (dont certains contoumements) et le réseau local, et fonctionne sur une concertation entre ces dernières et les services de l'Etat (DDE).

Conclusion Générale

Conclusion générale

Ce travail permet de dégager les conclusions suivantes :

Une évolution du modèle de référence

- Le développement du réseau autoroutier s'est fait de façon quasi autorégulée (d'où d'ailleurs la facilité de l'assimiler à un système), poussé par un important recours à l'emprunt et par la perception d'un péage péréqué ensuite entre les tronçons rentables et les tronçons non rentables. L'argumentaire de l'aménagement du territoire développé dans les schémas directeurs routiers permet ensuite de légitimer le développement du réseau, même s'il apparaît que le relation construite au départ entre ce dernier et un développement économique local ne se vérifie pas toujours.

- L'application du modèle de développement formalisé au départ de cette thèse se retrouve dans le développement du réseau autoroutier, au prix d'une intervention fréquente des Pouvoirs publics sur ses modalités de réalisation. Mais le maillage du territoire par le réseau semble avoir atteint certaines limites. Il pourrait évoluer sous la forme d'un réseau universel, en étant intégré au réseau routier national, ce qui impliquerait une gestion commune des autoroutes et du réseau classique.

- La conception du territoire est en voie de changement. Envisagé comme homogène dans la cadre de politiques nationales et centralisées dans les années 1960, le territoire est de plus en plus considéré aujourd'hui comme hétérogène, diversifié, avec des besoins différents, dans le mouvement de décentralisation que la France connaît depuis 1982 et dans un contexte de participation de plus en plus soutenue de la population locale à l'élaboration des projets et à la revendication d'une desserte adaptée aux besoins locaux. Cette évolution de la conception territoriale des Pouvoirs publics est illustrée par les futurs schémas de service à l'étude au Ministère de l'Aménagement du Territoire (un revirement de tendance est toujours possible dans le cas d'un changement de gouvernement, comme cela a pu être le cas après le départ de Charles Fitterman du Ministère des Transports au début des années 1980).

- Cela traduit aussi une modification du rôle de l'Etat. Si à la conception jacobine de l'espace a succédé une conception plus territoriale, à une politique autoroutière décidée par l'Etat dans le cadre d'objectifs de développement économique national et d'aménagement du territoire tout aussi national succède une politique aux décisions partagées entre l'échelon national et l'échelon local, voire intégrant la population par le biais des associations.

- Le modèle de départ pourrait se transformer de la façon suivante et donner naissance à un nouveau modèle fondé sur :

une conception du territoire hétérogène,

un réseau adapté à la demande

des valeurs : utilité économique et sociale de l'infrastructure,

une décision partagée entre l'Etat et les collectivités locales (comme cela peut être le cas des Contrats de Plan Etat-Région), intégrant la population,

un réseau maillé utilisant plusieurs types d'infrastructures interconnectées (autoroutes, deux fois deux voies, deux voies) en fonction de la desserte souhaitée.

- Ces changements au sein du modèle de départ ont une traduction concrète sur le devenir du réseau autoroutier et son éventuelle intégration à un réseau national global, et posent aussi la question de la gestion de ce nouveau réseau (gestion de son développement, exploitation, financement, etc.).

Une période charnière dans l'évolution du réseau autoroutier et du réseau routier national.

La période d'interrogations que traverse le réseau autoroutier et la crise que rencontre son développement indiquent que le recours des Pouvoirs publics à un maillage mono-infrastructurel pourrait être allé au bout de sa logique. Le réseau autoroutier n'entre pas dans une période d'obsolescence, loin s'en faut, mais est susceptible de perdre son autonomie de départ en prenant le statut de réseau universel. Sous quelle(s) forme(s) pourrait-il alors évoluer ?

Quelles modalités d'intégration du réseau autoroutier au réseau routier ?

Le développement du réseau autoroutier a souvent impliqué un double réseau. La loi de 1955 sur le statut des autoroutes impose la présence d'un itinéraire alternatif gratuit à l'autoroute payante. Se côtoient parfois à quelques kilomètres une autoroute et une route nationale. Les autoroutes qui viennent doubler une RN dont la mise à deux fois deux voies est prévue aux contrats de Plan Etat-Région ne sont pas rares (A 400 et RN 5 ; A 89, RN 89 et Route-Centre-Europe-Atlantique ; A 51 et RN 75 et RN 85,...), les efforts des Conseils régionaux et de l'Etat pour le réseau national d'un côté et ceux des sociétés concessionnaires pour le réseau autoroutier concédé de l'autre conduisant ainsi à des investissements de double emploi.

Une coordination entre la Direction des Routes, les Régions et les sociétés concessionnaires.

Une coordination plus approfondie entre les diverses parties prenantes (Direction des Routes, Régions et sociétés concessionnaires) inverserait cette tendance, tout en permettant d'adapter le type d'infrastructure et le type d'investissement au type de besoins. La même question se pose pour l'exploitation du réseau. Il est difficile de changer le régime juridique des autoroutes concédées tant que leur emprunt n'est pas remboursé : les concessions doivent continuer à fonctionner en circuit fermé, la réglementation européenne interdisant désormais la péréquation.

Deux solutions sont possibles au delà de 2020, année théorique de fin des concessions (elle peut varier d'une société à l'autre). Les concessions perdurent et libèrent des ressources qui peuvent être utilisées pour le réseau routier et autoroutier. Il faudrait alors trouver un statut juridique à ce réseau global pour permettre cette redistribution.

De nouveaux exploitants

Ou les autoroutes concédées tombent dans le domaine public. L'Etat pourrait en devenir l'exploitant, éventuellement avec les Régions, dans le cadre des contrats de plans par exemple. Le financement peut être assuré soit sur des fonds publics, ce qui est plausible s'il n'est plus question de réaliser de gros investissements, soit par la perception d'un péage touché par l'Etat, ou pourquoi pas par les Régions (régime de la régie) ou encore par un concessionnaire ayant contracté avec ces derniers. Il faut noter que dans le cadre de la réglementation européenne, les concessions sont susceptibles d'être attribuées à n'importe quelle société compétente répondant à l'appel d'offre, à savoir une société étrangère, une société d'exploitation de réseaux de transports en commun, de travaux publics (les actionnaires de Cofiroute sont pour un bon nombre des entreprises de BTP), etc.

La coopération entre l'Etat et les collectivités locales en matière d'infrastructures autoroutières pourrait d'ailleurs trouver d'autres terrains d'expression avec les contoumements d'agglomérations. Celles-ci seraient aussi susceptibles de constituer pour les sociétés concessionnaires en mal de ressources une manne intéressante, à condition du moins de les rendre payantes, ce qui permet en même temps de traiter la question de la congestion urbaine, du trafic de transit et de l'accès des centres villes aux véhicules. Ce genre d'initiative, peu populaire, est encore limité à la A 86 et au tunnel Prado-Carénage à Marseille.

L'affectation des trafics et la régulation de la circulation comme limitation du développement des infrastructures

Le développement du réseau autoroutier a fonctionné selon une logique d'affectation des trafics sur le réseau payant et sur le réseau d'aménagement du territoire. La construction d'autoroutes dans les secteurs isolés (Massif Central et transversales est-ouest) est censée aider au désengorgement de certains axes saturés. La A 51 Grenoble-Sisteron et la A 75 Clermont-Ferrand-Montpellier viennent doubler la A 7. Mais cette première logique fondée sur la croissance et le captage du trafic ne fonctionne pas correctement. Le report de trafic escompté n'est pas toujours au rendez-vous. La A 75 offre une succession de fortes pentes peu adaptées aux reprises de vitesse des poids lourds par exemple. Le trafic n'y dépasse pas 6 000 véhicules par jour. Le problème pourrait être encore plus grave pour la A 89, dont la rentabilité financière est estimée selon les variantes entre - 9 378 MF de francs et - 11 431 MF[1], qui sera concédée à ASF, et qui est doublée par la RCEA au nord et la RN 89 au sud (mise à deux fois deux voies).

'Comité spécialisé autoroutes du CIES du 25 mai 1998, *Etude de la rentabilité des différents scénarios de réalisation de l'autoroute A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand.*

Le trafic escompté atteint de 6 700 à 11 000 véhicules/jour selon les tronçons. Le report de trafic de la RN 89 sur l'autoroute est estimé à 1 003 véhicules/jour et le report de l'autoroute des deux Mers, de la vallée du Rhône et de la Route-Centre-Europe-Atlantique est évalué à 1 340 véhicules par jour[2].

Axer le développement d'un réseau sur le captage maximal du trafic multiplie d'autant les infrastructures, souvent peu rentables, les véhicules ne les utilisant pas forcément. Le financement par l'emprunt et le péage ayant atteint ses limites, cette première logique peut devenir caduque et une logique inverse se profile : des infrastructures adaptées au trafic et une modération de ce dernier.

L'objectif pourrait être par exemple de canaliser le trafic poids lourds sur autoroute ou de lui y réserver des voies (ce qui permet d'améliorer les conditions de circulation sur le réseau classique). Mais des mesures "radicales" sont alors nécessaires (autorisation d'emprunter les RN en fonction de la période de l'année, de l'heure, etc). La modulation du trafic peut intervenir pour toutes les catégories de véhicules. Elle permet d'éviter les encombrements ponctuels (week-end, vacances, etc.) et localisés (A 6 et A 7, autoroutes périurbaines, etc.) mais a l'inconvénient de réduire la liberté de déplacement des usagers. Elle existe déjà sous une forme incitative avec les conseils de Bison futé ou encore avec la modulation tarifaire pratiquée sur la A 10 par la SANEF aux heures de pointe.

Si les Pouvoirs publics décidaient d'une véritable régulation, il leur sera nécessaire de mettre en place des mesures aussi soutenues sur l'ensemble du réseau : modulation tarifaire selon le type de véhicule, la période, le tronçon emprunté ; obligation pour certains véhicules de circuler sur certaines infrastructures ; ou solution moins draconienne mais responsabilisant davantage les usagers : appel aux technologies de gestion du trafic qui permettent d'avertir les automobilistes et de leur laisser le choix d'emprunter ou non l'axe surchargé.

Une modulation tarifaire en fonction de l'axe emprunté, de la période, du type de véhicule.

Si le réseau est considéré globalement, et fonctionne par un jeu d'affectation des trafics sur autoroute et sur route classique en fonction de la demande du moment, et si la solution de la modulation tarifaire est adoptée, il convient d'appliquer la perception d'un péage sur tous les axes concernés. Elle peut concerner le réseau dans son ensemble (avec une vignette annuelle par exemple, sur le modèle suisse), certains axes en fonction de leur niveau de congestion ou de leur attractivité (l'autoroute du soleil pour ne citer qu'elle). En bref, l'adoption de ces principes de gestion du trafic reviendrait à appliquer au réseau interrubain ce qui se fait déjà sur les autoroutes urbaines.

source : ib. idem.

Il est aussi possible d'adopter une tarification des véhicules en fonction de leur coût pour l'entretien du réseau. Les poids lourds sont accusés dé né pas assez contribuer financièrement à à l'entretien du réseau : leur taux de péage ne correspond pas à l'usure des chaussées qu'ils provoquent. De plus, tous les véhicules, quel que soit le bénéfice qu'ils retirent de l'utilisation de l'infrastructure, sont taxés sur la même assiette. Une solution plus rentable pour l'ensemble du réseau consisterait à taxer les usagers en fonction du poids du véhicule ou encore du bénéfice de l'utilisation de l'autoroute éventuellement retiré par l'usager (influence sur le chiffre d'affaires d'une entreprise par exemple, ce qui peut se traduire par une taxe spécifique aux véhicules commerciaux).

Une interconnexion des réseaux routiers et ferrés ?

Ce dernier point est plus délicat, car il implique de traiter ensemble des réseaux qui ont toujours été sectorisés par les Pouvoirs publics et même mis en opposition. Le rail a reçu la majeure partie des subsides de l'Etat à la fin du XIX ème siècle au détriment de la route. En 1930, celle-ci revient sur le devant de la scène avec les plans Marquet et Blum alors que 10 000 km de voies ferrées vont être fermées. Dans les années 1960 et 1970, l'autoroute a toute la faveur de l'Etat alors que la SNCF continue de fermer des lignes. La LOTI a essayé d'introduire la multimodalite dans l'élaboration des schémas de transport, mais sans succès. Les schémas de service reprennent cette idée. Mais y aboutir semble un chemin long et parsemé d'embûches. Il conviendrait pour cela de coordonner l'action de directions centrales, de ministères, de groupes de pression divers, d'intérêts financiers, etc. Ce sont aussi des pratiques de déplacements qu'il faudrait revoir, ce qui n'est envisageable que sur le long terme et à condition d'offrir un moyen de déplacement alternatif à la route lorsque celle-ci est la seule infrastructure disponible.

Enfin, le réseau autoroutier rentre à peine dans une période qui pourrait modifier son statut, sa fonction, ses modalités de réalisation, etc. Il lui faudra au moins une vingtaine d'années pour se libérer de la charge de l'emprunt et être en mesure d'être réellement intégré à un réseau routier global. Son intégration à un réseau multimodal pourrait se faire à la fin de cette période ou alors très lentement, mais à condition pour les Pouvoirs publics de trouver les financements nécessaires. Les ressources du péage sont bloquées, l'endettement de la SNCF est presque équivalent à celui des SEMCA. Il ne reste que l'appel aux crédits budgétaires ou encore la concession.

Une poursuite possible du système : répondre aux croissances localisées du trafic.

Si le réseau autoroutier interubain semble avoir atteint ses limites de développement, l'infrastructure autoroutière n'est pas pour autant obsolète. Elle se développe en particulier en zone périurbaine (contoumements d'agglomérations) pour permettre l'éviction du trafic de transit et réguler la circulation vers les centres villes. L'autoroute est utilisée dans ce cas avec sa fonction initiale : permettre l'écoulement d'un trafic dense et est localisée là où la mobilité le

demande. Pourraient se développer de micro-réseaux autoroutiers à la suite du macro-réseau national, et ce davantage en fonction du trafic que de l'aménagement du territoire.

D'autre part, le financement et l'acception locale de plus en plus difficile d'un réseau autoroutier maillé montrent que les principes qui fondent son développement (une desserte identique, la possibilité pour les collectivités locales de bénéficier des effets économiques de la même infrastructure, etc.) ont des chances d'être relégués au second plan. Les autoroutes d'aménagement du territoire n'ont pas forcément eu les effets escomptés, tant pour capter le trafic que pour attirer les entreprises autour des échangeurs, en regard de leur coût. La A 75 reste aussi coupée en deux à Millau, faute de crédits pour financer le viaduc qui doit surplomber la ville. C'est la rentabilité et l'utilité de l'investissement qui prédominent, moins en fonction de critères d'aménagement du territoire que du critère de la demande en matière de déplacements.

Cela nous permet de conclure sur le retournement de tendance fondamental qui marque le développement du réseau autoroutier et le modèle de développement : si l'intérêt général et une vision globale et homogène du territoire ont primé dans la morphogenèse du réseau, le conduisant à un maillage fin, désormais celle-ci pourrait être sous-tendue par le niveau de la mobilité et contenue par des mesures de régulation du trafic. Les valeurs d'utilité économique et sociale des infrastructures perdurent, mais seraient mises en oeuvre autrement et par davantage d'acteurs.

Se profile ainsi un beau champ de recherches pour continuer à analyser les modalités de l'évolution du réseau autoroutier.

Références
Bibliographie

Références

INTRODUCTION

BAUDELLE (Guy), Quadrillage, maillage, treillage : discussion, *L'Espace géographique,* 1997, n°l, pp. 79-80.

BRUNET (Roger), *Le territoire dans les turbulences,* coll. "Géographiques", Reclus, 1990.

BRUNET (Roger), Du maillage et du treillage, *L'Espace géographique,* 1997, n°l, p. 81.

CURIEN (Nicolas), D'une problématique générale des réseaux à l'analyse économique du transport des informations, *Cahier n°2, groupe Réseaux,* avril 1985.

LEBERRE (Maryvonne), *Territoires,* in BAILLY (A.), FERRAS (R.), PUMAIN (D.), *Encyclopédie de Géographie,* Economica, pp. 617-638.

PINCHEMEL (Philippe), PINCHEMEL (Geneviève), *La face de la terre,* A. Colin, 1988 (1ère édition), 519 p.

RAFFESTIN (Claude), *Pour une Géographie du pouvoir,* Litec, 1980, 249 p.

PREMIERE PARTIE

AUPHAN (Etienne), *Quel avenir pour les réseaux ferrés d'Europe occidentale ?,* éditions du CNRS, mémoires et documents de Géographie, 204 p, 1991.

BASSAND (M.), BURNIER (T.), MEYER (P.), STUSSI (R.), ,VEUVE (L.), *Politique des routes nationales, Acteurs et mise en oeuvre,* Presses Polytechniques Romandes, 1986, 160 p.

BAUDELLE (Guy), Quadrillage, maillage, treillage : discussion, *L'Espace géographique,* 1997, n°l, pp. 79-80.

BRUNET (Roger), *Le territoire dans les turbulences,* coll. "Géographiques", Reclus, 1990.

CAR ON (François), *Histoire des chemins de fer en France, 1740-1883,* Fayard, 1997, 700 p.

CAV AILLES (Henri), *La route française, son histoire, sa fonction,* Colin, Paris, 1946.

CURIEN (Nicolas), D'une problématique générale des réseaux à l'analyse économique du transport des informations, *Cahier n°2, groupe Réseaux,* avril 1985.

DANCOISNE (P.), *Théories des graphes et constitution du réseau ferré français,* Thèse de Géographie, université Paris 1, 1984.

DOCKES (P.), *L'espace dans la pensée économique du 16 ème au 18 ème siècle,* Flammarion, 1969.

DURAND (Daniel), *La systémique,* PUF, QSJ, 1996.

DUPUY (Gabriel), *Systèmes, réseaux, territoires,* Presses de l'ENPC, 1985, 168 p.

DUPUY (Gabriel) (dir.), *Réseaux territoriaux,* paradigme, 1988, 286 p.

DUPUY (Gabriel), Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux ?, *L'Espace géographique,* 1987, n°3, pp. 175-184.

GRAS (Alain), *Grandeur et dépendance, Sociologie des macro-systèmes techniques,* Economica, 1993.

GRAS (Alain), *Les macro-systèmes techniques,* PUF, DSJ, 1997.

GUILLERME (André), *Corps à corps sur la route,* Presses ENPC, 1984.

JIANG (Jian), STRANSKY (Vaclav), *Le réseau autoroutier européen : une évaluation à l'aide de la théorie des graphes,* rapport ENPC-SETRA, avril 1993, 166 p. et annexes.

JOBERT (B.), MULLER (P.), *Les politiques publiques,* PUF, QSJ, 2ème édition, 1994.

LABASSE (Jean), *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire,* Hermann, Paris, 1966.

LAPIERRE (Jean-William), *L'analyse de systèmes,* Syros, 1992

LEPElll (Bernard) , *Chemins de terre et voies d'eau : réseau de transport et organisation de l'espace en France. 1740-1840,* éd. de 1EHESS, Paris, 1984.

LUGAN (Jean-Claude), *La systémique sociale,* PUF, coll. Que sais-je ?, 1993.

MARTIN (Jean-Paul), L'analyse des réseaux en géographie, étude de cas, *Cahier n°3, groupe Réseaux,* novembre 1985.

OEPR (Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et de la politique régionale), *Déclaration pour une politique active de l'espace suisse,* Fribourg, novembre 1995.

OFFNER (Jean-Marc), Le développement des réseaux techniques : un modèle générique, *Flux,* n° 13-14, janvier-décembre 1993, pp. 11-18.

OFFNER (Jean-Marc), Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique, *L'Espace géographique,* n°3, 1993.

PETOT (Jean), *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées 1599-1815,* librairie Marcel Rivière et Cie, Paris, 1958.

PIAGET (Jean), *Le structuralisme,* PUF, QSJ, 1996.

PLASSARD (François), *Les autoroutes et le développement régional,* Economica, Presses universitaires de Lyon, 1977.

PLASSARD (François), *Axes autoroutiers et développement des régions,* Les Cahiers scientifiques du Transport, n°22, 1990, pp. 81-98.

RAFFESTIN (Claude), *Pour une Géographie du pouvoir,* Litec, 1980, 249 p.

RIBEILL (Georges), Le développement à la française des réseaux techniques, *Métropolis,* n°73-74, 1986.

RIBEILL (Georges), *La révolution ferroviaire,* Belin, 1993, 479 p.

REVERDY (Georges), *Histoire des routes et des autoroutes,* PUF, Que sais-je ?,1995, 128 p.

SALSBURY (Stephen), Grands réseaux techniques, modèles de développement dans le temps : l'exemple des chemins de fer et de l'électricité, *Flux,* n°22, octobre-décembre 1995, pp. 31-42.

SCHERRER (Franck), *L'égout, patrimoine urbain, L'évolution dans la longue durée du réseau d'assainissement de Lyon,* Thèse d'Urbanisme, Université Paris XII, 1992, 480 p.

SEELY (Bruce E.), *Building the américain highway system,* Temple University Press, 1987, 308 p.

WALCH (J.), Les saints-simoniens et les voies de communications, *Culture technique,* n°19, 1989, pp. 285-294.

WALLISER (Bernard), *Systèmes et modèles, Introduction critique à l'analyse des systèmes,* Seuil, Paris, 254 p.

DEUXIEME PARTIE

BAILLY (A.S), GUESNIER (B.), PAELINCK (J.H.P), SALUEZ (A.), *Comprendre et maîtriser l'espace ou la Science régionale et l'aménagement du territoire,* Montpellier, GIP Reclus, 1987.

BODINEAU (Pierre), *La régionalisation,* PUF, QSJ, 1995.

BONNET (M.), Esquisse d'un historique des autoroutes, *RGRA,* n°445, juillet-août 1969.

CAR ON (François), *Histoire des chemins de fer en France, 1740-1883,* Fayard, 1997, 700 p.

CARRERE (Gilbert) (dir), *Transports, destination 2002 : débat national,* 4 ème rencontre, jeudi 4 juin 1992, Montpellier.

CAV AILLES (Henri), *La route française, son histoire, sa fonction,* Colin, Paris, 1946.

CHEVALLIER (Jacques), *Le service public,* PUF, QSJ, 1987.

CURIEN (Nicolas), D'une problématique générale des réseaux à l'analyse économique du transport des informations, *Cahier n°2, groupe Réseaux,* avril 1985.

DERYCKE (Pierre-Henri), *Economie et planification urbaines,* tome 1 L'espace urbain, tome 2 Théories et modèles, PUF, coll. Thémis, 1979.

DESROSIERES (Alain), *Une particularité française : l'économiste-statisticien,* in Belhoste (B.), Dahan Dalmenico (A.), Pestre (D.), Picon, (A.), *La France des X, deux siècles d'histoire,* Economica, 1995, pp. 185-194.

DREYFUS (Jacques), Recherche et aménagements urbains, *Consommation,* n°l, janvier-mars, pp. 3-119.

DRON (Dominique), REOCREUX (Anne), *Débat public et infrastructure de transport, rapport au Ministre de l'Environnement,* Ministère de l'Environnement, Cellule prospective et stratégie, 1996.

ETNER (François), *Histoire du calcul économique en France,* Economica, 1987, 307 p.

FOURNIAU (J.-M.), Les pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport, *Flux,* n°18, octobre-décembre 1994.

FOURNIAU (J.-M.), *Transparence des décisions et participation des citoyens,* in Projets d'infrastructure et débat public, *Techniques, Territoires, Sociétés,* n°31, mai 1996.

GRAVIER (Jean-François), *Paris et le désert français en 1972,* Flammarion, 1972.

GUILLERME (André), Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensée de l'ingénieur sous la Restauration, *Flux,* n°6, octobre-décembre 1991, pp. 5-17.

JARDIN (Antonia), FLEURY (Philippe), *La révolution de l'autoroute,* Fayard, 1973.

LABASSE (Jean), *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire,* Hermann, Paris, 1966.

LEPETJT (Bernard) , *Chemins de terre et voies d'eau : réseau de transport et organisation de l'espace en France. 1740-1840,* éd. de l'EHESS, Paris, 1984.

MERCADAL (Georges), Les études d'armature urbaine régionale, *Consommation,* n°3, juillet-septembre 1965, pp. 3-42.

MERLIN (Pierre), *Méthodes quantitatives et espace urbain,* Masson, 1973.

OFFNER (Jean-Marc), Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique, *L'Espace géographique,* n°3, 1993.

OFFNER (Jean-Marc), PUMAIN (Denise), dir., *Réseaux et territoires, significations croisées,* éd. de l'aube, 1996, 284 p.

PICON (antoine), Générosité sociale et aspirations technocratiques. Les polytechniciens saint-simoniens, in in Belhoste (B.), Dahan Dalmenico (A.), Pestre (D.), Picon, (A.), *La France des X, deux siècles d'histoire,* Economica, 1995, pp.145-156.

PLASSARD (François), *Les autoroutes et le développement régional,* Economica, Presses universitaires de Lyon, 1977.

PORTER (Theodor), *Les Polytechniciens, le calcul économique et la gestion des travaux publics,* in Belhoste (B.), Dahan Dalmenico (A.), Pestre (D.), Picon, (A.), *La France des X, deux siècles d'histoire,* Economica, 1995, pp. 195-202.

RAFFESTIN (Claude), *Pour une Géographie du pouvoir,* Litec, 1980, 249 p.

REVERDY (Georges), *Histoire des routes et des autoroutes,* PUF, Que sais-je ?, 1995, 128 p.

RUMPLER (A.), Le réseau des grandes routes de trafic européen, *RGRA,* n°217, février 1950.

RUMPLER (A.), Les conditions auxquelles doivent répondre les grandes routes de trafic international, *RGRA*, n°236, septembre 1951.

THOENIG (Jean-Claude), *L'ère des technocrates : le cas des ponts et chaussées*^ ed d'organisation, 1973.

TROISIEME PARTIE

FOURNIAU (J.-M.), Les pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport, *Flux*, n°18, octobre-décembre 1994.

LABORIE (Jean-Paul), Le dossier de voirie d'agglomération : le retour de l'Etat dans la planification urbaine, in *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine*, Plan Urbain, 1997, pp. 89-102.

MARY (G.), Le rôle des jeux d'acteurs dans la production de l'effet foncier d'une infrastructure autoroutière, le cas de l'autoroute A 71 (Bourges-Clermont-Ferrand), *Recherche, Transports, Sécurité*, n° 55, avril-juin 1997,11p.

OFFNER (Jean-Marc), Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique, *L'Espace géographique*, n°3, 1993.

PLASSARD (François), *Les autoroutes et le développement régional*, Economica, Presses universitaires de Lyon, 1977.

PLASSARD (François), *Axes autoroutiers et développement des régions*, Les Cahiers scientifiques du Transport, n°22, 1990, pp. 81-98.

RAFFESTIN (Claude), *Pour une Géographie du pouvoir*, Litec, 1980, 249 p.

SALSBURY (Stephen), Grands réseaux techniques, modèles de développement dans le temps : l'exemple des chemins de fer et de l'électricité, *Flux*, n°22, octobre-décembre 1995, pp. 31-42.

ZEMBRI (P.), et alii, *Aménagement du territoire et transport : un bilan critique de la production intellectuelle des années 1990*, rapport final, GDR Réseaux, DRAST, mats 1995, 113 p.

Bibliographie

La bibliographie est divisée en seize sections :

1- Système et structure
2- Politiques publiques
3-Action locale, décentralisation, Régionalisation
4- Service public, service universel, usagers, équité
5- Analyse spatiale
6- Pensée économique, espace et infrastructures de transport
7- Réseaux
8- Maillage
9- Relation entre réseau et territoire
10- Politique globale des transports
11- Aménagement du territoire
    11-1 Documents institutionnels (par ordre chronologique)
    11-2 Plans quinquenanux (par ordre chronologique)
    11-3 Analyse de la politique d'aménagement du territoire
    11-4 Autres documents
12- Routes et autoroutes françaises
    12-1 Rôle de l'Etat dans l'histoire des routes et autoroutes
    12-2 Ouvrages généraux sur les routes et les autoroutes
    12-3 Financement
    12-4 Rapports
    12-5 Gestion du trafic
    12-6 Planification
    12-7 Schémas routiers
    12-8 Lois et décrets
    12-9 Autres ouvrages :
    12-10 Articles grand public sur les autoroutes en France
13- Contestation
14- Histoire du réseau ferré
15- Routes et autoroutes hors France
    15-1 Allemagne
    15-2 Etats-Unis
    15-3 Suisse
16- Autres sources
    16-1 Statistiques de trafic
    16-2 Sources financières
    16-3 Fonds consultés aux Archives Nationales
    16-4 Revue de presse

La *Revue générale des Routes est Aérodromes* est désignée sous le sigle *RGRA.*

1- Système et structure

BOUDON (Raymond), *A quoi sert la notion de structure ?,* Gallimard, 1968.

DURAND (Daniel), *La systémique,* PUF, QSJ, 1996.

ELLUL (Jacques), Le système technicien, Calmann-Levy, 1977, 364 p.

FRANK (Manfred), *Qu'est-ce que le néo-structuralisme ?,* éditions du Cerf, 1989, 338 p.

LAPIERRE (Jean-William), *L'analyse de systèmes,* Syros, 1992

LENOBLE (Jacques), BERTEN (André), *Dire la norme,* LGDJ, Story-Scientia, 1990, 246 p.

LUGAN (Jean-Claude), *La systémique sociale,* PUF, coll. Que sais-je ?, 1993.

PIAGET (Jean), *Le structuralisme,* PUF, QSJ, 1996.

WALLISER (Bernard), *Systèmes et modèles, Introduction critique à l'analyse des systèmes,* Seuil, Paris, 254 p.

2- Politiques publiques

BALLIGAND (Jean-Pierre), MAQUART (Daniel), *La fin du territoire jacobin,* Albin Michel, 1990, 222 p.

BRUYNE (de) (Paul), *La décision politique,* PEETERS, 1995, 205 p.

BOUCHARDEAU (Hélène), L'enquête publique, rapport au Ministre de lEnvironnement, décembre 1993.

DRON (Dominique), REOCREUX (Anne), *Débat public et infrastructure de transport, rapport au Ministre de l'Environnement,* Ministère de lEnvironnement, Cellule prospective et stratégie, 1996.

CROZJER (Michel), *Etat modeste, état moderne, Stratégies pour un autre changement,* Fayard, 1987 et 1997, 317p.

CROZffiR (Michel), FRIEDBERG (Erhard), *L'acteur et le système,* Seuil, 1977, 504 p.

DONZEL (André), L'acceptabilité sociale des projets d'infrastructures, l'exemple du TGV Méditerranée, n Projets d'infrastructure et débat public, *Techniques, Territoires, Sociétés,* n°31,mai 1996.

FRIEDBERG (Erhard), *Le pouvoir et la règle, Dynamiques de l'action organisée,* Seuil, 2ème édition, février 1997, 439 p.

FOURNIAU (J.-M.), Les pratiques françaises de conduite des grands projets d'infrastructure de transport, *Flux,* n°18, octobre-décembre 1994.

FOURNIAU (J.-M.), *Transparence des décisions et participation des citoyens,* in Projets d'infrastructure et débat public, *Techniques, Territoires, Sociétés,* n°31, mai 1996.

JOBERT (B.), MULLER (P.), *Les politiques publiques,* PUF, QSJ, 2ème édition, 1994.

PADIOLEAU (Jean), *L'Etat au concret,* PUF, 1982.

SFEZ (Lucien), *La décision,* PUF, Que sais-je ?, 1988 .

SFEZ (Lucien), *Critique de la décision,* Presses de la Fondation nationale des Sciences Politiques, 1992, 571 p.

Cahiers Techniques, territoires, sociétés, *L'Equipement, modes d'emploi. Insertion et développement local,* n°29, juillet 1995, 65 p.

Cahiers Techniques, territoires, sociétés, *L'Equipement, modes d'emploi, deuxième partie,* n°32, septembre 1996, 121 p.

Cahiers Techniques, territoires, sociétés, *Acteurs privés et acteurs publics : une histoire du partage des rôles,* n°27, juin 1994, 145 p.

Centre universitaire de recherches administratives et politiques de Picardie, *Désordre(s),* PUF, 1997, 440 p.

3-Action locale-décentralisation-Régionalisation

BASJLE (M.), PELE (M.), L'évaluation des politiques publiques et des contrats de plan Etat-Région en France : la situation à la fin 1994, *Cahiers économiques de Bretagne,* n°4 décembre 1994, pp 1-30.

BODINEAU (Pierre), *La régionalisation,* PUF, QSJ, 1995.

BOUTONNET (J.), LINDEPERG (G.), *L'enjeu régional,* ed du centre Condorcet, 1992.

DECOUTERE (Stéphane), RUEGG (Jean), JOYE (Dominique), dir., *Le management territorial,* Presses polytechniques et universitaires romandes, 1996, 328 p.

CAJJLLOSSE (Jacques), dir., *Intercommunalités : invariance et mutation du modèle communal français,* Presses universitaires de Rennes, actes du colloque des 24 et 25 février 1994.

GRAVIER (J.-F.), *La question régionale,* 1970.

HORAIST (Jacques), *Partenaires pour évaluer. Organiser l'évaluation des politiques publiques locales,* rapport de l'atelier sur les dispositifs d'évaluation des politiques publiques locales, Commissariat général du Plan, décembre 1992, 200 p.

JAMBES (Jean-Pierre), Pays, réseaux et territoires en projets, revue *HEGOA,* n°19, 1996.

LAFONT (R.), *La révolution régionaliste,* Gallimard, 1967.

LABORIE (Jean-Paul), Le dossier de voirie d'agglomération : le retour de l'Etat dans la planification urbaine, in *Qui fait la ville aujourd'hui ? Intervention de la puissance publique dans les processus de production urbaine,* Plan Urbain, 1997, pp. 89-102.

LECOMTE (Philippe), Loi sur l'intercommunalité : dans la continuité des lois de décentralisation, *Transport Public,* mars 1992, pp. 40-47.

LORRAIN (Dominique), Le secteur public local entre nationalisation et décentralisation, *Annales de la recherche urbaine,* n°13, janvier 1982.

PONTIER (J.-M.), Les contrats de plan Etat-Région et l'aménagement du territoire, *Actualité juridique , droit administratif r\°* 12, dec 1989, pp. 743-746.

URDY (Lionel), Régions et espace de cohérence, *RERU,* n°5, 1995, pp. 853-870.

La France se refera t-elle ?, entretien avec Jacques Voisard et J.-F. Poncet, *Pouvoirs locaux,* n°16, avril 1994.

Le VU ème Plan et les régions. La régionalisation du Plan est entrée dans sa phase active, *Bulletin de la Commission nationale pour l'aménagement du territoire français,* 1976.

4- Service public, service universel

BEZANCON (Xavier), *Les services publics en France : du Moyen-Age à la Révolution,* Presses de l'ENPC, 1995.

BOROTRA (Franck), *Faut-il défendre le service public ?,* Assemblée Nationale, rapport d'information n°2260.

CHEVALLIER (Jacques), *Le service public,* PUF, QSJ, 1987.

GADREY (Jean), Service universel, service d'intérêt général, service public : un éclairage à partir du cas des télécommunications et du secteur postal, *Politiques et Management Public*, vol. 15, n°2,juin 1997.

MARTINAND (Claude), Les réseaux et le service public, *Métropolis*, n°73-74, 1986.

OCDE, *L'éthique dans le service public, questions et pratiques actuelles*, décembre 1996, 59 p.

QUIN (Claude) JEANNOT (Gilles), *Un service public pour les européens ? diversité des traditions et espaces de convergence.*, La Documentation Française, 1997, 291 p.

SFEZ (Lucien), *Légalité*, PUF, QSJ, 1989.

Demain les services urbains : efficacité, justice, régulation, actes du colloque des 19 et 20 mars 1998, Paris, GDR Réseaux.

Usagers, contribuables, citoyens, table-ronde du Colloque Technologies du territoire, *Flux*, n°22, octobre-décembre 1995, pp. 43-51.

Réseaux et équité territoriale, numéro spécial, *Flux*, n°27-28, janvier-juin 1997.

5- Analyse spatiale

BOUDEVILLE (J.-R.), *Aménagement du territoire et polarisation*, Genin, Paris, 1972.

BRUNET (Roger), La composition des modèles dans l'analyse spatiale, *L'Espace géographique*, 1980, n°4, pp. 253-265.

CLAVAL (Paul), Réseaux, croissance économique et polarisation des activités, *Annales des Mines*, série Réalités industrielles, oct. 1994.

DERYCKE (Pierre-Henri), *Economie et planification urbaines*, tome 1 L'espace urbain, tome 2 Théories et modèles, PUF, coll. Thémis, 1979.

DOCKES (P.), *L'espace dans la pensée économique du 16 ème au 18 ème siècle*, Flammarion, 1969.

DREYFUS (Jacques), Recherche et aménagements urbains, *Consommation*, n°l, janvier-mars, pp. 3-119.

JAYET (Hubert), PUIG (Jean-Pierre), THISSE (Jacques-François), Les enjeux économiques de l'organisation du territoire, *Problèmes économiques*, n°2498, 11 décembre 1996.

LACHERE (R.), Contribution à l'analyse de l'espace économique, revue *METRA*, n°6, 1965.

LEPETIT (Bernard), PUMAIN (Denise), *Temporalités urbaines*, anthropos, col. villes, 1993, 317 p.

MERLIN (Pierre), *Méthodes quantitatives et espace urbain*, Masson, 1973.

MERCADAL (Georges), Les études d'armature urbaine régionale, *Consommation*, n°3, juillet-septembre 1965, pp. 3-42.

PAELINCK (Jean), SALLEZ (Alain), Espace et localisation, Economica, 1983.

THISSE (Jacques-François), Science Régionale et Economie Géographique : matériaux pour un rapprochement, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°4, 1996, pp. 676-694.

6- Pensée économique, espace et infrastructures de transport

CARON (François), *Histoire économique de la France, XIX et XX ème siècle*, Colin, Paris, 1981,320 p.

CHARLETY (Sébastien), Histoire du Saint-Simonisme, Paris, Gonthier, 1964.

DESROSIERES (Alain), *Une particularité française : l'économiste-statisticien,* in Belhoste (B.), Dahan Dalmenico (A.), Pestre (D.), Picon, (A.), *La France des X, deux siècles d'histoire,* Economica, 1995, pp. 185-194.

ETNER (François), *Histoire du calcul économique en France,* Economica, 1987, 307 p.

GUSDORF (G.), *Les principes de la pensée au siècle des Lumières,* Paris, Payot, 1971.

PICON (antoine), Générosité sociale et aspirations technocratiques. Les polytechniciens saint-simoniens, in in Belhoste (B.), Dahan Dalmenico (A.), Pestre (D.), Picon, (A.), *La France des X, deux siècles d'histoire,* Economica, 1995, pp.145-156.

PORTER (Theodor), *Les Polytechniciens, le calcul économique et la gestion des travaux publics,* in Belhoste (B.), Dahan Dalmenico (A.), Pestre (D.), Picon, (A.), *La France des X, deux siècles d'histoire,* Economica, 1995, pp. 195-202.

WALCH (J.), Les saints-simoniens et les voies de communications, *Culture technique,* n°19, 1989, pp. 285-294.

7- Réseaux

AMAR (Georges), Les réseaux à organisation polaire, *Les Cahiers scientifiques du transport,* vol. 15, n°6, 1987.

CARON (François), La dynamique des technologies à long terme, *Alliage,* n°20-21, automne-hiver 1994.

CURIEN (Nicolas), D'une problématique générale des réseaux à l'analyse économique du transport des informations, *Cahier n°2, groupe Réseaux,* avril 1985.

DANCOISNE (P.), *Théories des graphes et constitution du réseau ferré français,* Thèse de Géographie, université Paris 1, 1984.

DUPUY (Gabriel), *L'urbanisme des réseaux, théories et méthodes,* Colin, coll. U-Géographie, 1991, 198 p.

DUPUY (Gabriel), *Systèmes, réseaux, territoires,* Presses de l'ENPC, 1985, 168 p.

DUPUY (Gabriel) (dir.), *Réseaux territoriaux,* paradigme, 1988, 286 p.

DUPUY (Gabriel), Les réseaux techniques sont-ils des réseaux territoriaux ?, *L'Espace géographique,* 1987, n°3, pp. 175-184.

GUILLERME (André), Réseau : genèse d'une catégorie dans la pensée de l'ingénieur sous la Restauration, *Flux,* n°6, octobre-décembre 1991, pp. 5-17.

GRAS (Alain), *Grandeur et dépendance, Sociologie des macro-systèmes techniques,* Economica, 1993.

GRAS (Alain), *Les macro-systèmes techniques,* PUF, DSJ, 1997.

GRAS (Alain), La notion de macro-système technique, *Culture technique,* n°21, juillet 1990.

JIANG (Jian), STRANSKY (Vaclav), *Le réseau autoroutier européen : une évaluation à l'aide de la théorie des graphes,* rapport ENPC-SETRA, avril 1993, 166 p. et annexes.

MARTIN (Jean-Paul), L'analyse des réseaux en géographie, étude de cas, *Cahier n°3, groupe Réseaux,* novembre 1985.

OFFNER (Jean-Marc), Le développement des réseaux techniques : un modèle générique, *Flux,* n° 13-14, janvier-décembre 1993, pp. 11-18.

OFFNER (Jean-Marc), PUMAIN (Denise), dir., *Réseaux et territoires, significations croisées,* éd. de l'aube, 1996, 284 p.

RIBETLL (Georges), Le développement à la française des réseaux techniques, *Métropolis,* n°73-74, 1986.

SALSBURY (Stephen), Grands réseaux techniques, modèles de développement dans le temps : l'exemple des chemins de fer et de l'électricité, *Flux,* n°22, octobre-décembre 1995, pp. 31-42.

SCHERRER (Franck), *L'égout, patrimoine urbain, L'évolution dans la longue durée du réseau*

d'assainissement de Lyon, Thèse d'Urbanisme, Université Paris XII, 1992, 480 p.

STRANSKY (Vaclav), *Formes et fonctions d'un réseau-, cas de la voirie urbaine de desserte locale,* thèse en Urbanisme et Aménagement, Université Paris XII, décembre 1995, 376 p. et annexes.

TERRIER (Christophe), D'un concept de territoire à un concept de réseaux, *Economie Lorraine,* n°72, 1988.

Symbolisme des réseaux, idéologie de la communication, Entretien avec Lucien Sfez, *Flux,* n°16, avril-juin 1994.

La planification territoriale et les réseaux, entretien avec Albert Sarratosa, *Flux,* n°4, avril-juin 1991.

Réseaux, Anthologie, 1781-1963, numéro spécial de la revue *Flux,* juin 1989.

8- Maillage

BRUNET (Roger), *Le territoire dans les turbulences,* coll. "Géographiques", Reclus, 1990.

BRUNET (Roger), Ce qu'implique le plexage, *L'Espace géographique,* 1987, n°4, p. 308.

BRUNET (Roger), FERRAS (R.), THERY (H.), (dir.), *Les mots de la géographie, dictionnaire critique,* La Documentation française, Reclus, 1992, 471 p.

BRUNET (Roger), Du maillage et du treillage, *L'Espace géographique,* 1997, n°l, p. 81.

BRUNET (Roger), FRANÇOIS (Jean-Christophe), GRASLAND (Claude), La discontinuité en Géographie : origines et problèmes de recherche, entretien avec R. Brunet, *L'Espace géographique,* 1997, vol. 4, pp. 297-308.

BAUDELLE (Guy), Quadrillage, maillage, treillage : discussion, *L'Espace géographique,* 1997, n°l, pp. 79-80.

DERYCKE (P.-H.), *La révolution française et le maillage territorial : actualité et pertinence du découpage départemental,* actes du colloque "La Science Régionale et l'Etat (Girondins et Jacobins)", Bordeaux, 4-6 septembre 1989.

LEBERRE (Maryvonne), *Territoires,* in BAILLY (A.), FERRAS (R.), PUMAIN (D.), *Encyclopédie de Géographie,* Economica, pp. 617-638.

LEPETJT (B.), *Comment penser l'échelle de la France en 1789* ?, actes du colloque La Science Régionale et l'Etat (Girondins et Jacobins), Bordeaux, 4-6 septembre 1989.

MERCIER (Pierre-Alain), La maille et l'interstice, *Quaderni,* hiver 1987-88.

PINCHEMEL (Philippe), PINCHEMEL (Geneviève), *La face de la terre, A.* Colin, 1988 (1ère édition), 519 p.

RAFFESTIN (Claude), *Pour une Géographie du pouvoir,* Litec, 1980, 249 p.

9- Relation entre réseau et territoire

9-1 Ouvrages et articles généraux

ARNOLD (P.), BEGUIN (H.), PEETERS (D.), THOMAS (I.), Structure géographique du réseau de transport et localisations optimales, *Actes des Journées scientifiques des groupements de recherche Réseaux et Espaces, Villes et Régions,* Poitiers 28 et 29 avril 1997.

BAVOUX (J.-J.), CHARRIER (J.-B.), *Transports et structuration de l'espace dans l'Union européenne,* Masson Géographie, 1994.

BRUNET (Roger), L'enjeu du transport, *L'Espace géographique,* n°3, 1993.

BUISSON (Marie-Andrée), MIGNOT (Dominique), Evolution des villes et politiques de transports, *Les Cahiers scientifiques du transport,* n°30-1995, pp. 19-30.

JAMBES (Jean-Pierre), Développement, territoires et réseaux, Réflexions pour une géographie du développement, *Actes des Journées scientifiques des groupements de recherche Réseaux et Espaces, Villes et Régions,* Poitiers 28 et 29 avril 1997.

OFFNER (Jean-Marc), Les effets structurants du transport, mythe politique, mystification scientifique, *L'Espace géographique,* n°3, 1993.

PLASSARD (François), *Les autoroutes et le développement régional,* Economica, Presses universitaires de Lyon, 1977.

VARLET (Jean), *Dynamique des réseaux de transport et recompositions territoriales,* Thèse d'Habilitation à diriger des recherches, janvier 1997, Université de Toulouse-le-Mirail.

9-2 Réseau routier et autoroutier et territoire

BARRE (A.), Le réseau autoroutier français : un outil rapidement valorisé, des effets controversés, *Annales de Géographie,* n°593-594, janvier-avril 1997, pp. 81-106.

CERAMAC, *Autoroutes, économie et territoires,* actes du colloque de Clermont-Ferrand, mai 1995, Université Biaise-Pascal, 1997, 423 p.

CGPC, *Rapport au Ministre de VEquipement concernant la prise en compte des effets socio-économiques en vue de la valorisation des infrastructures de transport,* CGPC, 1989, 102 p.

ELBAZ-BENCHETRIT (Valérie), *Autoroutes : impacts sur l'économie et l'environnement,* Presses de l'ENPC, 1997, 116 p.

IAURP, Les effets structurants des voies autoroutières sur l'urbanisation, Mars 1972

JOIGNAUX (Guy), LLANOS (Jacqueline), (dir.), *L'évaluation des transports en questions,* INRETS, journée spécialisée du 9 juin 1994, actes n°43, décembre 1994, 201 p.

LANNEAUX (Marie-Agnès), *Grandes infrastructures de transport et territoire. Valorisation et dynamique du territoire traversé pat l'autoroute A 39,* Thèse de doctorat en Géographie soutenue le 10 décembre 1996, Université de Franche-Comté, 349 p. et annexes.

MARY (Geneviève), Le rôle des jeux d'acteurs dans la production de l'effet foncier d'une infrastructure autoroutière, le cas de l'autoroute A 71 (Bourges-Clermont-Ferrand), *RTS,* n°55, avril-juin 1997. pp. 3-14.

ORUS (Jean-Paul), *Conséquences économiques des grandes infrastructures routières,* rapport SETRA, décembre 1994, 24 p.

PLASSARD (François), *Axes autoroutiers et développement des régions,* Les Cahiers scientifiques du Transport, n°22, 1990, pp. 81-98.

SEDES, *Conséquences socio-économiques de la mise en service de tronçons d'autoroutes de liaisons sur la région rurale traversée,* DGRST, Secrétariat d'Etat aux Transports; SAEI, mission de la recherche, mars 1976.

COLLECTIF, *Les communes à l'épreuve de l'autoroute,* actes de la journée d'études organisée par le Laboratoire d'Economie des transports et le Centre de recherche sur les institutions publiques le 9 octobre 1981, Presses universitaires de Lyon, 1983.

SETRA, *Effets économiques des grandes infrastructures routières,* 16 fascicules, 1995

SETRA, *Note de synthèse sur les observatoires économiques,* 1994, 24 p.

9-3 Autres réseaux et territoire :

BOUNEAU (Ch.), La compagnie des chemins de fer du Midi, acteur du développement régional du Grand Sud-Ouest : 1852-1938, *Culture technique* , n°19, 1989.

BRUNIER (Jacques), *Les ports maritimes et fluviaux, leur place dans l'économie française et leur rôle dans l'aménagement du territoire,* rapport du Conseil économique et social, 1993, 128 p.

CHAPLAIN (Chantai), *Des territoires à l'épreuve du tunnel sous la Manche et du TGV Nord : les acteurs et leurs pratiques,* Thèse de Sciences Economiques, Lyon 2, Novembre 1994.

HAYWOOD (Russell), Railways, urban form and town planning in London : 1900-1947, *Planning Perspectives,* vol.12, n°l, pp. 37-69.

HUANG (Herman), The land-use impacts of urban rail transit Systems, *Journal of Planning Literature,* vol.ll, n°l, août 1996, pp. 17-30.

PLASSARD-BUGUET (François), Infrastructure de transport et transformation de l'espace. Le cas de la région du Creusot et de Montceau les Mines entre 1780 et 1980, *Culture technique,* n°19, 1989.

PUMAIN (D.), Chemin de fer et croissance urbaine en France au XIX ème siècle, *Annales de Géographie,* n°507, septembre-octobre 1982.

10- Politique globale des transports

BONNAFOUS (A.), (dir.), *Transports : le prix d'une stratégie,* rapport au Commissariat général au Plan, 1996.

BOITEUX (Marcel), dir., *Transports, pour un meilleur choix des investissements,* La Documentation Française, 1994, 132 p.

CARRERE (Gilbert) (dir), *Transports, destination 2002 : débat national,* 4 ème rencontre, jeudi 4 juin 1992, Montpellier.

CEMT, *Infrastructures de transport dans les pays d'Europe Centrale et orientale, critères de choix et financement,* 1995, 146 p.

CEMT, *Tendances du transport européen et besoins en infrastructures,* 1995, 322 p.

CLERC-PECHINE, (Nicole), *Dix ans d'économie des transports, recherche bibliographique,* Presses universitaires de Lyon, 1981, 251 p.

Commission des Communautés européennes, Direction générale des transports, *Réseaux transeuropéens, vers un schéma directeur du réseau routier et de la circulation routière,* rapport du groupe de travail "autoroutes", 1993, 118 p.

ETCHELECOU (André), (coord.), *Transports internationaux en montagne, sortir de l'impasse,* Ministère de l'Environnement, mai 1997, 231 p.

JOIGNAUX (Guy), LLANOS (Jacqueline), dir., *L'évaluation des infrastructures de transport en question,* Journée spécialisée INRETS du 9 juin 1994, actes n°43, décembre 1994, 122p .

Les grands projets de transport, Langages de l'évaluation, discours de la décision, synthèse INRETS n°10, novembre 1987, 152 p.

Décision du 23 juillet 1996 du Parlement européen et du Conseil sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport

11- Aménagement du territoire

11-1 Documents institutionnels (par ordre chronologique)

Commissariat général du Plan d'Equipement et de la Productivité, *Rapport annuel sur l'exécution du plan de modernisation et d'équipement,* 1961.

Conseil supérieur du Ministère de la Construction, *Plan d'aménagement du territoire,* février 1962. 2 tomes et cartes.

Ministère de la Construction et du Logement, *Rapport sur l'aménagement du territoire français.* Paris, 1962, 2 vol. .

DATAR, *Politique d'aménagement du territoire,* loi de finance pour 1970, 1971, 1972.

DATAR, *Politique d'aménagement du territoire,* 1975.

DATAR, *Schéma général d'aménagement de la France, Bilan d'une expérience prospective,* 1977.

DATAR, Ministère des Transports, *Transports et aménagement du territoire. Schémas régionaux de transport.* Rapport du groupe interministériel de coordination, La Documentation française, 1978.

DATAR, *Débat national pour l'aménagement du territoire,* document introductif, 1993

document d'étape, 1994 ; compte-rendu de la 2ème phase du débat, juin 1994.

DATAR, *Schéma national d'aménagement et de développement du territoire,* avant-projet approuvé le 10 avril 1997, 62 p

SAUZAY (Michel), MERCADEER (Michel), *Avant-projet de rapport de la commission "Réseaux et territoires"* présidée par M. Jean-François Poncet, Travaux préparatoires au SNADT, juillet 1996,50 p.

11-2 Plans quinquenanux (par ordre chronologique)

PERROUX (F.), *Le IV ème Plan français,* PUF, QSJ, 1962.

CGP- DATAR, *Rapport d'exécution du plan en 1964 et 1965 : projet de loi de finances pour 1966,* 1965,269 p.

Le Vème Plan, La Documentation Française illustrée, n° 220-222, octobre-novembre 1966.

Commissariat général du Plan d'Equipement et de la Productivité, *Vème plan 1966-70, Rapport particulier, routes de rase campagne et voierie en milieu urbain,* La Documentation Française, 1967, 174 p.

CGP, Commission de l'Industrie, Vlème Plan 1971-75, *Rapport du comité automobile, motocycle et cycle,* La Documentation française,

CGP-CNAT , *Note d'informations sur les travaux de la CNAT en vue de la préparation du Vlème plan,* 1968, 102 p.

CGP, *Vlème Plan 1971-75, Rapport de la Commission Aménagement du Territoire,* La Documentation Française, 1971, 111p.

CGP, *'Rapport de la commission, Préparation du VHme Plan,* La Documentation française, 1976, 264 p.

CGP, *Transport-Préparation du VIII ème plan 1981-85,* La Documentation Française, 1980 148 p.

CGP, *Rapport du groupe de travail politique des transports,* La Documentation Française, 1989, pp. 215-289.

CGP, Document introductif à la préparation du IX ème Plan, CGP, mars 1992, 52 p.

CGP, *Projet de rapport portant examen du X ème plan (1989-92) à mi-parcours,* 1991,130 p.

11-3 Analyse de la politique d'aménagement du territoire

AYDALOT (Philippe), *Evolution des disparités régionales et politiques d'aménagement du territoire (France 1960-80),* doc. reprog., INEREC, juin 1973, 67 p.

AUBERT (M.), *Les transports et l'aménagement du territoire,* DATAR, juillet, 1964.

RATT.T.Y (A.S), GUESNIER (B.), PAELINCK (J.H.P), SALLEZ (A.), *Comprendre et maîtriser l'espace ou la Science régionale et l'aménagement du territoire,* Montpellier, GIP Reclus, 1987.

DERYCKE (P.-H.), PLAUD (M.), *Transports et aménagement du territoire : réflexions sur le rééquilibrage est/ouest,* rapport DATAR, la Documentation Française, 1977.

FLECHET (J.), *Les communications transversales et l'aménagement du territoire,* in JO Avis et rapports du Conseil économique et social, n° 178 du 16 décembre 1980, séances des 14 et 15 novembre 1980, pp. 651-706.

GRAVIER (Jean-François), *L'aménagement du territoire et l'avenir des régions françaises,* Flammarion, 1964.

GRAVIER (Jean-François), *Paris et le désert français en 1972,* Flammarion, 1972.

GREFFE (Xavier), Politiques d'aménagement du territoire et espaces ruraux, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* n°2, 1996, pp. 397-406.

GUIGOU (J.-L.), *France 2015 : recomposition du territoire national,* éd. de l'aube, 1993.

GUIGOU (J.-L.), *Une ambition pour le territoire,* éd. de l'aube, 1995.

GUIGOU (J.-L.), Pour une conception renouvelée de l'aménagement du territoire, *RERU,* n°4, 1996, pp. 833-842.

LABASSE (Jean), *L'organisation de l'espace, éléments de géographie volontaire,* Hermann, Paris, 1966.

LACAZE (Jean-Paul), *L'aménagement du territoire,* Flammarion, coll. domino, 1995.

LAJUGIE (J.), DELFAUD (P.), LACOUR (C), *Espace régional et aménagement du territoire,* Dalloz, 1985, 2ème édition.

LABORIE (J.-P), LANGUMIER (J.-F.), ROO de (P.), *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985,* la documentation française, 1985.

LIGOT (M.), *Un territoire, une passion* , France-Empire, 1997.

OCDE, *Politique de l'aménagement du territoire et du développement régional de la France,* OCDE, doc polyg, octobre 1973.

PINON (Pierre), *Recueil d'articles sur l'aménagement du territoire au XVIII ème et au XIX ème siècle,* Ecole d'Architecture de Nantes, 1996, 95 p.

UNADEL (Union nationale des acteurs et des structures de développement local), *Les territoires aménagent le territoire,* bulletin n°15, mars 1994.

UNADEL (Union nationale des acteurs et des structures de développement local), *Intercommunalité et développement local,* bulletin n°13, décembre 1992.

URDY (Lionel), Régions et espaces de cohérence, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine,* n°5, 1995, pp. 853-870.

UHRICH (R.), L'aménagement du territoire? Autrement !, *RERU,* n°5, 1996, pp. 999-1008.

Les orientations de l'aménagement du territoire dans le cadre de la planification décentralisée, *Les Cahiers du nouveau dialogue,n°\,* mars 1983.

Actes du colloque Construire la dynamique des territoires .... processus, acteurs , institutions, développement, 28-29 avril 1997, Paris.

ZEMBRI (P.), et alii, *Aménagement du territoire et transport : un bilan critique de la production intellectuelle des années 1990,* rapport final, GDR Réseaux, DRAST, mats 1995, 113 p.

Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n°95-115 du 4 février 1995.

11-4 Autres documents

Zones de revitalisation rurale : l'égalité des chances traduite en mesures économiques, *La lettre de l'ADIMAC* (association pour le développement industriel et économique du massif central et du centre), n°9, mars 1996.

La politique régionale européenne franchit une nouvelle étape, *Lettre de la DATAR,* n°149, février 1994.

L'objectif du CIAT : équilibrer l'emploi sur le territoire, Lettre de la DATAR, n°153, octobre 1994.

Les aides aux entreprises. Lutter contre l'inégalité des territoires, *DATAR, lettre aux entreprises,* n°18, juillet 1995.

Lettre de la DATAR, n°154, juillet 1995, n°156, juin 1996, n°155, avril 1996.

L'aménagement du territoire, *La lettre de la SNCF,* n° 103, mars 1994, 6p.

12- Routes et autoroutes françaises

12-1 Rôle de l'Etat dans l'histoire des routes et autoroutes

BRUNO (X.), COQUAND (R.), *Le corps des ponts et chaussées,* ed CNRS, 1982.

MARQUIS (Jean-Claude), Ingénieurs de l'Etat et élus locaux, *L'Espace juridique,* Lille 1988.

PETOT (Jean), *Histoire de l'administration des Ponts et Chaussées 1599-1815,* librairie Marcel Rivière et Cie, Paris, 1958.

THOENIG (Jean-Claude), *L'administration des routes et le pouvoir départemental. Vie et mort de la vicinalité,* éd. Cujas, n°2, 1980.

THOENIG (Jean-Claude), *L'ère des technocrates : le cas des ponts et chaussées*^ ed d'organisation, 1973.

12-2 Ouvrages généraux sur les routes et les autoroutes

BARDOU (J.-P.), CHANARON (J.-J.), FRIDENSON (P.), LAUX (J.-M.), *La révolution automobile,* Albin Michel, Paris, 1977.

BONNET (M.), Esquisse d'un historique des autoroutes, *RGRA,* n°445, juillet-août 1969.

CAV AILLES (Henri), *La route française, son histoire, sa fonction,* Colin, Paris, 1946.

DRE Bretagne, *Le plan routier Breton,* Presses ENPC, 1996, 159 p.

FOURNIAU (Jean-Marie), *L'expertise technico-économique dans la constitution et le développement du réseau autoroutier,* doc polygr. 1985.

FUSTIER (Pierre), *La route,* Picard, Paris, 1968.

GOGER *(S.-M.), La politique routière en France de 1716 à 1815,* doctorat d'Etat en Histoire, EHESS, 1988.

GUILLERME (André), *Corps à corps sur la route,* Presses ENPC, 1984.

HERON DE VILLEFOSSE (René), *Histoire des grandes routes de France,* Perrin, Paris, 1975.

JARDIN (Antonia), FLEURY (Philippe), *La révolution de l'autoroute,* Fayard, 1973.

PICON (Antoine), *Architectes et ingénieurs au siècle des Lumières,* Parenthèses, 1988, 317 p.

LAFONT (Robert), *Les autoroutes,* PUF, Que sais-je ?, 1997, 127 p.

LEPETIT (Bernard), *Chemins de terre et voies d'eau : réseau de transport et organisation de*

l'espace en France. 1740-1840, éd. de l'EHESS, Paris, 1984.

LEPETTT (Bernard), *Pour une étude de la spatialisation des phénomènes économiques : le réseau des transports intérieurs de la France préindustrielle,* compte rendu de fin d'étude d'une recherche financée par la DGRST, décembre 1982, 202 p.

McSHANE (C), De la rue à l'autoroute, 1900-1940, *Annales de la recherche urbaine,* n°23-24, 1984.

MICHAUD (Guy), *Les routes de France depuis les origines jusqu'à nos jours,* Association pour la diffusion de la pensée française, 1959.

REVERDY (Georges), *Histoire des routes et des autoroutes,* PUF, Que sais-je ?, 1995, 128 p.

REVERDY (Georges), *Histoire des routes de France du Moyen-Age à la Révolution,* Presses de l'ENPC, 1997.

REVERDY (Georges),

RICKARD (Charles), *Les autoroutes,* PUF, QSJ, 1984.

RUMPLER (A.), Le réseau des grandes routes de trafic européen, *RGRA,* n°217, février 1950.

RUMPLER (A.), Les conditions auxquelles doivent répondre les grandes routes de trafic international, *RGRA,* n°236, septembre 1951.

200 numéros de la RGRA ont été répertoriés, entre autres :

RGRA, n°134, février 1937; *RGRA,* n°149, mars 1939 ; *RGRA,* n°198, juillet 1948 ; *RGRA,* n°207, avril 1949 ; *RGRA,* n°215, décembre 1949; *RGRA,* n°243, avril 1952. ; *RGRA,* n°271, août 1954 ; *RGRA,* n°273, octobre 1954. ; *RGRA,* n°274, novembre 1954 ; *RGRA,* n°372, janvier 1963 ;*RGRA,* n°416, décembre 1966. ; *RGRA,* n°414, octobre 1966, *RGRA,* n°460, août 1970 ; *RGRA,* n°489, juillet août 1973.

12-3 Financement

ABRAHAM (C), Critères techniques de rentabilité des travaux routiers, *La Route,* 1959.

DERYCKE (Pierre-Henri), *Le péage urbain, histoire, analyse, politiques,* Economica, 1997, 205 p.

Direction des Routes, *L'expérience française en matière de concessions autoroutières,* doc. interne, 1997.

FAYARD (Alain), *Les autoroutes et leur financement,* Notes et études documentaires, La documentation Française, n° 4597-4598, 10 déc 1980, 180 p.

GASTAUT (G.), Méthodes de la rationalisation des choix budgétaires, *PCM,* octobre 1969.

HENRY (Claude), GRANJEAN (Alain), Choix autoroutiers et calcul économique, *Cahiers du GERMES,* n°12, décembre 1987, pp. 95-113.

JOLY (Gilles), *Le financement privé des autoroutes,* Thèse, Université de Lyon, 1975.

LAURE (A.), ABRAHAM (I.-C), Etude des programmes d'investissements routiers, *Annales des Ponts et Chaussées,* novembre-décembre 1959.

LAURE (A.), ABRAHAM (C), L'étude économique des investissements routiers, *La Route,* 1959.

DUNN (James), The politics of motor fuel taxes and infrastructure funds in France and the United States, *Policy Studies Journal,* vol. 21, n°2, 1993, pp. 271-284.

12-4 Rapports

BALLADUR (E.), *Rapport sur la politique routière,* mai 1969.

BOYER (Jean), *Une politique routière pour la France (1996-2015),* rapport d'information du sénat, n°256, 1996-97.

BRUA (Jacques), *L'accessibilité des zones à faible densité de population,* rapport du Conseil général des Ponts et Chaussées et du Conseil général du Génie rural, des Eaux et Forêts, juillet 1993, 47 p et annexes.

Conseil général des Ponts et Chaussées, *Cohérence de la planification et de la programmation des réseaux routiers français et européens,* SETRA, juillet 1993.

Cour des comptes, Rapport public sur la politique routière et autoroutière, 1973, 1986, 1990.

Cour des Comptes, *Rapport au président de la République sur la politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national,* mai 1992.

Conseil économique et social, *Avis et rapports,* 1961, n°2.

Conseil économique et social, *Les liaisons autoroutières et routières à fort débit,* avis adopté par le Conseil Economique et Social au cours de la séance du 27 Janvier 1982 sur le rapport de J. Fabre.

DREYFUS (Gilbert), *Rapport sur la situation actuelle et le devenir des autoroutes françaises,* janvier 1982, 62 p.

Rapport de l'étude interministérielle sur les autoroutes, mai 1978,115 p.

12-5 Gestion du trafic

ATEC, *Les déplacements, l'ère de la gestion,* presses de l'ENPC, 1998, 312 p.

CEMT, *Les péages routiers urbains,* rapport de la 97 ème table ronde d'Economie des Transports , 1994, 190 p.

CETE Méditerranée, CERTU, Cofiroute, Direction des Routes, *Comportements des automobilistes face au péage urbain à travers l'expérience du tunnel Prado-Carénage,* avril 1997.

DUPUY (Gabriel), *Une technique de planification au service de l'automobile : les modèles de trafic urbain,* document de travail, Paris, 1975, 201 p.

FAYARD (A.), La congestion du réseau routier national français de rase campagne, diagnostic et remèdes envisageables, *RERU,* n°l, 1996, pp. 41-52.

OCDE, *Gérer la congestion et la demande de trafic routier,* 1994, 155 p.

PASSEGUE (Sophie), Rugosité routière et mesure du temps d'accès en milieu rural, une modélisation par carroyage, *l'Espace Géographique,* n°4, 1997, pp. 355-366.

QUINET (Emile), *La demande de transport, de la modélisation des trafics à l'appréhension des besoins,* Presses de l'ENPC, Paris, 1982, 323 p.

Régulation des flux, la congestion en question, Actes de la 4 ème séance du séminaire Villes et transports, 18 mars 1992.

12-6 Planification

Le plan directeur d'aménagement du réseau routier national, *RGRA* ,n°353, juin 1961.

Le programme routier 1960-1975, *RGRA,* n°339, avril 1960.

Les routes dans le Vème Plan, *RGRA,* n°406, janvier 1966.

Les options du VI ème Plan, *bulletin du PCM,* avril 1970.

Vème Plan 1966-70, Le rapport particulier "routes de rase campagne et voirie en milieu urbain", *RGRA,* n°423, juillet-août 1967.

Le nouveau schéma directeur routier national, *RGRA,* n°681, janvier 1991.

Schéma général d'aménagement de la France. Les grandes liaisons routières. Histoire d'un schéma, DATAR, Travaux et recherches de prospective, Documentation française, 1972.

12-7 Schémas routiers

Schéma d'aménagement à long terme du réseau routier national, Ministère des Transports, décembre 1978,41p.

Schéma directeur des autoroutes, de leurs prolongements et des grandes liaisons d'aménagement du territoire, note de présentation, mai 1984, Direction des routes, DATAR* 4 p.

Modifications apportées au projet de schéma directeur approuvé par le Conseil des Ministres du 18 avril 1984, doc. de travail, 10 p.

Schéma directeur routier national 1986, rapport, Direction des Routes, 9 p.

Schéma directeur routier national ,1988, rapport, Direction des Routes, 13 p et annexes.

Le nouveau schéma directeur routier national, Direction des routes, 1990.

SDRN de 1992, Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports.

Schéma directeur routier national 1992, rapport, Direction des Routes, 17 p et annexes.

Direction des Routes, *Points particuliers de la réforme en cours* (déclassement de 55 000 km de RN), document de travail, 31p.

12-8 Lois et décrets

loi n° 51-1480 du 30 décembre 1951 portant abrogation du décret n°51-1214 du 20 octobre 1951 relevant le taux des taxes intérieures de consommation de certains produits pétroliers et création d'un fonds spécial d'investissement routier.

circulaires ministérielles du 18 septembre 1952 et du 17 septembre 1953 concernant les conditions techniques d'aménagement des routes nationales et des grands itinéraires

loi n°55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes.

décret interministériel du 4 juillet 1960 modifiant l'article 4 de la loi du 18 avril 1955.

loi n°69-7 du 3 janvier 1969 relative aux voies rapides et complétant le régime de la voirie nationale et locale.

Instruction du 20 janvier 1970 sur les calculs de rentabilité appliqués aux investissements routiers, Ministère de l'Equipement et du Logement, Direction des Routes et de la Circulation Routière.

décret n°70-398 du 12 mai 1970 remplaçant les dispositions réglementaires des alinéas 2 à 6 substitués par le décret n°60-661 du 4 juillet 1960 aux alinéas 2 et 3 de l'article 4 de la loi n°55-435 du 18 avril 1955 portant statut des autoroutes.

décret n°83-774 du 31 août 1983 relatif à l'établissement public Autoroutes de France.

12-9 Autres ouvrages :

BURDEAU (Michel), ROBICHON (Yves), Les réseaux routiers, *Métropolis,* n°73-74, 1986, pp. 19-24.

DEBIEVRE (Antoine), Les nouvelles autoroutes que l'Equipement prépare, *L'Environnement Magazine,* juillet août 1996, n°1549.

HOULET (Jacques), *Eléments pour une théorie du paysage autoroutier,* Autoroutes du sud de la France, direction de la communication, décembre 1993, 110 p.

MILLS (Jean), *Cohérence de la planification et de la programmation des réseaux routiers français et européens,* SETRA, 1993.

STUDENY (C), *L'invention de la vitesse,* Gallimard, 1995.

La route : un instrument de communication et de progrès, in *Problèmes politiques et sociaux,* n°571, novembre 1987, La Documentation Française, 31p.

Qu'est-ce qu'une route ?, *Cahiers de Médiologie,* n°2, Gallimard, 317 p.

Les autoroutes s'imposent, extrait de "L'Illustration" de 1927, *PK 2000,* pp. 6-7.

Brève chronique anecdotique pour servir à l'histoire de l'autoroute A 72 de Clermont à St-Etienne, en célébration de son achèvement, 1970-1985, *PK2000,* n°l, juin 1985, pp. 2-5.

Paysages routiers, n° spécial de la revue *Métropolis,* n°80, 2ème trimestre 1987.

12-10 Articles grand public sur les autoroutes en France

BELLERET (Robert), Le programme autoroutier doit faire l'objet d'un réexamen, *Le Monde,* 25 juin 1997.

BROMBERGER (Laurent), L'impérialisme autoroutier, *La vie du rail,* 18 juin 1997, n°2601pp.17-22.

COHEN (Philippe), Ces gaspillages dont on ne parle pas, *Marianne,* n°63, 12 juillet 1998, pp. 48-50.

KEMPF (Hervé), Autoroutes : la fuite en avant, *Dynasteurs,* juillet-août 1991.

MAUDUIT (Laurent), Voyage indiscret au coeur de l'Etat, La faillite en l'an 2000 ?, *Le Monde,* lundi 29 juin 1998.

Les autoroutes à contresens, *Le Point,* n°1246, 3 août 1996.

Les péages débarquent aux Etats-Unis, *La Vie du Rail,* 30 avril 1997.

L'Europe accélère la réforme du "tout-autoroute" à la française, *Le Monde,* 5 décembre 1997.

Infrastructures. Financement : la réforme par petites touches, *Les Echos,* 19 janvier 1998.

Grands travaux, les géants du BTP poussent à la consommation, *Capital,* juin 1998, pp. 92-93.

Dérapages sur autoroutes, *Que Choisir ?,* juillet-août 1998, n°351.

Jean-Claude Gayssot veut remettre à plat le financement des routes, *Les Echos,* 19 juillet 1997.

Une révision du programme autoroutier pourrait être envisagée, *Le Monde,* 20 juin 1997.

13- Contestation des projets autoroutiers

Mouvement Ecologiste Indépendant, Ressourcer l'écologie, plaquette.

CNEPA (Comité national contre les excès du programme autoroutier), Faut-il encore construire des autoroutes ?, doc. reprog., 12 p.

DEBIEVRE (Antoine), Les voies difficiles de la concertation, *L'Environnement Magazine,* Juillet/août 1996, n°1549, pp. 22-29.

DUNN (James), The french highway lobby, a case study in state-society relations and policymaking, *Comparative Politics,* avril 1995, pp. 275-295.

FNE, FNAUT, Club Alpin Français, Bureau européen de l'Environnement, Autoroutes Overdose, Pour une politique des transports européens, texte d'une conférence de presse du 4 mars 1992

Cahiers techniques, territoires, sociétés, *Projet d'infrastructures et débat public,* n°31, mai 1996.

GARNIER (Ch.), RAMADE (F.), Protection de la nature, crise de l'énergie et transport, *Le courrier de la Nature*, n°34, novembre-décembre 1974;

SrVARDIERE (Jean), Doutes et propositions sur les infrastructures, *Combat Nature*, n°115, novembre 1996.

TRICOT (Anne), *L'empire du milieu : quand une controverse environnementale interroge la conception et la conduite d'un projet autoroutier*, thèse de Géographie et d'Aménagement soutenue le 5 janvier 1998, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 411 p.

WAECHTER (Antoine), *Dessine-moi une planète, L'écologie, maintenant ou jamais*, Albin Michel, 1990, 256 p.

loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement.

circulaire n°92-71 du 15 décembre 1992 relative à la conduite des grands projets nationaux d'infrastructures (dite circulaire Bianco).

A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains

ACPAT, *Dossier de présentation du projet de l'autoroute transchablaisienne*

CETE de Lyon, *Autoroute du Chablais, présentation des études*, juin 1988, 13 p.

Chablais Léman Développement, Dossier de presse, autoroute A 400, 28 février 1997.

Club alpin français, Les liaisons transmassifs, novembre 1991, doc. de travail, 25 p.

Fédération d'action régionale pour l'environnement, *Transit routier transmassif, les projets, les mouvements de résistance, les alternatives*, doc. reprog. , 58 p.

Rapport de la commission d'enquête de l'autoroute A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains, septembre 1994.

Revue de presse pour la période 1993-1997 (Dauphiné Libéré, Messager, Tribune de Genève, Le Courrier Savoyard, le nouveau Quotidien, etc.)

dossier de presse de l'ACPAT à l'occasion de la réunion publique du 28 février 1997.

dossiers de presse du Conseil lémanique pour l'environnement

documentation de l'ACPAT (Macadam Chablais le journal de l'ACPAT, tracts, etc.)

A 51 Grenoble-Sisteron

Collectif des opposants à l'A 51, FRAPNA Isère, *Pour des alternatives à l'autoroute A 51*, dossier préalable à l'inscription aux contrats de plan Etat-Région des aménagements des RN 75 et RN 85.

FRAPNA Isère, 1987-1997, *Projet A 51 Dix années de lutte.*

Institut BVA, *L'Axe Alpin, légitimé par l'opinion*, Axe Alpin, Chambre régionale de Commerce et d'Industrie PACA.

A 51 section Grenoble-Col du Fau, Un Milliard de francs de retombées pour l'économie locale, *Présences*, septembre 1996.

A 51 Infos, Les grandes étapes du projet, AREA, Scetauroute, janvier 1995, 6 p.

A 51 Infos, Le point sur les travaux et les mesures de sécurité, AREA, Scetauroute, septembre 1995, 6 p.

documents divers de la FRAPNA Isère

A 89 tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde

BELLERET (Robert), L'"autoroute des présidents" desservira le site auvergnat de Vulcania, *Le Monde,* 9 janvier 1998.

FOING (Dominique), L'autoroute la plus bête du monde, *L'Evénement du Jeudi,* 156-21 juin 1995.

Henou ingénieur conseil, *Synthèse des études réalisées sur et en amont du maar de Beaunit et sur l'avant-projet de la A 89,* commune de Charbonnières-les-Varennes, mars 1996.

Dossier d'enquête préalable à la DUP, juin 1996.

Rapport de la commission d'enquête publique, septembre 1996.

Avis motivé des commissaires enquêteurs, septembre 1996.

Revue de presse (La Tribune, Le Monde, La Montagne, etc.)

documentation interne aux associations de de contestation (courriers, tracts, comptes-rendus etc.).

14- Histoire du réseau ferré

AUPHAN (Etienne), *Quel avenir pour les réseaux ferrés d'Europe occidentale ?,* éditions du CNRS, mémoires et documents de Géographie, 204 p, 1991.

CARON (François), *Histoire de l'exploitation d'un grand réseau. La compagnie du chemin de fer du Nord. 1846-1937.* Paris, Mouton, 1973.

CARON (François), *Histoire des chemins de fer en France, 1740-1883,* Fayard, 1997, 700 p.

FRESSOZ (Marc), WIART (Alain), La voie hollandaise, *La vie du rail,* n°2595, 7 mai 1997, pp. 16-20.

PICARD (A.), *Les chemins de fer français. Etude historique sur la constitution et le régime du réseau,* éd. J. de Rotschild, Paris, 1884.

RIBEILL (Georges), *La révolution ferroviaire,* Belin, 1993, 479 p.

15- Routes et autoroutes hors France

15-1 Etats-Unis

ALTSHULER (Alan), *The urban transportation System : politics and policy innovation,* MIT press, 1979, 558 p.

BELASCO (Warren-James), *Americans on the roads, 1910-1945,* MIT press, 1981, 212 p.

BOUTET (Daniel), *Les problèmes routiers aux Etats-Unis,* n°211, août 1949.

CONGRESS OF THE NATION,

vol. I, 1961-65, *Economie policy, Postwar highway program,* pp. 524-535.

vol. II, 1965-68, *Transportation Policy,* pp. 227-246, *Miscellaneous économie législation,* 288-291,

vol III, 1969-72, *Transportation Policy,* pp. 147-172, *Miscellaneous économie législation,* pp. 177-181.

vol. IV, 1973-76, *Transportation and communications, chronology,* pp. 506 à 511, pp. 532 à 553. *Highway authorizations,* pp. 363-366.

vol. V, 1977-80, *Commerce and transportation, Highway, mass transit aid,* pp. 304-308.

vol. VI, 1981-84, *Transportation, Highway authorizations,* pp. 297-298 ; *Gas tax, highway/transit aid,* pp. 301-307.

vol. VII, 1985-88, *Transportation and commerce, Highway authorizations 1985-86,* pp. 363-366.

vol. VII, 1985-88, *Transportation and commerce, Highway authorizations 1987-88,* pp. 378-382.

vol. VIII, 1989-90, 1991-92, *Transportation and commerce, Highway authorization,* pp. 437-443.

GHORRA-GOBIN (Cynthia), *La prospective urbaine aux Etats-Unis, ou les enjeux de h civilisation suburbaine,* document 2001 Plus, n°42, juin 1997, Centre de prospective et de veille scientifique, DRAST, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, 45 p.

HASSELL (John), L'avenir du programme routier des Etats-Unis tant en zones urbaines qu'en zones rurales, *RGRA,* n°572, février 1981.

HORNER (F.), L'encombrement des centres urbains et les moyens d'y remédier : les express-way des Etats-Unis, *Revue générale des routes et de la circulation routière,* n°181, février 1947.

JONES (David), *Urban transit policy : an économie and political history,* Prentice-Hall, Londres, 1985, 182 p.

LEFEVRE (Christian), *Développement urbain et transport collectif à Los Angeles,* thèse de 3 ème cycle, mars 1984, 2 volumes, 364 p. et annexes.

PARAYRE (J.-P.), REGARD (R.), Le financement du réseau routier aux Etats-Unis, *RGRA,* n°397, mars 1965.

SEELY (Bruce E.), *Building the américain highway System,* Temple University Press, 1987, 308 p.

ZTV (Jean-Claude), *La genèse d'une technique au service de l'automobile : les modèles de trafic urbains américains,* tome 1 : La politique routière américaine de 1914 à 1956, 269 p., thèse de 3 ème cycle en Urbanisme et Aménagement, Institut d'Urbanisme de Paris, Université Paris-Val-de-Marne, 1978.

America's Highways. A history of the fédéral aid-program 1776-1976, US Department of transportation, Fédéral highway administration, 1977, 547 p.

Economie and social effects of highways, summary and analysis, US Department of transportation, Fédéral highway administration, Washington D.C., 1972, 104 p.

Privatization, *The congressional quarterly researcher,* vol. 2, n°42, novembre 1992, pp. 979-998.

15-2 Suisse

BASSAND (M.), BURNIER (T.), MEYER (P.), STUSSI (R.), .VEUVE (L.), *Politique des routes nationales, Acteurs et mise en oeuvre,* Presses Polytechniques Romandes, 1986, 160 p.

OEPR (Société suisse d'études pour l'organisation de l'espace et de la politique régionale), *Déclaration pour une politique active de l'espace suisse,* Fribourg, novembre 1995.

Regionalprobleme in der Schweiz, *Geographica Helvetica,* 1996, n°2.

SCHULER (Martin), LEPORI (Benedetto), KAUFMANN (Vincent), JOYE (Dominique),£>e.y *mobilités à la mobilité. Vers un paradigme intérieur,* Conseil suisse de la Science, 1997, 227 p.

LTRA, Loi fédérale sur le transit routier dans la région alpine, approuvée par les Chambres fédérales le 17 juin 1994, et publiée le 28 juin 1994.

15-3 Allemagne

EWERS (Hans-Jürgen), Aufbau des Verkehrsinfrastruktur in den Neuen Bundesländern, Aus Politik und Zeitgeschichte, supplément à l'hebdomadaire *Das Parlament,* 29 janvier 1993, pp. 23-33.

KORNRUMPF Martin), Hafraba e.V., *Deutsche Autobahn-Planung 1926-1934,* Kirschbaum Verlag Gmbh, 1990, 94 p.

LEIMBROCK (H.), Entwicklungs-Planungs-, und Partizipations- Prozesse in Ostdeutschen Mittelstädten, Aus Politik und Zeitgeschichte, supplément à l'hebdomadaire *Das Parlament,* 18 avril 1997, pp. 30-37.

MENSING (Friedhelm), NAGELSCHMITZ (Helmut), Sans les villes, il n'y aurait pas d'Etat, L'autonomie communale en RFA, *Basis-info Politique intérieure,* n°7, juin 1994, 25 p.

Ministère fédéral de l'Aménagement du Territoire, *L'aménagement du territoire en Allemagne, série 2001 plus,* Centre de prospective et de veille scientifique, DRAST, 1993.

REUTER (Konrad), 16 Länder, un seul Etat, Structures fédératives de la République fédérale d'Allemagne, *Basis-info Gouvernement,* n°14, septembre 1995, 46 p.

VAN SUNTUM (Ulrich), Verkehrspolitik in der Marktwirtschaft, Aus Politik und Zeitgeschichte, supplément à l'hebdomadaire *Das Parlament,* 29 janvier 1993, pp. 3-13.

Die 17 Verkehrs-Projekte deutsche Einheit im Überblick, VDE Aktuell, Bundesministerium für Verkehr, 1995, 20 p.

Jahresbericht der Bundesregierung, 1995, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 1995, 934 p.

Revue générale des routes et de la circulation routière, *L'effort allemand dans le domaine routier,* n°165, novembre-décembre 1939.

Centre de Prospective et de veille scientifique, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Tourisme, *L'aménagement du territoire en Allemagne,* 2001 Plus, n°30, mai 1994, 25 p.

Keine Maut für Pkw auf Autobahnen, *Handelsblatt,* 21-11-95.

Kontroll-Probleme, *Handelsblatt,* 22-11-95.

16- Autres sources :

16-1 Statistiques de trafic

Direction des affaires économiques et internationales, Ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, *La demande de transport en 2015,* études du service économique et statistique, septembre 1997, 60 p.

Ministère de l'Equipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, DAEI, SES, *Les transports en 1995,* 33 ème rapport de la Commission des comptes des transports de la Nation, juin 1996.

Office statistique des Communautés européennes, *Transports, statistiques annuelles 1970-1990,* 24ème édition, janvier 1993, 265 p.

Sociétés françaises concessionnaires d'autoroutes, *Liste des sections au 1er janvier 1995 sur le réseau total.*

16-2 Fonds consultés aux Archives Nationales

série AG 2/1003: Notes de M. Montjoie à M. Esambert, septembre 1962 à août 1968.

série 5 AG 2/1134 : Aménagement du territoire, notes manuscrites, décembre 1969-février 1973.

série 540 AP 5 et 6 : Préparation du 4ème Plan. Notes de M. Massé sur la situation et les perspectives de la planification française, mars 1962.

16-3 Revue de presse

Le Monde, Les Echos, Transflash,

FNAUT infos, Combat Nature,

La Vie du Rail,

l'Equipement Magazine,

Presse locale pour la A 400, la A 51 et la A 89.

Table des annexes
Annexes

Table des annexes

1 Elaboration d'un projet autoroutier en France 338
2 Mises en service en (km) depuisl970 sur le réseau autoroutier concédé 342
3 Répartition des crédits budgétaires sur les LACRA et le réseau autoroutier non concédé 343
4 Investissements en infrastructures de transport 344
5 Evolution du trafic VL et PL sur le réseau autoroutier concédé de 1980 à 1997 345
6 Schéma national des liaisons ferroviaires à grande vitesse et autoroutières 346
7 Zones situées à plus de 50 km d'une autoroute ou d'une deux fois deux voies en 1995 et en 2015 347
8 Densité du réseau autoroutier et LACRA pour 10000 habitants 348
9 Densité du réseau autoroutier et LACRA par région (en km/km2) 349
10 Part de l'emprunt des SEMCA sur leurs recettes totales de 1980 à 1997 350
11 Part des recettes de péage des SEMCA sur leurs recettes totales de 1980 à 1997 351
12 Récapitulatif des contestations à des projets autoroutiers 352
13 Récapitulatif des arguments des partisans au projet de la A 400 362
14 Récapitulatif des arguments des opposants au projet de la A 400 367
15 Récapitulatif des argumentaires favorables et défavorables au projet de la A 89 tronçon St-Julien-Puy-Lavèze-Combronde 373
16 Rentabilité de la A 89 Bordeaux-Clermont-Ferrand 381
17 Superficie desservie par un échangeur. Comparaison régionale 385

ANNEXE N°l

Elaboration d'un projet d'infrastructure autoroutière

5-1 Le choix de l'investissement à réaliser

Plusieurs paramètres peuvent rentrer en jeu dans le choix d'un investissement d'une infrastructure de transport : les caractéristiques techniques optimales, la question du financement (possibilités budgétaires en cas de financement par l'Etat ou équilibre budgétaire du concessionnaire) et les avantages offerts à la collectivité par ces infrastructures (utilité collective et rentabilité économique). Celles-ci sont déterminées par le calcul économique. La méthode utilisée est multicritères et définie par une circulaire de la Direction des Routes de mars 1986. Les critères à prendre en considération sont les suivants :

- développement économique, régional et local, aménagement du territoire ;
- sécurité ;
- satisfaction des usagers (gain de temps et de confort) ;
- environnement et qualité de vie ;
- situation initiale exceptionnellement défavorable ;
- influence sur les autres modes de transport ;
- effets directs sur l'emploi (investissement et exploitation) ;
- bilan énergétique et en devises (énergie, tourisme) ;
- bilan financier pour l'Etat et les concessionnaires ;
-bilan coûts-avantages collectifs ;

Ces critères peuvent être (ou ne pas être) quantifiés et monétarisés.

CRITERES	critères non quantifiables (appréciation qualitative)	critères quantifiables et non monétarisables	critères quantifiables et monétarisables
aménagement du territoire	*		
environnement et qualité de vie	*		
effets directs sur l'emploi		*	
satisfaction pour les usagers			*
sécurité			*

Le bilan coûts-avantages pour la collectivité permet de mettre en relation le coût du projet (investissement et exploitation) et ses avantages pour l'Etat et pour l'usager. Peuvent aussi être intégrées les pertes des autres modes.

Les critères retenus pour l'analyse coût-avantages sont les suivants :

agents	coûts	avantages
usagers	péage	gain de temps avec parcours sur l'autoroute gain de temps avec parcours sur le réseau classique (la circulation étant considérée comme plus fluide) gain de confort de l'usager de l'autoroute économie ou déséconomie de frais de fonctionnement de l'ensemble des usagers (usure, entretien, carburant).
Etat		gains de sécurité
Société concessionnaire	investissement frais d'exploitation frais de réparation	péages

source : rapport de la Cour des Comptes, *La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national*, mai 1992.

Ce calcul s'envisage à long terme (soit une trentaine d'année, durée de vie de l'infrastructure). La monétarisation des critères implique de tenir compte de l'évolution de la valeur de la monnaie, ce qui est réalisé par l'application d'un taux d'actualisation.

5-2 Elaboration d'un projet d'axe autoroutier

La première étape de cette élaboration est l'inscription de ce projet au SDRN (schéma directeur routier national), rendu obligatoire par la LOTI (loi d'orientation sur les transports intérieurs) du 30 décembre 1982. Le SDRN est mis au point en concertation avec les régions et le Comité interministériel d'aménagement du territoire et en fonction d'études de circulation et d'études de rentabilité économique.

Les concessionnaires mènent aussi de leur côté des études de rentabilité financière basée sur l'évolution à long terme du taux d'inflation, du taux d'intérêt de l'emprunt, sur le coût du kilomètre d'autoroute et sur les prévisions de trafic.

Une fois inscrits au SDRN, les projets sont soumis à la phase d'études préalables à la déclaration d'utilité publique, menées par l'Etat, quelque soit le régime du tronçon en projet, concédé ou non. Cette phase dure en moyenne cinq ans et à pour finalité de fixer le tracé de la future autoroute, représenté dans le SDRN par un trait droit. Ces études mobilisent donc de nombreux acteurs : élus locaux, préfet, services de l'Equipement, population locale, etc. Elles se décomposent de la façon suivante :

- une phase de recherche des couloirs de passage possibles sur une zone de 10 à 30 km de large par évaluation et comparaison de diverses variantes établies en concertation avec le milieu local et les ministères concernés. A la suite de ces études préliminaires, un fuseau de 1 km (ou bande des 1000 m) est dégagé.

- s'ensuit la définition de la bande des 300 mètres, à l'intérieur du premier fuseau de 1000 m, qui précise ainsi un peu plus le tracé. Cette phase est celle de l'avant-projet sommaire faisant aussi participer les responsables locaux. Elle débouche sur l'élaboration d'un cahier des charges de l'Etat.
- l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique est ensuite lancée pour une période de quelques semaines. Le milieu local (juridiquement, toute personne physique et morale) est amené à formuler tous les avis, demandes, revendications, etc., qu'il souhaite à partir du dossier d'enquête.
- la déclaration d'utilité publique conclue cette enquête. Elle est effective sur décret en Conseil d'Etat, signé par le Premier Ministre. La DUP porte sur la bande des 300 m et permet l'acquisition des terrains nécessaires à la construction de l'autoroute et le lancement de procédures d'expropriation si besoin.

La troisième phase porte directement sur la réalisation du projet. A partir de là commence la procédure déconcentrée de la réalisation du projet, soit la concession . Cette phase comporte un certain nombre d'études (enquête publique sur la police des eaux, avant-projet autoroutier qui détaille l'avant projet sommaire[1]) et permet de lancer les opérations foncières (acquisition des terrains et remembrement).

5-3 Les modalités de concession

Il convient de s'attarder sur les modalités de concertation entre les sociétés concessionnaires et la Direction des Routes à propos du contenu de l'avant-projet autoroutier qui déterminera l'investissement que la société aura à réaliser. Ce dossier doit être approuvé par le président de la société après la concertation suivante. Au moment de la signature de la DUP et de l'élaboration des engagements de l'Etat au regard des demandes formulées lors de l'enquête publique est soumise à la société une nouvelle estimation financière du projet, éventuellement appuyée sur un avant-projet sommaire modificatif. Une phase de discussion entre la société et les services de l'Equipement s'ensuit pour harmoniser les points de vue si besoin, conclue par une décision ministérielle qui précise le coût d'objectif retenu, en bref les futures charges d'investissement de la société. Le président de la société approuve alors l'avant-projet.

*Le **traité** de concession :*

Il intervient dans le cas où l'Etat confie la réalisation et l'exploitation d'une autoroute à autrui, en l'occurrence une société concessionnaire. Celle-ci doit réaliser à ses risques et périls et avec ses propres moyens financiers les études et les travaux, et se charger des diverses procédures et opérations financières nécessaires. Elle peut percevoir un péage en échange duquel elle doit assurer l'exploitation et l'entretien de l'ouvrage pendant la durée de la concession, au bout de laquelle elle doit remettre l'infrastructure à l'Etat.

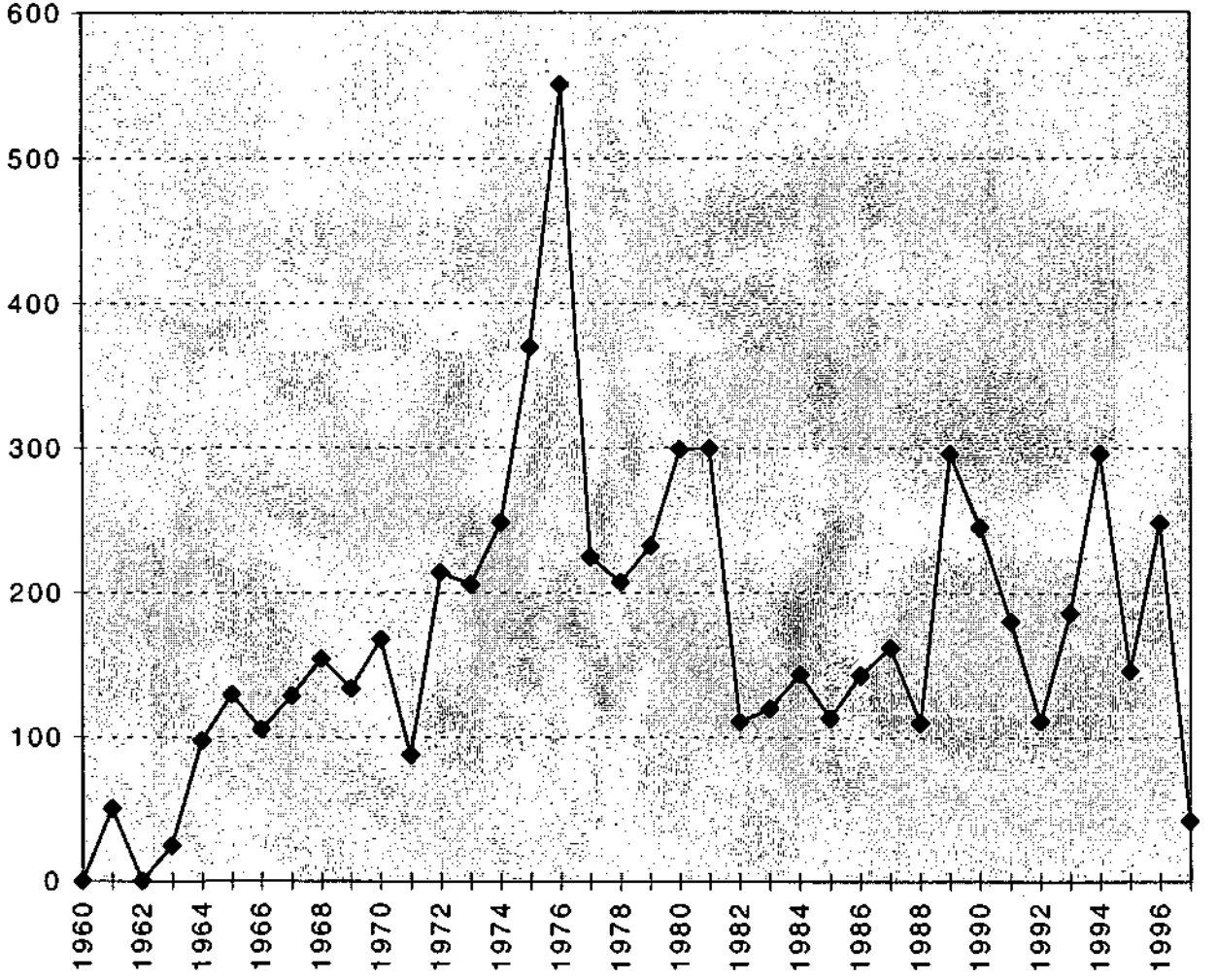
'Il précise le tracé, le profil en long, les ouvrages d'arts à envisager, les voies de communication à rétablir, les mesures de protection de l'environnement, etc.

Le cahier des charges définit les droits et devoirs du concessionnaire, en l'occurrence les travaux à réaliser et leurs conditions, lés dates de mise en service, éventuellement les niveaux de trafic à partir desquels le concessionnaire aura à augmenter le nombre de voies et les obligations de service à respecter en toutes circonstances, à savoir la continuité de la circulation.

Le traité de concession indique les modalités de fixation des tarifs. Ceux-ci sont depuis 1995 déterminés par le concessionnaire dans le cadre d'un contrat de plan, ajouté au contrat de concession[2]. Le contrat précise aussi les engagements financiers de l'Etat (si tel est le cas) : garanties d'emprunt, bonifications d'intérêt, subventions, avances remboursables (peu pratiqués depuis quelques années).

Auparavant, ils étaient fixés par l'Etat sur proposition de la société.

ANNEXE N° 2
KILOMETRAGE ANNUEL D'AUTOROUTES MIS EN SERVICE
1960-1997
Source : Direction des Routes

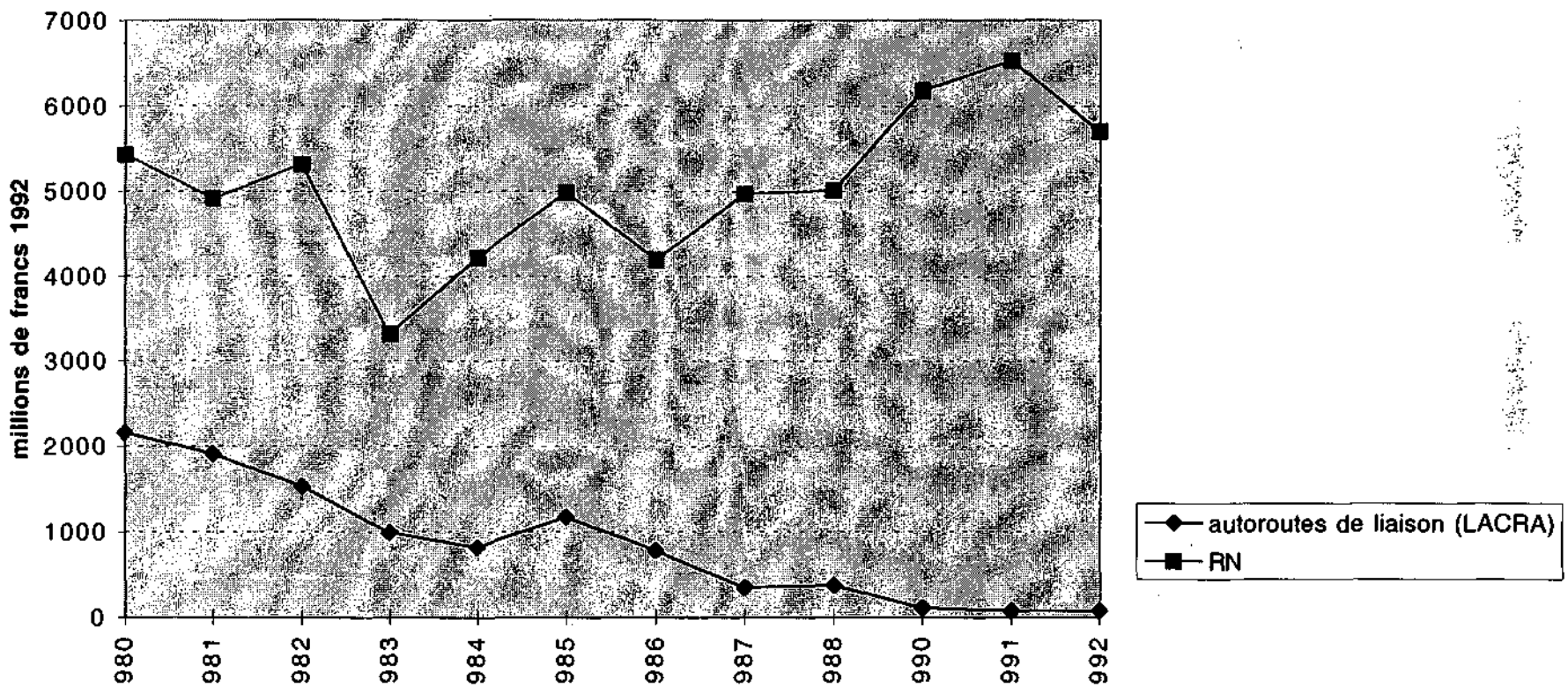


ANNEXE N°3

REPARTITION PAR PROGRAMME DES RESSOURCES BUDGETAIRES CONSACRÉES AU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL DE 1980 À 1992

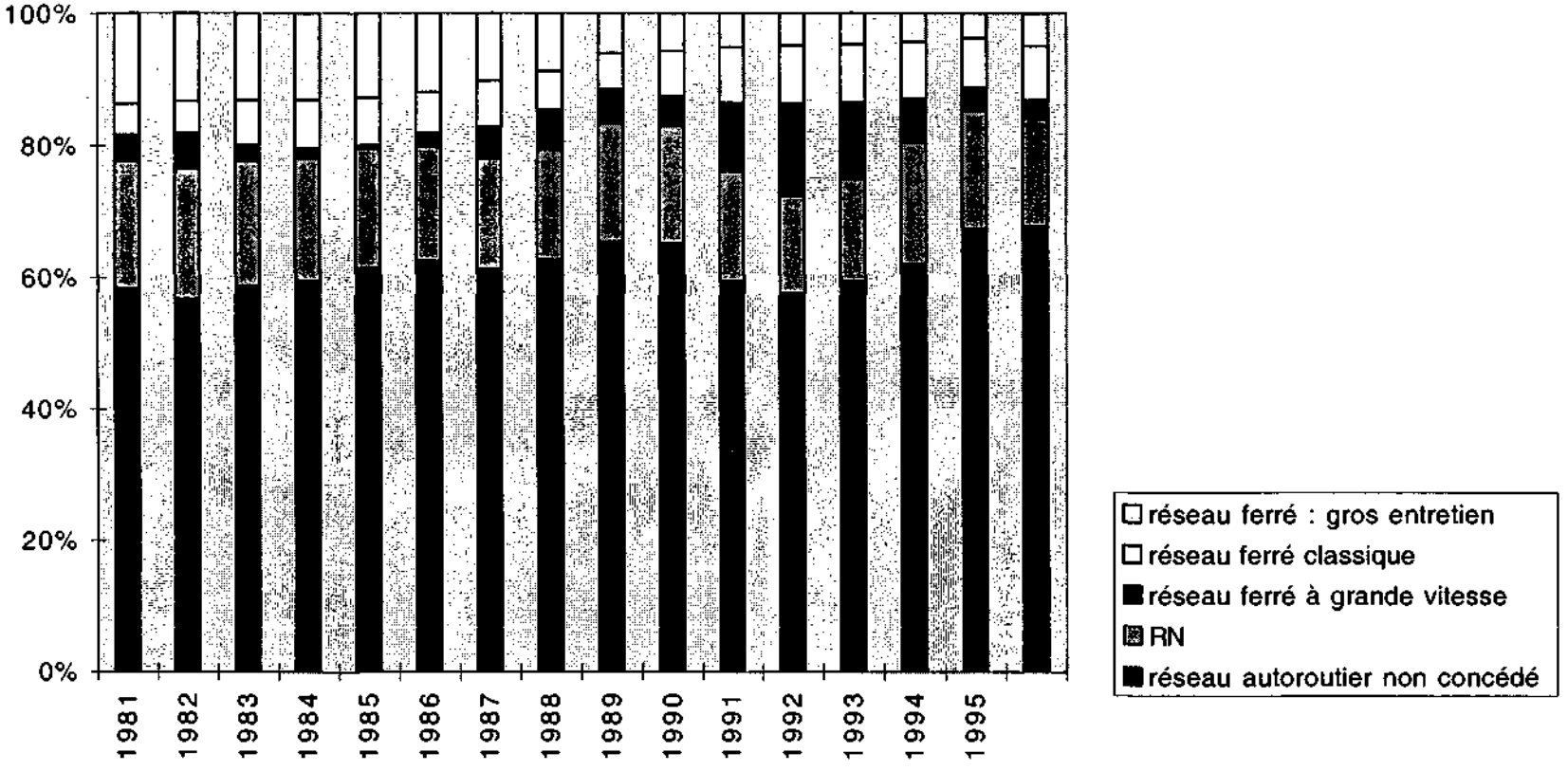
(LACRA et RN)

(moyens d'engagement)
source : FDES, CIES

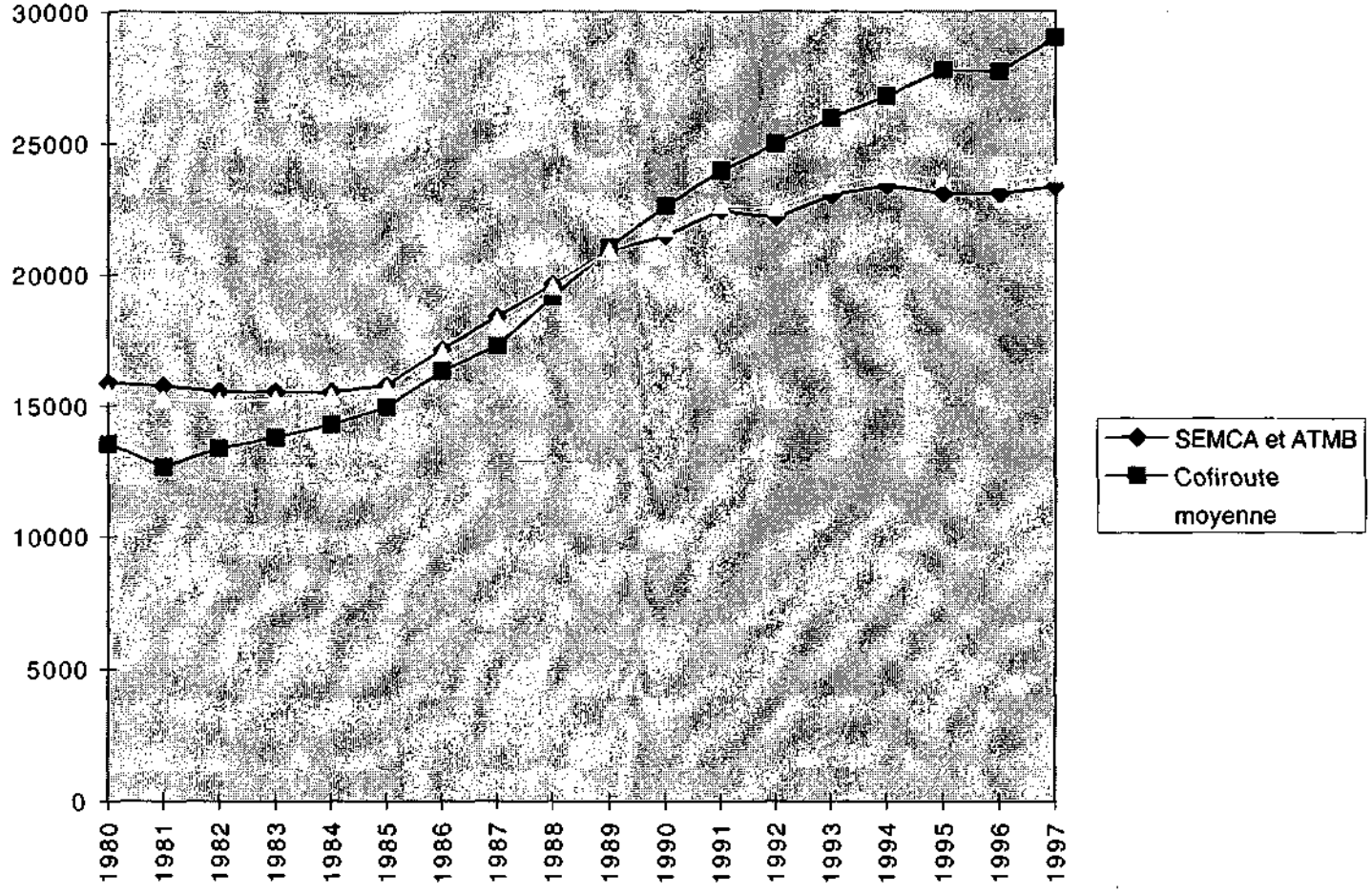


ANNEXE N°4

PART DE CHAQUE MODE DANS LE FINANCEMENT BUDGÉTAIRE
source : DAEI, SES



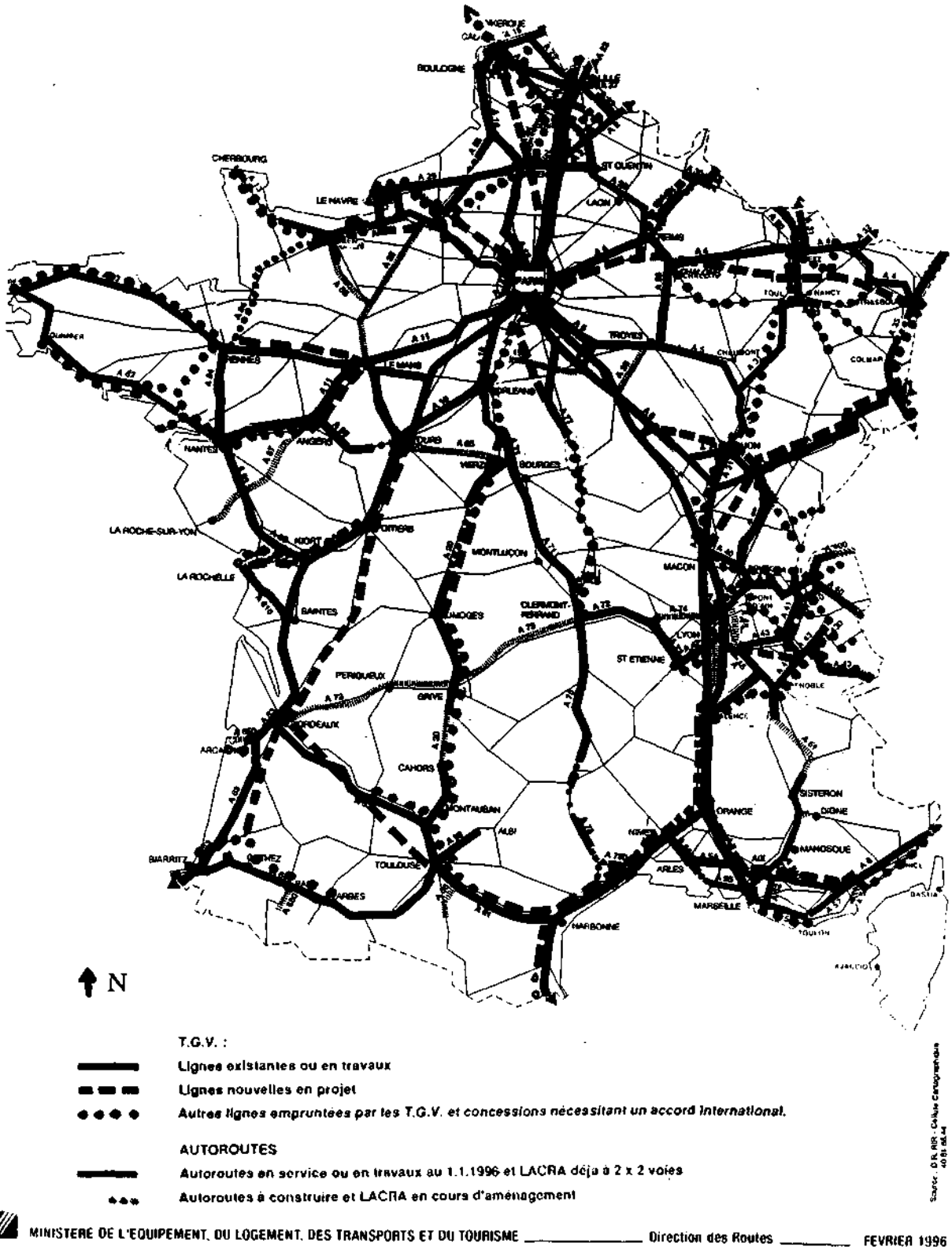
ANNEXE 5
TRAFIC VL et PL SUR LE RESEAU AUTOROUTIER
CONCEDE DE 1980 A 1997
source : DAEI, SES



ANNEXE 6

Carte du Schéma national des liaisons ferroviaires à grande vitesse et autoroutières

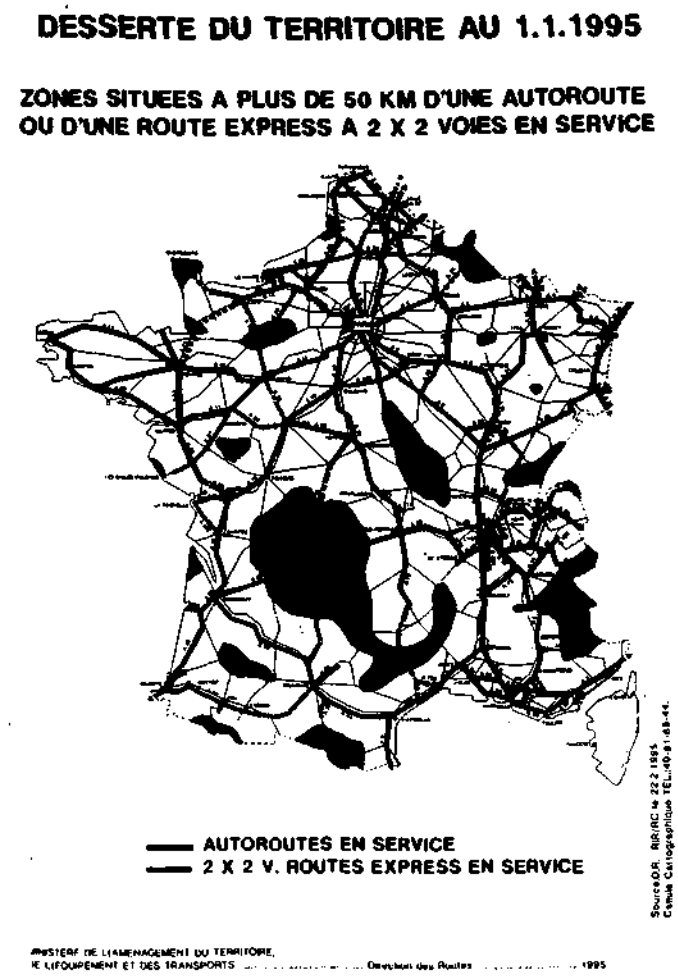
source : Direction des Routes

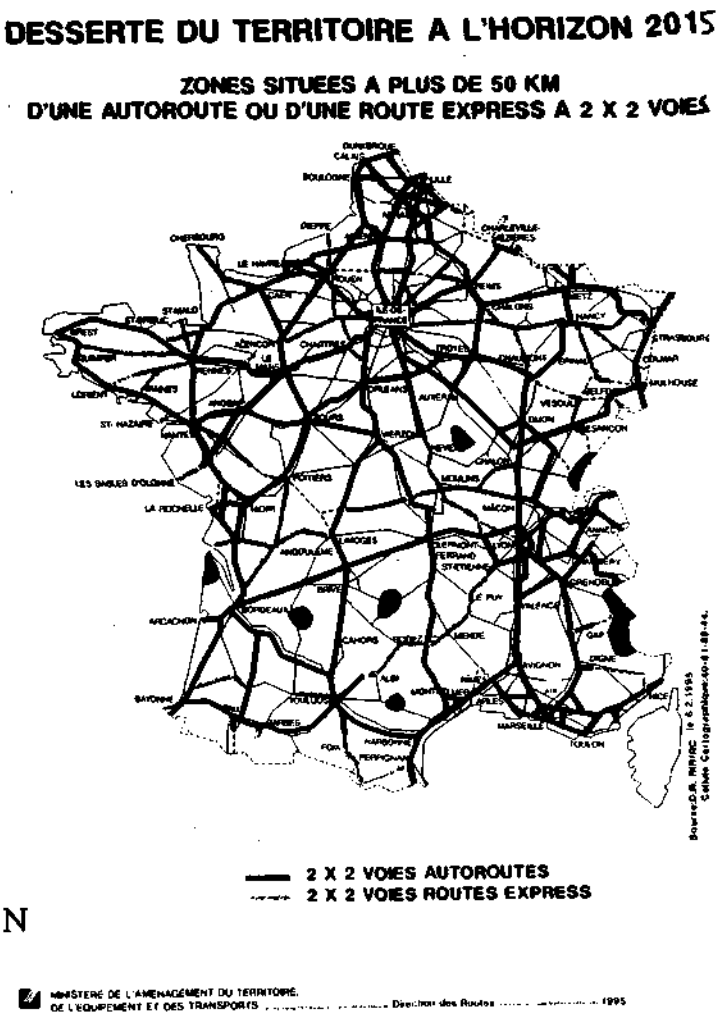


ANNEXE 7

Carte Zones situées à plus de 50 km d'une autoroute ou d'une deux fois deux voies en 1995 et en 2015

source : Direction des Routes

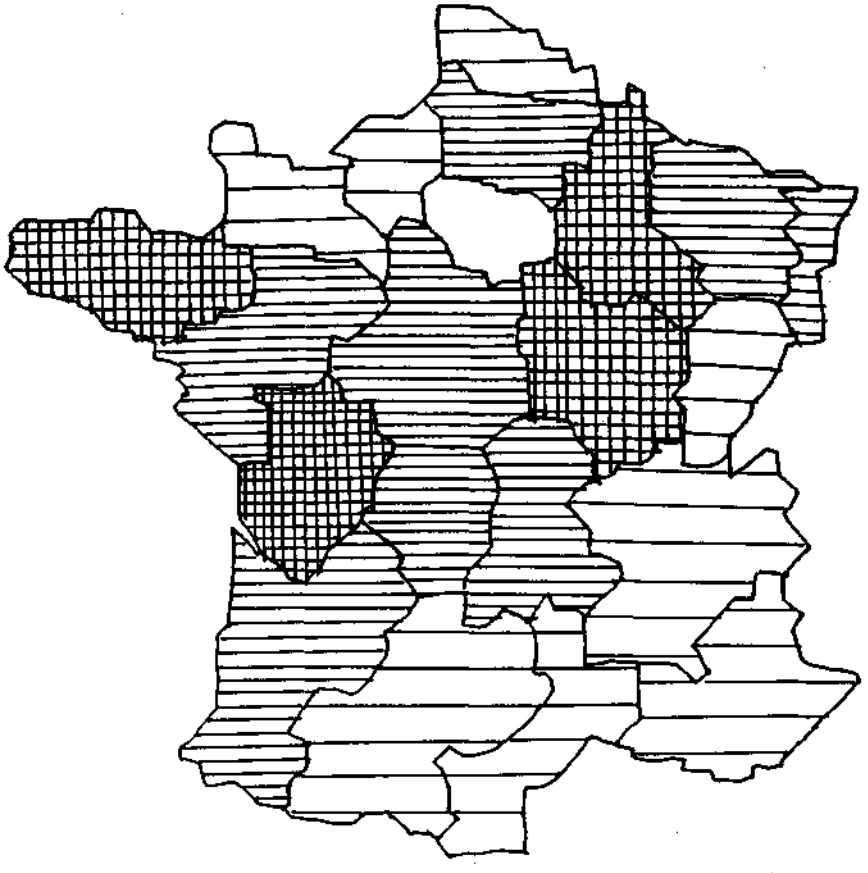




ANNEXE 8

Densité régionale du réseau autoroutier et LACRA pour 10000 habitants

source : comptage manuel



chiffres 1996 (Ile-de-France exclue)

Légende :

1,5 à 2,5 km pour 10000 habitants

2,6 à 3,5 km pout 10000 habitants

3,6 à 4,5 km pour 10000 habitants

N

ANNEXE 9

Densité du réseau autoroutier et LACRA par région (en km/km2)

source : comptage manuel

ANNEXE N°10

PART DE L'EMPRUNT DES SEMCA SUR LEURS RESSOURCES TOTALES

(source : FDES, CffiS)

	part de l'emprunt /ressources totales
1980	0,39
1981	0,40
1982	0,36
1983	0,31
1984	0,34
1985	0,35
1986	0,34
1987	0,37
1988	0,34
1989	0,34
1990	0,35
1991	0,36
1992	0,38
1993	0,33
1994	0,41
1995	0,40
1996	0,42
1997	0,40
1998	0,37
1999	0,32

ANNEXE N°ll

PART DES RECETTES DE PEAGE DES SEMCA SUR LEURS RESSOURCES TOTALES

(source : FDES, CIES)

	recettes de péage /ressources totales
1980	0,43
1981	0,43
1982	0,52
1983	0,58
1984	0,57
1985	0,57
1986	0,59
1987	0,57
1988	0,55
1989	0,54
1990	0,56
1991	0,58
1992	0,56
1993	0,58
1994	0,51
1995	0,52
1996	0,52
1997	0,54
1998	0,57
1999	0,61

ANNEXE N° 12

RECAPITULATIF DES CONTESTATIONS A DES PROJETS AUTOROUTIERS

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	**CONTEXTE**		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'Etat	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS CONTESTES													
prolongation de la concession de la A 8 tronçon Antibes-Menton	Les usagers demandent la suppression du péage, la concession à ESCOTA s'étant achevée en 1992. L'ouvrage est donc théoriquement amorti et devrait de ce fait devenir gratuit. Or, la concession a été prolongée jusqu'en 2005 (par péréquation avec des tronçons moins rentables financés par la société concessionnaire). Les usagers n'admettent pas une décision qui leur paraît arbitraire et ne se voient pas financer des tronçons qu'ils n'utiliseront pas ou peu.		X	X		X							
A 85 Angers-Tours	Le projet est à l'étude depuis 25 ans. Deux points sont objet de conflit et de retard de la réalisation de l'opération. Le premier concerne le tracé : doit-il passer au nord ou au sud de la Loire ? Le deuxième porte sur la nature de l'infrastructure : faut-il choisir une autoroute ou un aménagement sur place du CD 766, ce qui supprime en même temps la question de la localisation. Associations et élus s'affrontent selon ces points de vue. Michel Rocard choisit la solution de l'autoroute avec un tracé par le lit mineur de la Loire, qui passerait aux pieds du château de Langeais en impliquant un déplacement obligatoire de la ligne SNCF. Michel Bosson et Michel Barnier reviennent à un tracé plus au nord, en secteur forestier, moins coûteux. Les associations montent elles aussi au créneau selon le projet adopté : des habitants des communes du nord du département de l'Indre et Loire se regroupent en association contre le tracé nord (et non pas contre le projet, soutenus par une cinquantaine de municipalités et le député). Au sud, le même type de mouvement s'observe, mais cette fois en refusant le tracé sud.	La A 85 est l'exemple de projet au tracé fluctuant au grè des pressions politiques nationales. Le syndrôme NIMBY est des plus net à travers le jeu et les revendications des associations qui vont même jusqu'à scinder le département en deux.	X							X	X (oui à l'autoroute mais ailleurs)		X

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	**CONTEXTE**		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'Etat	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS CONTESTES													
A 51 Grenoble Sisteron	Le projet doit permettre une liaison nord-sud entre Dôle et la Méditerranée pour décharger le trafic de la A 6 et de la A 7 et offrir une liaison entre les pays du nord de l'Europe et l'Italie. Les opposants critiquent en particulier son coût et le surdimensionnement de cette solution par rapport au site traversé (les Alpes) et au trafic attendu. Ils préfèrent une mise à deux fois deux voies de la route existante. Bon nombre d'élus ne sont pas en reste : un collectif d'élus, les "Assises pour la recherche et la promotion des solutions alternatives à l'axe Dôle-Méditerrannée" s'est créé pour agir dans le même sens que les associations d'opposants. Ceux-ci ont d'ailleurs fait une demande d'annulation de la déclaration d'utilité publique de la section Grenoble-Col de Fau auprès du Conseil d'Etat qui la rejette. Le tracé pose aussi problème. Un tracé par l'est de Gap est confirmé par Bernard Pons en août 1996, contre l'avis de la direction des Routes favorable à un tracé nord-sud direct par le Col de Lus. En effet, le coût du tracé par Gap s'élève à 14 Md de francs pour 150 km, celui du du tracé par Lus à 11 Md de francs et enfin celui de la modernisation de la RN 75 et de la RN 85 à 3 Md de francs. Le tunnel traversant Grenoble est estimé à 6 Md de francs.	La contestation porte ici sur la politique des transports en général, en plus d'une contestation de type NIMBY	X	X	X		X	X	X		X	X	X
A 45 Lyon-St-Etienne	Les associations d'opposants conduites par les écologistes (dont un conseiller régional) refusent tout projet autoroutier pour deux raisons. Le projet de la A 45 n'est pas justifié et des solutions alternatives existent (ferroutage). Ils ont déposé un recours en annulation de la décision du ministre, jugé recevable.	Cet exemple montre une opposition catégorique à la solution autoroutière.	X	X	X						X élus écologistes		

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	CONTEXTE		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'Etat	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS CONTESTES													
A 400 **Annemasse - Thonon-les-Bains**	Après une action de poids menée par les associations d'opposants, la déclaration d'utilité publique a été annulée par le Conseil d'Etat le 27 mars 1997 pour plusieurs raisons. Il s'agissait de construire 35 km d'autoroute en milieu difficile, pour un coût de 2,6 MdS de francs alors que le trafic escompté n'était que de 10 000 véhicules par jour (la rentabilité du projet en exigeait au moins 25 000), que le prolongement de la A 400 au-delà de la frontière suisse n'était pas assuré et qu'il n'y avait pas de gain de temps notable à espérer par rapport à une mise à deux fois deux voies de la RN (déjà faite pour moitié).	La contestation s'est exprimée sous la forme du NIMBY et surtout sous celle d'une critique de la politique des transports. Elle a aussi mis en exergue une absence de prise en compte des problèmes de desserte locaux. remise en cause par les opposants, les commissaires enquêteurs puis par le Conseil d'Etat.	X	X	X		X	X	X	X	X élus des petites communes	X	X
A 19 : liaison A 6-A 10 (ex A 160)	Un premier tracé propose de faire passer l'autoroute dans une zone de jachère et de la raccorder ensuite à un tronçon existant à l'est d'Orléans, cette solution empiétant ensuite sur le sud de la forêt d'Orléans, secteur densément occupé par les propriétés de notables locaux et les résidences secondaires de parisiens qui voient l'arrivée de l'autoroute d'un mauvais oeil. Les notables, chasseurs et propriétaires locaux protestent auprès du préfet du Loiret, qui suggère à Pierre Méhaignerie, Ministre de l'Equipement, un tracé plus au nord, mais plus long et empiétant sur les terres agricoles de la Beauce.		X (notables)										X

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	CONTEXTE		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'État	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS CONTESTES													
A 58 **tronçon La Turbie-Mandelieu**	La A 58 doit doubler l'A 8 et la soulager d'une partie de son trafic. Les maires des communes concernées par le passage de l'infrastructure refusent le projet, position que le préfet contourne en adoptant la procédure de PIG (projet d'intérêt général, qui oblige les communes à réserver sur leur Plan d'occupation des sols les terrains nécessaires à la réalisation de l'infrastructure). Une cinquantaine de communes et la Coordination des associations des Alpes Maritimes contre le projet de l'A 8 bis condamnent un manque de concertation. Cet argument est d'ailleurs repris lors de la suspension de la procédure de PIG par J.-Cl. Gayssot et D. Voynet le 30 juillet 1997.	Pas de concertation.	X	X							X oui à l'autoroute mais ailleurs		

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	**CONTEXTE**		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'Etat	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS CONTESTES													
A 83 autoroute des estuaires Calais-Bayonne	Le tracé rencontre le Marais Poitevin (PNR depuis 1979) et en particulier la Venise verte (projet de 1990). La direction du parc naturel régional entérine ce projet, mais B. Lalonde, ministre de l'Environnement, retire le label PNR en 1991 et Ségolène Royal, dont la circonscription doit voir passer l'autoroute, demande à ce que le tracé soit modifié. Un second projet est proposé et consiste à faire passer l'autoroute plus près de Niort, au grand dam des habitants. Deux "écoles" se disputent alors le tracé : l'administration de l'Equipement prône un tracé sud, empiétant sur la Venise verte mais en prévoyant l'installation d'une Maison du Parc pour compenser la nuisance due à l'infrastructure. L'administration de l'Environnement préfère un tracé nord plus long mais plus éloigné du PNR.	Cet exemple montre les dissenssions possibles entre administrations centrales, comme le poids des élus.	X							X			

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	CONTEXTE		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'État	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS CONTESTES													
tunnel du Somport	Le projet est étudié à partir de 1987 et fortement encouragé par le responsable de l'Equipement de la province d'Aragon. Les villes de Bordeaux, Bayonne et Pau n'y sont pas très favorables. Les premières études techniques sont lancées dès l'approbation du préfet. Le plan de financement prévoit une répartition entre l'Espagne (68 %) et la France (32 %). L'axe autoroutier E 7, qui doit passer en vallée d'Aspe et par le tunnel, est inscrit au schéma routier européen, et au SDRN français qui prévoit pour le réaliser l'élargissement de la RN 134 et une bretelle autoroutière entre Pau et Oloron. La contestation est le fait des riverains (comité des habitants de la vallée d'Aspe) et des écologistes. Il est à noter que ces derniers ne refusent pas le projet du tunnel (le trafic doit passer en souterrain et non plus en surface), mais s'inquiètent des projets autoroutiers qui pourraient conduire à la construction d'une autoroute en vallée d'Aspe. La localisation de la sortie du tunnel dans un parc naturel régional n'est pas faite pour faciliter la discussion. B. Lalonde, ministre de l'Environnement, tente de convaincre les associations écologistes en multipliant les zones réservées aux ours, devenus un des arguments des écologistes pour faire durer les choses. Il fait aussi déplacer la sortie du tunnel de 50 m afin qu'elle ne soit plus dans le périmètre du PNR, et que le projet de tunnel puisse se réaliser.	La contestation est ici avant tout environnementale mais met en avant, comme dans le cas des autoroutes alpines, les orientations de la politique des transports en montagne, et en particulier du transport de marchandises international[1].	X	X	X		X montagne						X

voir à ce propos Transports internationaux en montagne, sortir de l'impasse, Ministère de l'Environnement, mai 1997, 231 p.

En 1993, Valéry Giscard d'Estaing relance le projet, mais en adoptant une des solutions proposées par le CETE : un tracé par le nord, qui passe à 30 km au nord de Clermont. La capitale régionale est délaissée et les utilisateurs de l'autoroute doivent faire un détour de 60 km par le nord à moins de couper par la RN 89. Le CETE de Lyon prévoit un trafic de 1 750 véhicules par jour.
Ainsi pour faire accepter le projet par les élus concernés, les services de l'Etat proposent une alternative difficilement acceptable et pour faire accepter le projet aux giscardiens mécontents de la mise à l'écart de Clermont, une compensation est offerte : la partie de la RN 89 qui doit relier Clermont à la A 89 serait mise à deux fois deux voies. Le consensus se fait autour de cette solution.
Le 23 décembre 1993, V. Giscard d'Estaing annonce que B. Bosson, ministre de l'Equipement, a retenu un projet intermédiaire, non soumis à concertation : c'est le "fait du Prince", qui choque nombre d'élus. Ce tracé, officialisé en janvier 1994, menace les eaux de Volvic.

Le 5 mai 1995, B. Bosson arrête le "tracé Giscard" deux jours avant de quitter son poste. Ce tracé est alors soumis à enquête publique. Mais la commission d'enquête publique émet un avis défavorable car :

- le tracé au nord de Clermont dessert mal l'agglomération et ses zones industrielles. Pour ce faire il faut en même temps renforcer la RN89.
- Le coût (2,74 Md pour 50 km) semble élevé par rapport aux avantages escomptés.
- Les effets économiques et sociaux peuvent être négatifs : les activités locales peuvent simplement se déplacer à proximité des échangeurs.
- Le tracé traverse un parc naturel.
- Il existe une alternative moins onéreuse qui est la mise à 2 fois 2 voies de la RN 89.

Le préfet souhaite la réalisation de la A 89 qui appartient à la liaison d'intérêt national Lyon-Bordeaux. L'avis négatif de la commission d'enquête n'est pas rédhibitoire car la A 28, la A 400 et la A 85 jugées de la même façon ont vu cet avis annulé.

L'utilité de l'autoroute est assez discutée par le milieu local, en particulier parce que le poids des deux présidents a été très fort pour appuyer un projet pas forcément rentable et parce que la A 89 serait doublée au sud par la RN 89 mise à deux fois deux voies et au nord par la RCEA (Route Centre Europe Atlantique, à deux fois deux voies sur une partie de son parcours. La commission d'enquête a émis un avis défavorable qui semble avoir peu d'importance pour le préfet (censé appuyer la position de l'Etat). Cet avis n'est que consultatif (voir le cas de la A 400) et le Conseil d'Etat ou le ministre peut passer outre.

Là aussi le poids des élus nationaux se fait sentir, comme la faible justification de trois projets (qui sont à l'étude ou lancés en partie : la RCEA, la mise à 2 fois 2 voies de la RN 89 et la construction de ce tronçon de la A 89) à faible distance les uns des autres.

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
PROJET	**CONTEXTE**		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'Etat	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
Périphériques autoroutiers													
A 86 : bouclage ouest Rueil-Malmaison-Jouy-en-Josas	La A 86 est gratuite sur toute sa longueur. Or, le coût de la construction d'une partie de l'autoroute en tunnel va impliquer la concession du tronçon et la perception d'un péage (25 F). Outre une opposition des riverains, se manifeste aussi une opposition des usagers sur la non gratuité du tronçon. Ces derniers ont fait un recours en Conseil d'Etat sur la validité de la déclaration d'utilité publique, annulée le 20 février 1998, pour vice de forme dans l'attribution de la concession (la procédure d'appel d'offre avec publicité et mise en concurrence désormais exigée par la réglementation européenne n'a pas été respectée). Cependant la concession a été attribuée en 1995, avant l'édition de réglementation.		X	X		X		X					
Grenoble	Deux tunnels sont mis à l'étude pour permettre au trafic de transit de traverser la ville. Leur coût (5,5 Md de francs pour le tunnel permettant de rejoindre la A51 et 3,5 Md de francs pour le tunnel chargé d'évacuer le trafic local) provoque la réaction des associations déjà opposées à la A 51. Les motifs avancés par ces derniers concernent le trafic induit, la pollution (Grenoble est déjà un carrefour autoroutier, localisé dans une cuvette) et une absence de report modal.	Les associations critiquent ici la politique des transports en milieu urbain.		X	X (tunnel)	X	X (en milieu urbain)		X (tram-train)			X	X
Lyon	Le péage perçu sur TEO (transversale est-ouest) et la quasi absence de choix donnée aux usagers entre une voie payante et une voie gratuite a provoqué une vive contestation.			X		X		X					

		Particularités du mouvement de contestation	modalités de la contestation					actions des associations de contestation		position des administrations	position des élus locaux et nationaux par rapport au projet		
	CONTEXTE		Nimby	remise en cause de la légitimité de la décision	refus de la solution autoroutière où qu'elle passe	refus du péage	remise en cause de la politique des transports	recours en Conseil d'Etat	proposition d'une solution alternative étayée	autoroute : enjeu politique entre administrations	opposition des élus locaux au projet (motif)	élus locaux favorables au projet	poids des élus nationaux en faveur du projet
PROJETS DEMANDÉS PAR LE MILIEU LOCAL													
mise aux normes autoroutières de la RN 10 (tronçon Belin-Beliet-Soustons)	La RN reçoit en particulier un trafic à vitesse élevée sur une voie non équipée pour cela (pas de carrefours dénivelés), fréquentée aussi par du trafic agricole. Les difficiles conditions de circulation et de sécurité ont conduit à mettre la RN aux normes autoroutières sur 100 km. Le coût de cet investissement implique de mettre l'axe à péage, ce que les usagers refusent.			X		X							
mise à deux fois deux de la RN 4 Paris-Strasbourg	Les usagers de la RN souhaitent un passage à deux fois deux voies des tronçons les plus chargés et les plus dangereux et un contournement de Sarrebourg et Herning. C'est d'ailleurs prévu depuis 1971, mais cela n'a jamais été réalisé.			X									

ANNEXE N°13

RECAPITULATIF DES ARGUMENTS DES PARTISANS DU PROJET DE LA A 400.

source : dossier d'enquête préalable à la DUP.

ASSOCIATIONS	envergure et domaine d'action	modalités d'action
ASSOCIATIONS POUR		
Association pour la réalisation de l'autoroute transchablaisienne	créée en avril 1993 par P. Mazeaud, député de Haute Savoie soutenue par les communes : Les Gets, Lullin, Orcier, La-Chapelle-d'Abondance, Thollon, Morzine, Evian, Montriond, Lugrin (situées hors de l'emprise de la A 400) et Thonon et Perrignier (situées sur l'emprise). adhérents : Syndicat national du décolletage, Fédération départementale de Haute Savoie de " Chasseurs de France ", Office du tourisme de Thonon, Syndicat d'initiative de Saint-Jean-d'Aulps, Ordre des avocats du barreau de Thonon, S.A. de crédit immobilier du Chablais, entreprise WEKA, Association Chablais-Léman-Développement.	envoi de la liste des adhérents
Chablais-Léman-Développement	regoupe les communes de Thonon, Publier et Evian et 80 entreprises employant plus de 6000 personnes. créée en mai 1992	lettre et dossier du président
association pour le désenclavement du Chablais		observation du président sur le registre DUP n°2 de Thonon.
Syndicat intercommunal de la vallée d'Aulps		observation sur le registre DUP de Thonon.
ASSOCIATION POUR AVEC RESERVES		
Fédération départementale des chasseurs de Haute Savoie	soutenue par 11 ACCA locales	Livre blanc de la chasse en Bas Chablais
ASSOCIATION EMETTANT UNIQUEMENT DES RESERVES		
Association du Chablais-Genevois pour la pêche et la protection du milieu aquatique	créée en 1900 4 235 adhérents	lettre du président

ENTREPRISES	envergure et secteur économique	revendication	modalités d'action
ENTREPRISES POUR			
CCI de Haute Savoie			lettre du président
entreprises	Thonon : Actini, Lemuet (Peugeot), Favrat (charpente), B.M.G. (banque), Bron-Couke (cuisine). Bons en Chablais : ICART (transport), France-décor, Fontaine (salaisons), Nicomatic. Perrignier : Peillex-Plastiques, ETDE (réseaux d'énergie). Chens-sur-Léman : Fichard (vins). Evian : SA des Eaux Minérales d'Evian et Charles Maire (air conditionné).		*
Groupement des industriels du Chablais	créé en 1970 regroupe 70 entreprises d'Evian		lettre du président
ENTREPRISES POUR AVEC RESERVES			
Charpente Farizon		Demande qu'un bâtiment de bureaux touché par le tracé soit reconstruit à proximité des ateliers.	
entreprises de Perrignier	Girard (béton), Thermoplast-Profils, F.F.P. (plastiques), Brasier (volets), Buisson-Chapuy (T.P), Promedif (meubles), L.A. Charpente, P. Blanchard, MermetPellet (Metallerie)	demandent comme la commune in demi échangeur (non projeté) sur 1 a A 400 près de la zone intercommunale en direction d'Annemasse.	
Union des commerces et des entreprises artisanales, industrielles et de service de Thonon-ouest Anthy et Margencel		demande 1 a réalisation de la bretelle d 'Anthy (tracé mis à l'enquête mais différé au dossier de DUP).	pétition de 46 entreprises
entreprise Monsieur Meubles (Anthy)		demande 1 a réalisation de 1 a bretelle d 'Anthy	
Taxi-Evian		demande que tout le projet de la A 400 soit lancé.	

ORGANISMES PROFESSIONNEL ET ENTREPRISES NI POUR NI CONTRE	envergure et secteur économique	revendication	modalités d'action
Syndicat agricole de Bons-en-Chablais		demande des mesures pour faciliter la continuité des activités agricoles	lettre
entreprise SADET (T.P.) Cranves-Sales		quel accès pour la ZI de Borly où elle est implantée.	
centre équestre Juvigny		demande une importante modification du tracé sous peine d'impossibilité de continuer son activité	dossier
SCEA " Les écuries de l'Abbaye " Perrignier	élevage de chevaux de course dt renommée internationale	demande des mesures de protection	dossier et lettre

ORGANISMES ET PERSONNALITÉS	revendication	modalités d'action
ORGANISMES ET PERSONNALITÉS POUR		
section de Thonon du PCF		mention sur le registre DUP de Thonon
Conseiller général du canton d'Evian		
ORGANISMES POUR AVEC RESERVES		
P. Mazeaud, député de la Haute Savoie	soutient la demande d'un demi échangeur à Perrignier	
Société d'équipement du département de la Haute Savoie	demande la réalisation de la bretelle d'Anthy afin de desservir la zone d'activités de Marclaz	lettre
ORGANISMES NI POUR NI CONTRE		
association " Pays du Léman "	demande la continuité des sentiers	lettre

COMMUNES	revendication	modalités d'action	arguments
COMMUNES CONCERNÉES PAR LE TRACÉ			
Allinges		délibération	
Machilly	demande que le péage soit localisé sur la commune et des mesures de protection des terres agricoles	délibération	
Bons-en-Chablais	demande un échangeur supplémentaire au croisement avec le CD 25, le prolongement de la A 400 jusqu'à Saint-Gingolph et la N9 (autoroute suisse du Valais), une aire d'accueil à Tholomaz, diverses protections et une juste indemnisation des propriétaires.		délibération
Brenthonne	demande un échangeur supplémentaire au croisement avec le CD 25, que l'autoroute passe le plus au nord possible (terres agricoles), des protections diverses, des passages pour animaux,...		délibération
Fessy	demande un échangeur supplémentaire au croisement avec le CD 25, et une aire d'accueil touristique à Tholomaz.		délibération
Lully	demande un échangeur supplémentaire au croisement avec le CD 25,		délibération
Perrignier	demande un demi échangeur supplémentaire au croisement avec le CD 25 en direction d'Annemasse, des passages à gibier, et le rétablissement des voies agricoles et forestières.		délibérations
Margencel	demande que la bretelle d'Anthy soit conservée.		délibération
Anthy-sur-Léman	demande que la bretelle d'Anthy soit conservée et une aire d'accueil touristique vers Tholomaz.		délibération

COMMUNES CONCERNÉES PAR LE TRACÉ	revendication	modalités d'action	arguments
Thonon	demande que la bretelle d'Anthy soit conservée, que la A 400 soit couverte en zone urbaine de son territoire et des mesures de protection pour les nappes phréatiques.		délibération
SIVOM du Bas Chablais (Anthy-sur-Léman, Ballaison, Chens-sur-Léman, Douvaine, Excenevex, Loison, Margencel, Massongy, Messery, Nermier, Sciez, Veigy-Foncenex, Yvoire)	demande un demi échangeur au croisement avec le CD 25 et la réalisation de la bretelle d'Anthy.		assemblées
Syndicat du pays de la cote en Chablais	demande la raccordement de la zone est du Pays de la Cote avec la A 400.		lettre du président au préfet
COMMUNES SITUÉES HORS DU TRACE			
Orcier	demande de réalisation de la A 400 jusqu'en Suisse.		lettre
Yvoire			lettre
Bernex			délibération
Lugrin			délibération
Thollon	demande d'une aire touristique d'accueil à Tholomaz		délibération
Douvaine	demande d'une aire touristique d'accueil		lettre
Neuvecelle	demande d'une aire touristique d'accueil à Tholomaz		délibération et lettre
Saint-Gingolph			délibération
Publier	demande que la déviation d'Amphion soit réalisée avant 1 a mise en service de l'A 400		délibération
Evian	demande d'une aire d'accueil touristique à Tholomaz		délibération et lettre
Cervens	demande d'un demi échangeur à à Perrignier		délibération
Syndicat intercommunal pour le développement d'Evian et de sa région (Evian, Neuvecelle, Maxilly, Lugrin)			lettre du président
Syndicat intercommunal des communes lémaniques du canton d'Evian (équipements scolaires)			lettre du président

! ANNEXE N° 14

RECAPITULATIF DES ARGUMENTS

DES OPPOSANTS AU PROJET DE LA A 400.

source : dossier d'enquête préalable à la DUP.

ASSOCIATIONS	envergure	revendication	modalités d'action	arguments
I OPPOSITION GLOBALE AU PROJET				
ASSOCIATION NATIONALE				
" France-nature-environnement " (Paris)			mention sur le registre DUP n°3 de Thonon.	
ASSOCIATION RÉGIONALE				
FRAPNA			lettre	
ASSOCIATIONS LOCALES EXTERIEURES				
" Nord Nature " (siège à l'Université des Sciences et Techniques de Lille			lettre de 1 a Secrétaire Générale	
" Groupe environnement du personnel du CERN " de Prevessin	23 adhérents (créée en janvier 1973)		lettre du président de l'association	

ASSOCIATIONS LOCALES	envergure	revendication	modalités d'action	arguments
ACPAT association contre le projet d'autoroute transchablaisienne	2800 adhérents en 1994.	opposition globale à la réalisation de la A 400	12616 lettres-pétitions	destruction de terres agricoles et de sites exceptionnels, ce qui porte atteinte à la qualité de la vie. doublement d'un réseau routier en cours d'aménagement pas de liaison avec la Suisse. La vocation internationale du projet disparaît. La LOTI et la circulaire Bianco ne sont pas respectées.
CLE Conseil lémanique pour l'environnement	regroupe plusieurs associations de Genève, du Valais, de Vaud et les sections Haute-Savoie et Ain de 1 a FRAPNA créée en juin 1989	recherche d'un aménagement cohérent du territoire	soutien à l'ACPAT	
n OPPOSITION AUX INCIDENCES LOCALES DU PROJET				
ADAGES Association de défense et d'aménagement des quartiers Genevray-Semmevulaz		incidences du projet sur le quartier de Genevray et sur 1 a source de La Versoie.	660 lettres-pétitions	destruction des paysages du Chablais et du site de Thonon Menaces sur les eaux de Thonon et d'Evian. nuisances du trafic sur les secteurs urbanisés. achèvement de l'aménagement du réseau routier et l'amélioration des transports collectifs.
GRAM Groupe de réflexion et d'action municipale	association en cours de formation en 1994	opposition à 1 a déviation autoroutière de Thonon		
" Espaces naturels : Espaces de Vie " de Perrignier	membre de 1 a FRAPNA 27 adhérents (créée en octobre 1991)		lettre du président de l'association	

OPPOSITION AUX INCIDENCES LOCALES DU PROJET	envergure	revendication	modalités d'action	arguments
" Marin, notre village "	52 adhérents (créée en septembre 1991)	incidences du projet sur la zone située à l'est de la Dranse, hors du tracé de 1 a A 400 mais dans son prolongement immédiat.		
" Protection, Santé, Environnement " de Nangy	94 adhérents (créée en 1992)	incidences du projet sur Nangy	lettre du président de l'association	
" Protection environnement " Feigères			mention sur le registre DUP n°4 de Cranves-Sales.	
" EMMAUS " d'Annemasse			mention sur le registre DUP n°4 de Cranves-Sales.	

COMMUNES	modalités d'action	arguments
COMMUNES CONCERNÉES PAR LE TRACE		
Nangy	lettre délibération du conseil municipal	arrêt de la A 400 à Thonon : ce n'est plus un projet international coût : 2,5 Md de F pour 28 km mise à deux fois deux voies de la RN
Arthaz-Pont-Notre-Dame	letre du maire au Ministre de l'Equipement et transmision à 1 a commission d'enquête par la DDE	Le bruit déjà très important avec la A 40. Le maire demande des murs anti-bruit. déplacement de 300 m de l'autoroute pour éviter 1 a destruction de deux habitations étude hydrolique de protection des eaux souterraines alimentant les puits des maraîchers.
	délibération du conseil municipal qui ne reconnaît pas à l'unanimité l'utilité publique du projet de la A 400 entre la A 40 et Thonon.	La A 400 ne sera pas internationale Travaux importants en cours sur les CD 903 et 907 pour relier la sortie de l'A 40 à Thonon, avec deux déviations, à moins de 2 km de la future A 400 aussi à destination de Thonon La A 400 remplacera à une voie communale et in projet de contournement d'Annemasse mais sans jouer un rôle de desserte locale La A 400 ne répondra pas aux problèmes de circulation locale (en particulier frontaliers) qualité de vie locale déjà diminuée par la RN 206, le CD 903 et 907, la ligne haute-tension, l'aérodrome d'Annemasse. Le conseil municipal fait un certain nombre de demandes au cas où la A 400 serait quand même réalisée.
Saint-Cergues	délibération du conseil municipal et lettre du maire à la commission d'enquête	Le conseil municipal juge inacceptables les impacts négatifs du projet : tracé en fond de vallon, 140 maisons touchées par les nuisances phoniques, destruction de dix maisons, effet de coupure, risques pour la nappe phréatique et l'impluvium du Foron. Le conseil municipal demande le rejet du tracé. Mais si ce n'est pas le cas, il demande que l'autoroute soit enterrée sur toute la traversée de 1 a commune (et non seulement sur deux secteurs de 80 m comme prévu), que le contournement d'Annemasse soit gratuit de sorte que le trafic soit dirigé vers l'autoroute pour libérer le réseau local et de rétablir toutes les voies de communication et de rétablir l'accès à la gare.

COMMUNES CONCERNÉES PAR LE TRACE	modalités d'action	arguments
Juvigny	délibération du conseil municipal	La A 400 s'arrêtera à Thonon risques pour l'impluvium des eaux d'Evian La Suisse interdit le transit des camions sur son territoire L'Europe prône une organisation multimodale des transports La A 400 n'a donc plus de vocation internationale Il reste 13 km de route à aménager pour desservir 1 e Chablais. Cette solution **répond mieux à l'objectif de l'irrigation du Chablais** et économise l'espace. Les impacts de la A 400 sont trop importants : destruction de trois habitations, effet de coupure, emprises importantes de la future autoroute sur une zone d'activités, une zone boisée à protéger et in espace agricole récemment remembré, risques pour la nappe phréatique, nuisances phoniques et visuelles, pas d'intégration possible du projet au milieu. le conseil municipal rejette donc le tracé, demande l'abandon du projet et l'achèvement du réseau existant " *seule solution crédible en termes de coût et d'aménagement du territoire et notamment de celui du Chablais dans son ensemble* ". Il réfute aussi le caractère d'utilité publique du projet et demande aux commissaires d'émettre in avis défavorable à sa réalisation.
SIVM l'agglomération d'Annemasse	cfabssier et lettre	impact du projet sur les eaux de l'agglomération

ORGANISMES PROFESSIONNELS ET ENTREPRISES	modalités d'action	arguments
Chambre d'agriculture	lettre du président	
Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles	lettre du président	
Centre hospitalier de Thonon	lettre du président de la commission médicale	

ORGANISMES ET PERSONNALITÉS	modalités d'action	arguments
Section Haute-Savoie du parti " Les Verts "	lettre aux autorités nationales en 1990 transmise en 1994 à la commission d'enquête publique tracts	
Initiative des Alpes, Coordination Suisse Romande	lettre	
Conseiller régional, secrétaire de la commission agriculture	lettre	
Conseiller régional, président de la commission urbanisme et habitat	lettre	
Maire de Ville-le-Grand, Conseiller régional	mention sur le registre d'enquête publique de sa commune	aménagement du réseau routier classique
Fédération française de la randonnée pédestre, comité de Haute Savoie	lettre	

ANNEXE N°15

RECAPITULATIF DES ARGUMENTAIRES FAVORABLES ET DEFAVORABLES AU PROJET DE LA A 89 tronçon Saint- Julien-Puy-Lavèze-Combronde.

source : rapport des commissaires enquêteurs

	position et argumentaire	modalités d'action
Saint-Julien-Puy-Lavèze	La commune est favorable au projet mais demande que la bande des 100 m passe le plus loin possible des habitations et des terres agricoles quitte à la localiser dans la forêt de Rodde, que les voies de communications, les captages et drainages soient rétablis, que les agriculteurs puissent conserver leurs droits à produire. La commune souhaite aussi voir s'installer un centre d'exploitation et la gendarmerie autoroutière.	requête sur registre d'enquête publique.
Briffons	La commune est favorable à la A 89 et demande : - une bonne insertion paysagère de l'autoroute, - une protection des sources et le déplacement de la bande des 300 m pour l'une d'entre elles ou la prise en charge financière par le concessionnaire des travaux et des frais de consommation d'un certain nombre de villages, où l'eau est gratuite. - la protection d'une zone boisée, le rétablissement des voies de communication, une clôture "financée et entretenue indéfiniment" par le concessionnaire. - une association au comité de suivi du chantier - l'implantation d'une aire de services.	idem
Hcume-l'Eglise	La commune est aussi favorable à la A 89 et demande : l'implantation de l'autoroute plus au nord-ouest et une bonne insertion paysagère l'implantation d'une aire de repos. la protection des eaux de captage la conservation des voies de communication un grillage et une glissière de sécurité un panneau indiquant le nom de la commune et l'altitude	registre d'enquête publique

	position et argumentaire	modalités d'action
Heume-l'Eglise	17 habitants demandent un déplacement de l'autoroute pour préserver les terres agricoles. De plus, ils souhaitent une bonne insertion paysagère, le maintien de l'alimentation en eau par les sources, et une indemnisation du remembrement. mais ils n'approuvent pas l'implantation d'une aire de repos. 13 habitants refusent le projet au profit de celui de la RN 89.	registre d'enquête publique
Prondines	Le conseil municipal approuve le projet de la A 89 mais demande que la motion votée lors de l'assemblée générale du SMADC le 21 juin 1996 soit suivie d'effet par le concessionnaire et les services de l'Etat.	registre d'enquête publique
Geiles	Le Conseil municipal demande : le rétablissement des voies de communication la protection des sources et la réalisation de murs anti-bruit et un double échangeur.	registre d'enquête publique
Geiles	26 habitants du hameau de Tracos demandent une protection maximale pour la source de la Croix Chadet.	registre d'enquête publique
Cisternes-la-Forêt	Le conseil municipal approuve le projet de la A 89 mais demande que la motion votée lors de l'assemblée générale du SMADC le 21 juin 1996 soit suivie d'effet par le concessionnaire et les services de l'Etat.	registre d'enquête publique
Bromont-Lamothe	Conseil municipal : Le tracé proposé divise la commune en deux groupes d'habitations, et est localisé sur des galeries minières et une nappe phréatique. La municipalité propose un autre tracé permettant de supprimer ces contraintes. Il demande aussi la protection des eaux de captage, une protection contre le bruit. La municipalité s'oppose à la réalisation d'une déviation et souhaite conserver le passage du trafic à travers le village. Elle demande donc un meilleur aménagement de la RD. Elle accepte l'élaboration d'un POS et le remembrement.	registre d'enquête publique

	position et argumentaire	modalités d'action
Bromont-Lamothe	Les avis des habitants sont partagés entre le tracé de la bande des 300 m, un tracé alternatif proposé par le maire et la solution de l'élargissement de la RN 89. Le problème se situe en particulier sur la question de la localisation du tracé sur une partie ou une autre de la commune. Le rapport d'enquête publique a dénombré - contre le projet de la A 89 25 personnes (arguments : inutilité du projet, absence de rentabilité, atteinte à l'environnement, pollution du bassin versant de Volvic). - pour l'aménagement de la RN 89 à 2 fois 2 voies 7 personnes (arguments : tracé déjà existant, solution adaptée au trafic, coût moindre, pas de péage). - pour le tracé soumis à l'enquête publique 210 personnes (argument : meilleur tracé que celui proposé par la municipalité qui longe leurs habitations). - contre le tracé soumis à enquête publique 59 personnes (pour la plupart des riverains qui sont par contre favorables au projet de la municipalité) - pour le tracé proposé par la municipalité 415 personnes (habitants du secteur de la bande des 300m). - contre le tracé proposé par la municipalité 195 personnes (habitants du secteur touché par ce tracé) - pour un tracé situé plus au nord 69 personnes. Solution envisagée antérieurement mais irréalisable pour des raisons techniques et économiques). - contre la déviation 7 personnes. Souhait que le trafic emprunte la RD qui traverse le village et que donc celle-ci soit amélioré.	registre d'enquête publique
	CCI de Riom : contre la déviation : 7 personnes. Souhait que le trafic emprunte la RD qui traverse le village et que donc celle-ci soit amélioré.	registre d'enquête publique
Saint-Ours-les-Roches	59 habitants sont contre la construction de l'autoroute, arguments (par ordre d'importance) : atteinte aux paysages, aux terres agricoles, aux sources, augmentation du trafic, inutilité et non rentabilité. Les arguments avancés sont le plus souvent issus d'un imprimé type.	registre d'enquête publique
	14 habitants ne sont pas opposés au projet mais demandent des mesures compensatoires (protection des sources, protections anti-bruit,	registre d'enquête publique
	Conseil municipal : demande que le tracé soit modifié pour éloigner l'emprise de l'autoroute des villages, le rétablissement des voies de communication, la protection des sources, des murs anti-bruit et la clôture totale de l'infrastructure.	registre d'enquête publique

	position et argumentaire	modalités d'action
Chapdes-Beaufort	Conseil municipal : insiste sur le maintien des voies de communication pendant les travaux et après la mise en service de l'autoroute. Demande la pose de panneaux signalant des sites touristiques, la protection des sources, une bonne protection visuelle et sonore, la préservation du panorama.	registre d'enquête publique
	Un seul habitant s'est manifesté sur le registre. Il s'oppose à la réalisation db l'autoroute.	registre d'enquête publique
Pulvérières	habitants : s'opposent au tracé actuel (3 personnes) et demandent que l'autoroute passe plus au nord (2 personnes) s'opposent au projet de l'autoroute et demandent la mise à 2 fois 2 voies de la RN 89 (2 personnes). Arguments : inutilité de la A 89 par rapport à la RCEA (route centre Europe Atlantique qui passe quelques dizaines de km au nord), risques de pollution des sources et de mise en difficulté de l'industrie de l'eau. Protestations contre "l'influence des sociétés autoroutières" et le manque db concertation avec les habitants.	registre d'enquête publique
Charbon nières-les-Varennes	Conseil municipal : accepte le projet d'autoroute mais à condition de revenir à une proposition antérieure d'un passage plus au nord. Le conseil craint en effet une pollution des eaux du bassin de Volvic.	remise d'un dossier de 120 p par le maire
	Comité de Sauvegarde du Val d'Ambène est contre le projet de la A 89.	remise d'un rapport d'une centaine de pages comprenant des coupures de presse et des rapports d'étude sur le risque de pollution des eaux de Volvic par le maar de Beaunit.
	habitants : 58 se déclarent contre le projet, sans pour la majeure partie envisager une alternative. Le rapport des commissaires signale la similitude des arguments : inutilité du projet, absence de rentabilité, risques de pollution des eaux de Volvic, etc.	remise de 350 letres standards contre l'autoroute et observations sur le registre d'enquête publique.

	position et argumentaire	modalités d'action
Manzat	Conseil municipal : est favorable au tracé proposé mais demande la primauté de l'intérêt public sur l'intérêt privé, la prise en compte des observations de deux exploitants agricoles, le remembrement de la commune, le rétablisssement des voies de communication et d'exploitation, un aménagement paysager, la clôture de l'autoroute, le traitement des eaux de ruissellement.	registre d'enquête publique
	Les remarques des habitants se répartissent entre des demandes particulières (agriculteurs) et une opposition au projet. arguments contre l'autoroute : pas de rentabilité du projet, atteinte au paysage, atteinte aux ressources en eau, pas de création d'emplois, concurrence de la RCEA. D'autres sont favorables à un aménagement de la RN 89 ou au déplacement du tracé de l'autoroute vers le sud.	registre d'enquête publique
	Société de chasse de Manzat : demande la clôture de l'autoroute, des passages à gibier, des garennes artificielles, un rideau végétal et des indemnités compensatoires.	registre d'enquête publique
Loubeyrat	habitants : la plupart de ceux qui se sont manifestés sont opposés au projet. arguments: coût de la A 89, risques hydrogéologiques, absence de rentabilité. 4 personnes sont pour le projet.	registre d'enquête publique. 56 lettres types issues des associations contre le projet jointes au registre
Charbonnières-les-Vieilles	Le consel municipal est favorable au projet C 1.	registre d'enquête publique.
	Les positions des habitants se répartisssent entre une opposition au projet de la A 89, des avis favorables au tracé Cl et au tracé C2.	registre d'enquête publique et pétition.
Teilhède	Conseil municipal : est favorable au tracé C1, au nord.	registre d'enquête publique.
	Habitants : 16 personnes sont pour l'autoroute , 8 demandent un passage au nord et 4 au sud). L'avis sur le passage au nord et au sud varie selon que la personne est concernée ou non. 19 personnes sont opposées au projet et à tout autre tracé (arguments : coût, non rentabilité, atteintes hydrogéologiques, etc).	registre d'enquête publique, tracts des associations opposées à la A 89.

	position et argumentaire	modalités d'action
Combronde	Groupe d'opposition du Conseil municipal est contre l'autoroute	lettre
	Groupe majoritaire du conseil municipal est lui favorable à l'autoroute mais demande qu'elle passe le plus loin possible de la commune et en particulier de l'école, que la tranchée soit couverte sur le tronçon entre la RD 412 et la A 71, que la voirie communale soit aménagée et que des protections sonores soient mises en place.	lettre
	Habitants : 75 déclarations contre l'autoroute figurent dans le dossier d'enquête. De plus, 6 déclarations du registre d'enquête et 7 lettres sont favorables au projet mais avec des demandes particulières.	registre d'enquête publique, lettres, registre de POS.
	Comité de Défense de Combronde contre la A 89. arguments généraux : coût, absence de rentabilité, atteintes hydrogéologiques. et arguments plus "locaux" : passage à proximité de la ville et d'une école, stabilité de la colline, risques de pollution des sources, amputation de 53 ha de terres agricoles, passage dans le périmètre des monuments historiques.	lettres et dossier de 44 p.
	Société de chasse de Combronde est favorable à la A 89 mais demande des aménagements pour le gibier.	pétition
	section du parti socialiste du canton de Combronde conteste l'utilité de l'autoroute.	lettre
	Association des parents d'élèves des écoles publiques de Combronde dénonce le passage de l'autoroute près de Combronde	pétition
Beauregard-Vendon	Conseil Municipal : est favorable à la A 89 mais demande que l'expropriation soit facilitée, le traitement des eaux de ruissellement, des protections visuelles et sonores, le rétablissement des voies de communication, la protection de la source, des espaces verts.	registre d'enquête publique
	Habitants : 3 personnes sont contre l'autoroute et 10 pour mais avec des réserves sur des points particuliers.	registre d'enquête publique
Gimeaux	Conseil municipal : pas d'observation	
	Habitants : 3 personnes sont contre le projet, arguments : coût, absence de rentabilité, atteintes hydrogéologiques, etc.	lettres reprenant les arguments des associations d'opposants.

	position et argumentaire	modalités d'action
Riom	Habitants : 7 personnes sont contre le projet d'autoroute et préfèrent pour la plupart un aménagement de la RN 89 ou la RCEA. arguments : coût, pollution des eaux de Volvic, absence de rentabilité, etc. une personne est pour le projet.	registre d'enquête publique et lettres
	L'EPANA conteste l'utilité publique du projet, l'utilisation quasi certaine db matériaux prélevés dans le lit de l'Allier et le risque de pollution des eaux db Volvic.	rapport
	L'AEDELEC (Association d'études et de défense de l'environnement Limagne et Combrailles) est contre la A 89. arguments : le trafic des poids lourds se fera par la RCEA (l'altitude de la A 89 peut atteindre 1 020 m), concurrence inutile avec la RN 89 mise à 2 fois 2 voies, création d'emplois contestable.	registre d'enquête publique
Clermont-Ferrand	Deux membres du Conseil municipal se déclarent contre le projet. Arguments : trafic insuffisant, double emploi avec la RCEA et la RN 89, effets hydrogéologiques et économiques négatifs.	lettres
	Habitants : 30 dépositions contre l'autoroute figurent sur le registre d'enquête. 4 autres y sont favorables et 4 demandent seulement des aménagements ponctuels.	registre d'enquête publique
Conseiller général d'Auvergne	opposé à la A 89. arguments : insuffisance du trafic, effets de la pollution. Prône une politique soutenable des transports..	
SMADC	communes membres sont favorables à l'autoroute	délibération du Conseil municipal.
adhérents des CCI de Clermont-Ferrand, d'Issoire, et de Riom	320 lettres standard favorables à la A 89	lettre standard
CCI de Riom	favorable au projet	lettre
CCI de Clermont-Ferrand Issoire	favorable au projet	délibération
aciéries Aubert et Duval	favorable au projet	
usines Michelin	favorable au projet	
chambres des métiers du Puy-de-Dôme	favorable au projet	
Société des eaux de Volvic	favorable au projet en demandant des contrôles hydrogéologiques particuliers avant et pendant les travaux et la réalisation d'ouvrages d'évacuation des eaux db ruissellement en cas de problème.	
Habitants	1 030 déclarations opposées à l'autoroute	lettres standards

	position et argumentaire	modalités d'action
Union fédérale des consommateurs Que choisir 63	opposée à la réalisation de la A 89 et favorable à la mise à 2 fois 2 voies de la RN 89. Arguments : les études hydrogéologiques sur la question du risque de pollution des eaux de Volvic par le maar de Beaunit sont plus ou moins fiables.	analyse du dossier d'enquête
Collectif contre l'autoroute dans la Chaîne des Puys	est opposée à la A 89. Arguments : évaluation socio-économique du projet "biaisée et lacunaire", risque de désertification des secteurs traversés. Prône une mise à 2 fois 2 voies de la RN 89.	
Mouvement écologique de la région de Billom	opposé à la A 89 et favorable à la mise à 2 fois 2 voies de la RN 89.	
FRANE (Fédération de la Région Auvergne pour la Nature et l'Environnement)	opposée à l'autoroute pour des raisons essentiellement environnementales (impact sur le parc des Volcans, sur les sources, sur le paysage, etc) et économiques (départ des grandes entreprises). La fédération souhaite la mise à 2 fois 2 voies de la RN 89.	

ANNEXE **16**

Rentabilité financière de la A 89

source : CIES, Comité spécialisé autoroutes, mai 1998

Evaluation financière des scénarios par section

Scénario 1

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Tulle Est-Ussel Ouest	**2002**	**-1873**
Mussidan-Périgueux Est	**2003**	**-999**
Brive-Tulle Est	**2004**	**-2 215**
Périgueux Est-Brive	**2005**	**-3 324**
St-Julien-Combronde	**2006**	**-2 527**
		-10 938

Scénario 1 avancé

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Tulle Est-Ussel Ouest	**2002**	**-1 863**
Mussidan-Périgueux Est	**2003**	**-991**
Brive-Tulle Est	**2004**	**-2 206**
Périgueux Est-Brive	**2004**	**-3 494**
St-Julien-Combronde	**2004**	**-2 810**
		-11 364

Scénario 1 retardé

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Tulle Est-Ussel Ouest	2003	-1 794
Mussidan-Périgueux Est	2004	-961
Brive-Tulle Est	2006	-2 006
Périgueux Est-Brive	2008	-2 859
St-Julien-Combronde	2010	-2 059
		-9 **678**

Scénario 2

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Tulle Est-Ussel Ouest	2002	-1 872
Brive-Tulle Est	2003	-2 338
Périgueux Est-Brive	2004	-3 552
Mussidan-Péngueux Est	2005	-890
St-Julien-Combronde	2006	-2 527
		-11 180

Scénario 2 avancé

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Tulle Est-Ussel Ouest	2002	-1 863
Brive-Tulle Est	2003	-2330
Périgueux Est-Brive	2004	-3 494
Mussidan-Périgueux Est	2004	-934
St-Julien-Combronde	2004	-2 810
		-11 431

Scénario 3

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Mussidan-Périgueux Est	2003	-1006
Tulle Est-Ussel Ouest	2004	-1678
Brive-Tulle Est	2005	-2 103
Périgueux Est-Brive	2006	-3 158
St-Julien-Combronde	2007	-2 398
		-10 343

Scénario 4 retardé

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Mussidan-Périgueux Est	2003	-1021
St-Julien-Combronde	2005	-2 704
Tulle Est-Ussel Ouest	2008	-1 358
Brive-Tulle Est	2009	-1 711
Périgueux Est-Brive	2010	-2 584
		-9 **378**

Scénario 5

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Tulle Est-Ussel Ouest	2002	-1 880
St-Julien-Combronde	2004	-2 833
Mussidan-Périgueux Est	2005	-894
Brive-Tulle Est	2006	-1 992
Périgueux Est-Brive	2007	-2 996
		-10 **595**

Scénario 3 retardé

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Mussidan-Périgueux Est	2003	-1017
Tulle Est-Ussel Ouest	2004	-1691
Brive-Tulle Est	2006	-2 004
Périgueux Est-Brive	2008	-2 856
St-Julien-Combronde	2010	-2 059
		-9 626

Scénario 4

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Mussidan-Périgueux Est	2003	-1005
St-Julien-Combronde	2004	-2 833
Tulle Est-Ussel Ouest	2005	-1 584
Brive-Tulle Est	2006	-1992
Périgueux Est-Brive	2007	-2 996
		-10 411

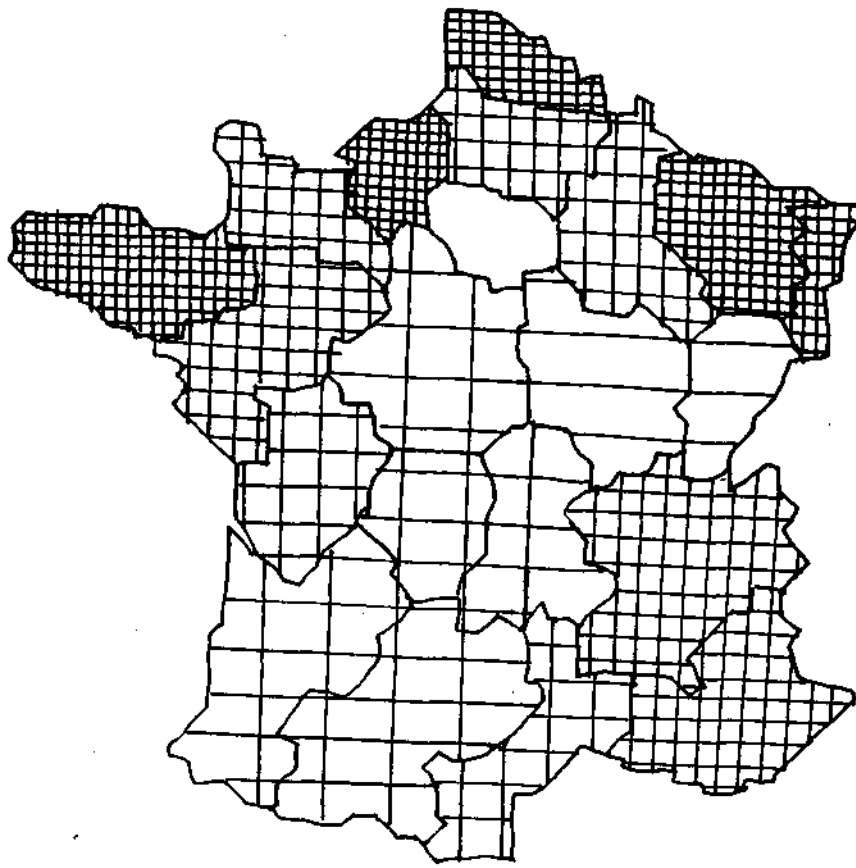
Scénario 4 avancé

Section	Mise en service	Valeur actuelle nette (MF actualisés en 1998)
Mussidan-Périgueux Est	2003	-998
St-Julien-Combronde	2004	-2 820
Tulle Est-Ussel Ouest	2005	-1 574
Brive-Tulle Est	2005	-2 094
Périgueux Est-Brive	2005	-3 318
		-10 806

ANNEXE 17

Superficie desservie par un échangeur. Comparaison régionale (en km2)

source : comptage manuel.



Données 1996. Ile-de-France exclue

Légende :

100 à 300 km2

300 à 500 km2

500 à 700 km2

700 à 900 km2

plus de 900 km2

N

Table des schémas, cartes, graphiques, tableaux

Table des illustrations

(le premier chiffre renvoie au numéro de la partie concernée, le deuxième désigne l'ordre d'apparition de l'illustration)

Cartes :

1-1 - Carte des routes de poste en 1632 : l'étoile routière de Colbert 26
1-2 - La France par postes, milieu du XVIII ème siècle 34
1-3 - Carte des routes de poste d'après le classement de 1811 37
1-4- Le "plus beau réseau du monde" en 1946 47
2-1 - La maille routière en 1930 et la future maille autoroutière en 1970 153
2-2- Plan d'aménagement de 1962 153
2-3- Plan d'aménagement de 1960 165
2-4- SDRN de 1992 165
2-5- SDR de 1971 168
2-6- Le SALT de 1978 170
2-7- Itinéraires renforcés au 31-12-1985 174
2-8- SDRN de 1984 192
2-9- SDRN de 1986 194
2-10- SDRN de 1988 196
2-11- SDRN de 1990 202
2-12- SDRN de 1992 206
3-1 - Localisation du projet de la A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains 252
3-2 - Localisation de la A 89 tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde . 263
3-3- Localisation de la A 51 tronçon Gap-Sisteron 271

Schémas :

1-1 - Le modèle de développement du réseau routier français 17
1-2- Morphologie du réseau suisse 55
1-3 - Morphologie de l'Interstate Highways System américain 57
1-4 - Schéma du processus de formalisation d'un réseau 88
1-5 - Grille de lecture de l'évolution du réseau autoroutier dans le temps et dans l'espace 90

1-6 - Evolution possible du système de développement du réseau sur le long terme 92
2-1 - Schéma du processus de formalisation du réseau autoroutier et routier rapide 155
2-2 - Schéma de synthèse du processus d'élaboration du réseau autoroutier 178

Tableaux :

1-1 - Evaluation de la longueur des routes royales classées 40
1-2 - Pourcentage de la longueur des routes royales classées par état d'entretien 41
1-3 - Mise en parallèle de trois modèles de développement de réseau 66
2-1 - Le reclassement de 1930 120
2-2 - Comparaison des ressources (budget de l'Etat et concessions) disponibles en 1972 et 1973 175
2-3- Synthèse des SDRN de 1984 à 1992 219
3-1 - Capacités d'autofinancement des SEMCA 238
3-2 - Projection de la charge de la dette des SEMCA à l'horizon 2005 243
3-3 - Taux de croissance du trafic du réseau concédé de 1994 à 2001 245
3-4- Fréquence des motifs de contestation 258
3-5 - Récapitulatif de l'état d'avancement de la A 51 en juin 1998 272
3-6 - Répartition des avis exprimés lors de l'enquête publique 272
3-7 - Formalisation d'un nouveau modèle de développement de réseau 301

Graphiques :

2-1 - Evolution de la circulation sur les RN de 1950 à 1962 107
2-2- Répartition des crédits budgétaires pour les RN de 1952 à 1966 116
2-3 - L'accélération de la réalisation du réseau autoroutier dans les années 1970 176
2-4 - Part de l'Etat, des collectivités locales et des sociétés concessionnaires dans le financement du réseau routier national de 1973 à 1995 180
3-1 - Evolution du bilan exploitation des SEMCA de 1980 à 1999 231
3-2 - Evolution du bilan construction des SEMCA de 1980 à 1999 233
3-3 - Evolution des ressources des SEMCA 234
3-4 - Comparaison des recettes et des charges des SEMCA 236
3-5 - Evolution du trafic et de la longueur du réseau 237

3-6- Evolution de la charge fiscale des SEMCA 240
3-7 - Evolution de la charge de la dette des SEMCA 241
3-8 - Part du remboursement de la dette et des frais financiers par rapport à la dette cumulée 242
3-9 - Evolution éventuelle de l'endettement, du remboursement des frais financiers et de l'emprunt à l'horizon 2005 244

Table des matières

Table des matières

Introduction générale.....6

Première Partie : Lire le développement du réseau autoroutier : outils conceptuels, théoriques et méthodologiques d'analyse.....12

Introduction 13

Section 1 : Formalisation d'un modèle de développement "à la française" et mise en perspective internationale.....15

Chapitre 1 La morphogenèse du réseau routier classique : émergence d'un modèle. . ,

1-1 Présentation synthétique des modalités de développement du réseau routier classique. 16

1-2 Le développement du réseau routier classique. 18

727 *Routes de poste et utilité politique du réseau (Moyen-Age-XV ème siècle).* 19

122 Mercantilisme et utilité politique de la route (XVH ème siècle) 22

123 Route et utilité sociale du réseau. 27

124 L'étoile impériale ou l'anti territorialisation du réseau. 36

725 *De l'étoile à la fine maille : la territorialisation du réseau routier.* 39

Chapitre 2 Pertinence et mise en perspective du modèle de développement... 49

2-1 Morphogenèse du réseau ferré français et pertinence du modèle de développement. 49

277 *L'évolution de la morphologie du réseau.* 49

272 *Un réseau porteur de valeurs.* 50

275 *Les modalités d'action de l'Etat.* 51

2-2 Résumé synthétique du modèle de développement commun aux réseaux ferré et routier français. 52

2-3 Le modèle suisse. 54

257 *La forme du réseau.* 54

232 Les critères de choix de l'infrastructure autoroutière. 55

233 La réalisation du réseau. 57

2-4 Le modèle américain/ 58

247 *La forme du réseau.* 59

242 Les modalités de mise en oeuvre. 60

243 Un long processus d'élaboration du réseau autoroutier. 60

244 Les critères d'élaboration du réseau. 63

Conclusion du deuxième chapitre : mise en parallèle de trois modèles de développement de réseau. 66

Section 2 Le développement des réseaux dans le temps et dans l'espace. Eléments théoriques et méthodologiques d'analyse....."9

Chapitre 1 Eléments théoriques de lecture des réseaux. 71

1-1 La notion de patrimonialité dans l'évolution des réseaux. 71

1-2 La territorialité des réseaux. 72

121 Formes et caractéristiques topologiques des réseaux territoriaux. 73

122 Développement intensif et extensif des réseaux. 75

123 Taille de la maille et du territoire de référence. 76

1-3 Le processus cognitif de production d'un réseau. 77

Chapitre 2 Constitution d'une grille de lecture du réseau autoroutier. 81

2-1 La pérennité des valeurs de référence. 81

211 Le processus de pérennité des valeurs : patrimonialisation, modèle, référentiel. 81

212 La preuve par l'histoire : la permanence de valeurs dans la représentation jacobine de l'espace. 84

213 Les conséquences de l'existence de valeurs sur le développement d'un réseau. **85**

2-2 Formalisation de la grille de lecture du développement du réseau autoroutier. 86

221 Facteurs structurels et facteurs conjoncturels dans le processus d'élaboration d'un réseau. 87

222 Un processus envisagé comme un système : analyse de l'évolution du réseau. **88**

223 La structure du système comme révélatrice de l'évolution des différents acteurs. 90

224 Le développement du réseau autoroutier envisagé comme un système à structure évolutive 91

Conclusion de la Première Partie 93

Deuxième Partie : De la formalisation à l'achèvement : le développement du réseau autoroutier jacobin 96

Introduction 97

Section 1 : Le "passage" du réseau routier classique à l'autoroute (années 1930-1960) 100

Chapitre 1 : Obsolescence du réseau classique et émergence de l'autoroute 101

1-1 Les raisons de l'obsolescence. 101

111 Un réseau finement maillé, voué à une desserte locale et homogène dans sa conception. 102

112 L'hétérogénéité de l'état de praticabilité du réseau. 103

113 L'inadaptation du réseau à de nouvelles modalités de circulation. 105

1-2 L'autostrade : une nouvelle référence technique. 108

1-3 Les problèmes posés aux Pouvoirs publics par le passage du réseau classique au réseau rapide. 111

131 Un débat sur les autostrades qui conduit à une politique prudente et à un renforcement du centralisme routier. 111

132 Quel choix technique ? 112

133 La question du financement. 114

134 Quelle morphologie donner au réseau ? 117

1-4 Les effets d'une période d'interrogations. 119

141 Une première phase : globalisation du réseau par le reclassement de 40 000 km de routes dans le réseau national (années 1930). 119

142 Une deuxième phase : la séparation des trafics de longue et de courte distance (années 1930 à 1950). 121

Chapitre 2 Nouvelle représentation de l'espace et changement des échelles de référence (années 1960). 1[2]-[5]

2-1 La problématique socio-économique des années 1960 et ses conséquences sur l'usage de l'espace national. 126

211 Des flux à gérer. 127

212 Le règne du critère du PIB dans les choix de l'Etat en matière de politique d'aménagement. 128

213 Une action centralisée et interventionniste de la part de l'Etat. 131

214 La planification indicative. 133

2-2 Une logique de structuration et de hiérarchisation du territoire. 137

221 La mise au point de modèles théoriques d'organisation spatiale. 137

222 Le passage de la théorie à la pratique : pénétration et reprise des nouvelles théories d'organisation de l'espace par les acteurs de l'aménagement. 140

223 La doctrine de l'aménagement du territoire. 146

Conclusion de la première section 152

Section 2 : Elaboration et évolution du système de développement du réseau autoroutier et routier rapide 157

Chapitre 1 : La définition *a priori* d'un nouveau réseau. 158

1-1 Les fonctions attribuées au réseau. 158

111 Le développement industriel, l'organisation du territoire et l'harmonisation des régions. 159

112 La relation entre développement des infrastructures de transport et développement économique. 160

1-2 Un système de financement original. 160

121 Le recours à la concession et à la perception du péage. 161

122 La libéralisation progressive du système. 161

1-3 Des plans et des schémas qui préfigurent la morphologie du réseau. 163

131 Plans et schémas. 163

132 Un réseau à mailles larges, évolutif et fondé sur une articulation entre autoroute et route classique. 163

133 Le programme d'aménagement du réseau routier français de 1960. 166

134 Le schéma directeur des grandes liaisons routières d'intérêt national (1971). 167

135 Le schéma d'aménagement à long terme de 1978. 169

1-4 La traduction : l'autonomisation du réseau autoroutier. 171

141 Le déclassement de 55 000 km de routes nationales et les renforcements coordonnés. 171

142 L'accélération de la réalisation du réseau autoroutier. 175

Chapitre 2 : Le développement du réseau entre structure et conjoncture (années 1978-1998). 179

2-1 1978-1982 : Les interrogations. 181

211 Le contexte. 181

212 Faut-il continuer à développer le réseau en fonction des principes d'aménagement du territoire ? 183

213 La question du péage et de la concession en ligne de mire de la réflexion des Pouvoirs publics. 186

214 Quel type d'infrastructure ? 187

215 Les solutions proposées : péréquation entre les sociétés, nationalisation, participation financière des régions. 188

2-2 1982-1988 : La consolidation du système et la poursuite du maillage. 189

221 La consolidation du système de financement : regroupement des sociétés, harmonisation des taux de péage, péréquation des recettes. 190

222 Le schéma directeur des autoroutes de 1984. 191

223 La schéma directeur routier national (SDRN) de 1986. 193

2-3 1988-1998 : accélération et intensification du maillage et territorialisation progressive du réseau. 195

231 Une première accélération : le schéma directeur routier national de 1988. 195

232 Le SDRN de 1990 : densification du maillage et territorialisation. 201

233 Le SDRN de 1992 : l'importance du critère de trafic pour les recettes de péage. 204

234 Comment financer l'accélération de la réalisation du réseau ? La réforme financière de 1994. 207

235 La révision du SDRN en 1995 : la consolidation du choix d'un réseau autoroutier maillé détaché du critère de trafic. 208

236 L'envolée vers la territorialisation : la LOADT du 4 février 1995. 209

237 De la desserte du point du territoire à la notion de service rendu : le futur SNADT et les schémas de service. 210

Chapitre 3 : L'entrée en scène progressive de la contestation (années 1970-1990). 212

3-1 Une contestation en marge du développement du réseau (années 1970) et assez peu prise en compte. 212

311 Une contestation issue du mouvement écologiste. 212

312 La formalisation d'un mouvement et d'une réflexion critique sur la question autoroutière (fin des années 1980). 213

3-2 L'ouverture encadrée de l'enquête publique. 215

321 Une prise en compte de la participation locale qui passe de la procédure d'expropriation à l'insertion environnementale de l'infrastructure 216

322 Les limites de cette ouverture de la procédure d'élaboration des projets 217

Conclusion de la Deuxième Partie 219

Troisième partie : Discordances au sein du système et entre les acteurs : vers la définition d'un nouveau réseau ? 227

Introduction 227

Section 1 : Un financement en roue libre soumis à des contraintes européennes 228

Chapitre 1 Un équilibre financier précaire. 230

1-1 Evolution des charges et des recettes d'exploitation et de construction. 230

1-2 Mise en adéquation des ressources et des charges : le rôle majeur de l'emprunt et des recettes de péage dans le fonctionnement du système. 233

1-3 Le fonctionnement des recettes de péage. 236

1-4 La charge fiscale. 239

1-5 La charge de la dette à long terme. 240

Chapitre 2 De nouvelles contraintes pour la concession à la française. 246

2-1 Contexte, origines et contenu de la réglementation européenne. 246

2-2 Une solution éventuelle : Routes de France. 249

Conclusion de la première section. 250

Section 2 : La contestation de projets autoroutiers 252

Chapitre 1 : Une complexification de la contestation. 253

1-1 Une préférence marquée pour l'autoroute sans péage. 254

1-2 Le refus du péage de péréquation. 255

1-3 Les motifs de refus local de l'infrastructure : nimby, inadaptation aux besoins locaux, coût, impact environnemental. 256

1-4 Une critique émergente des orientations de la politique des transports. 257

Conclusion : les motifs de contestation les plus fréquents. 257

Chapitre 2 : La A 400 Annemasse-Thonon-les-Bains. Un cas emblématique. 260

2-1 Le projet technique. 260

2-2 L'avis défavorable de la commission d'enquête publique pour la réalisation du projet autoroutier. 262

2-3 Un projet soutenu par le milieu économique et relayé par les élus locaux. 264

2-4 Une contestation dirigée contre l'inadéquation du projet à la desserte locale. 266

2-5 Une formalisation de contre-propositions. 268

Chapitre 3 La A 51 Grenoble-Sisteron : Une remise en cause de l'utilité publique du projet en termes d'adéquation aux besoins locaux, de coût et d'impacts environnementaux. 271

3-1 Le projet technique. 271

3-2 Les partisans : élus et milieu économique. 273

3-3 La contestation : une remise en cause de l'utilité publique du projet en termes d'adéquation à la desserte locale, de coût, d'impacts environnementaux. 274

3-4 La variété des contestataires. 276

3-5 Une participation concrète de contestataires à l'élaboration d'une solution technique alternative. 277

Chapitre 4 La A 89, tronçon Saint-Julien-Puy-Lavèze-Combronde. Une contestation élargie à de multiples acteurs locaux. 279

4-1 La contestation du projet. 279

4-2 Les partisans : un argumentaire classique. 280

4-3 Une contestation variée. 283

431 Un argumentaire généraliste de la part des associations. 283

432 Un point particulier qui suscite la contestation : la question de l'eau. 285

433 Des contestataires inhabituels. 285

434 L'intervention d'une association de consommateurs. 286

435 La participation de partis politiques à la contestation. 287

Conclusion de la deuxième section 288

Section 3 : Permanences et mutations du modèle de développement du réseau autoroutier 291

3-1 Le réseau autoroutier considéré comme un service public ? 291

3-2 La question de la péréquation des recettes de péage entre le réseau autoroutier et le réseau routier rapide. 293

3-3 Un réseau universel ? 295

3-4 Crise du maillage et abandon de l'infrastructure : les limites du maillage. 295

3-5 Adéquation du modèle de développement aux besoins en matière de déplacements. 296

3-6 Obsolescence de la relation réseau-territoire. 296

3-7 Une reformulation des valeurs de référence. 298

Conclusion de la troisième section : permanences et mutations au sein du développement du réseau autoroutier. 300

Conclusion de la Troisième Partie 302

Conclusion générale 305

Références 312

Bibliographie 316

Table des annexes 337

Annexes 338

Table des illustrations 386

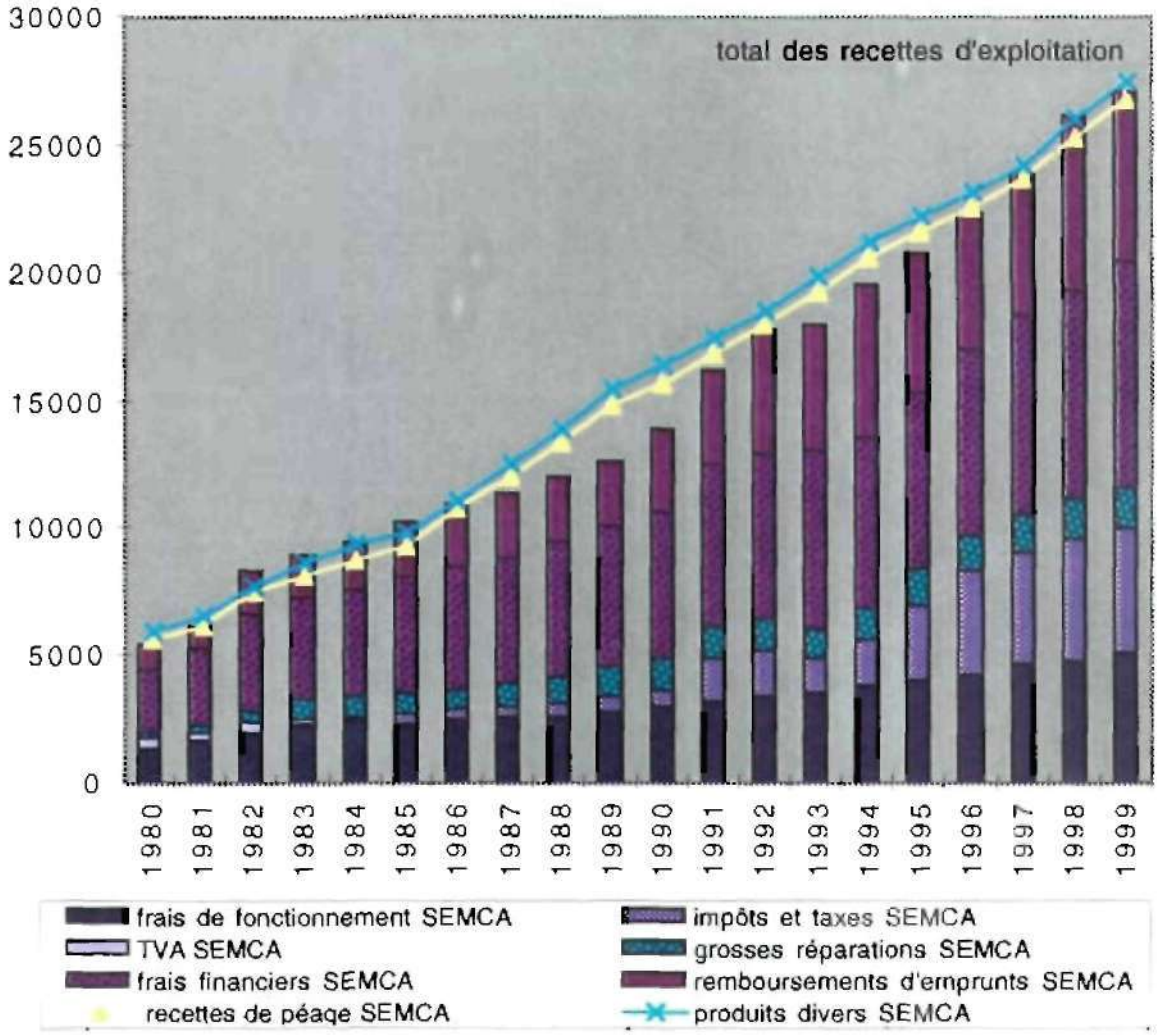
Table des matières 390

graphique 3-1

Evolution du bilan exploitation des SEMCA

source : FDES-CIES

en millions de francs constants 1997



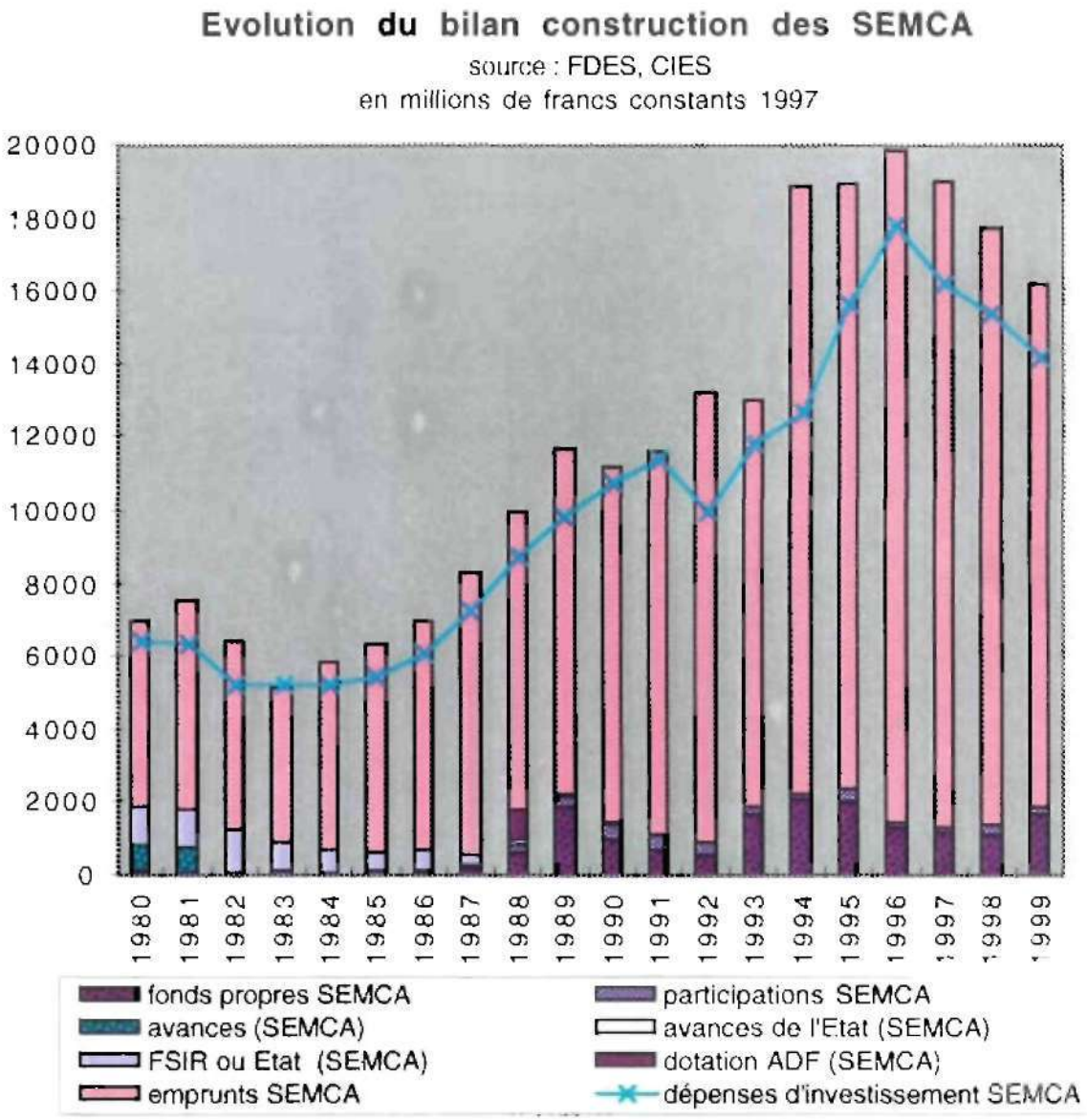
^ ^ M frais de fonctionnement SEMCA
•^•impôts et taxes SEMCA
i i TVA SEMCA
^^M grosses réparaiions SEMCA
^^M frais financiers SEMCA
I^^H remboursements d'emprunts SEMCA
recettes de péaqe SEMCA
—M—produits divers SEMCA

L'analyse montre d'une part la forte correspondance entre les pointes d'investissement et les phases d'accélération de réalisation du réseau et d'autre part le caractère très conjoncturel de certaines sources de financement (ici non commerçâtes).

Ainsi, le graphique n°2 montre que l'évolution des dépenses d'investissement, multipliées par 2,2 entre 1980 et 1997, connaît deux périodes de croissance (de 1985 à 1991, avec + 2.09 % et de 1993 à 1996 avec + 1,51 %). correspondant aux phases d'accélération de la réalisation du réseau.

Ce bilan comporte aussi toutes les recettes non commerciales : l'emprunt, les dotations d'Autoroutes de France (organisme qui regroupe les recettes de péage et les péréque ensuite entre les SEMCA), les fonds issus du FS1R ou des crédits budgétaires, les avances de

graphique 3-2



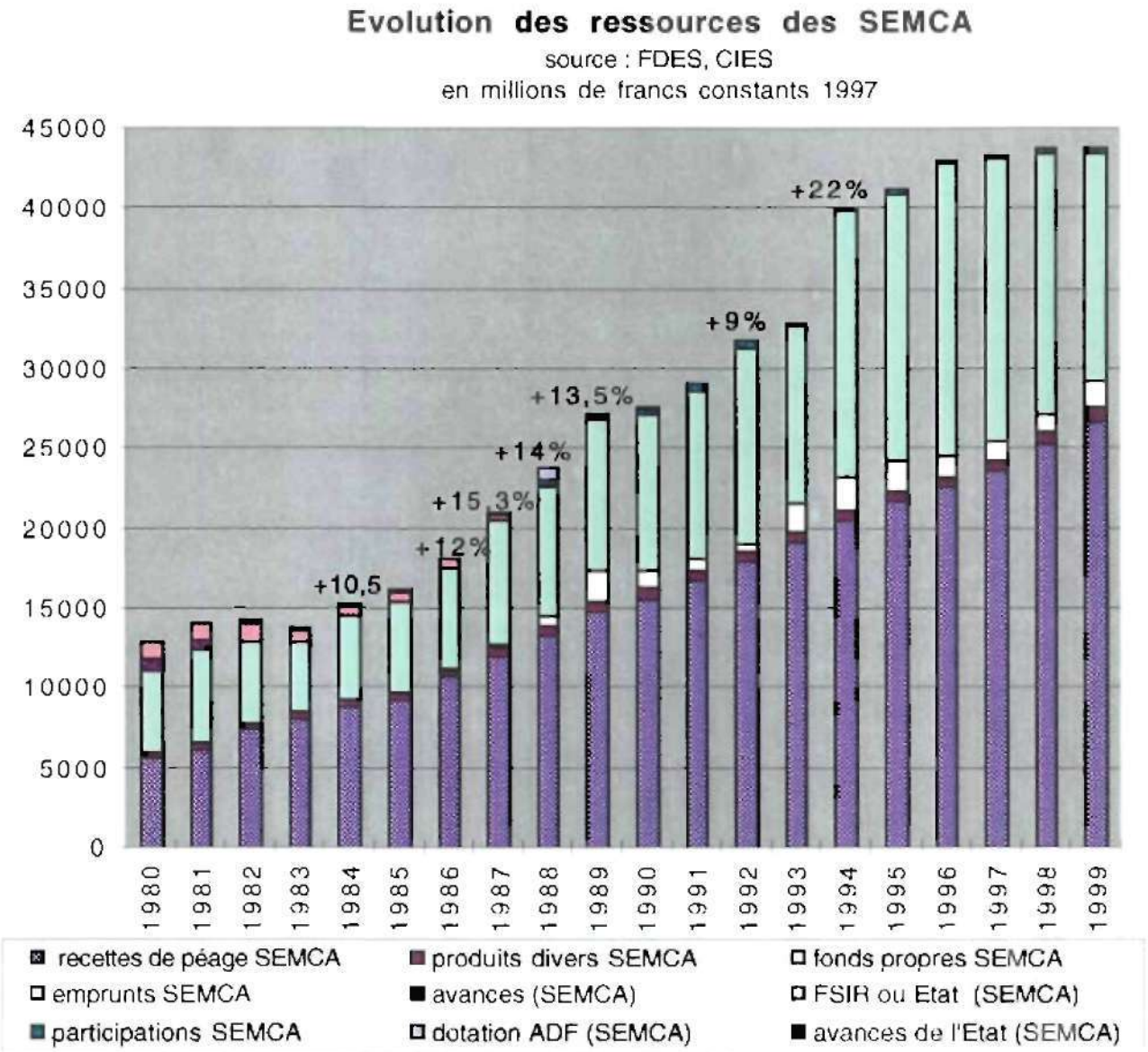
Une analyse à la base des bilans des SEMCA permet dans un premier temps d'expliciter la répartition des différents postes et de voir chiffres à l'appui la correspondance entre les phases du développement du réseau que nous avons pu noter en deuxième partie et l'adaptation des modalités de financement. Cela permet aussi d'entrevoir le fonctionnement interne du système de financement, au-delà de ces adaptations, et le poids particulièrement important de certains paramètres (empnint, recettes de péage, charges fiscales et charge de la dette).

1-2 Mise en adéquation des ressources et des charges : le rôle majeur de **l'emprunt et des recettes de péage dans le fonctionnement du système.**

Ainsi, ies deux pnases a investissements imponants (1985 à 1991 et 1994 à 1946) correspondent à deux accélérations dans la réalisation du réseau (cf analyse des SDRISf de 198fi. 1988, 1990, 1992)- Les ressources doivent suivre. On observe sur le graphique n[1] "3,

qui montre l'évolution de toutes les ressources des SEMCA, que si elles connaissent une phase de régression en 1983. elles croissent ensuite sans relâche avec des années particulièrement fastes (1984, 1986 à 1989, 1992, et surtout 1994). Après la question de l'adaptation des modalités de financement à la conjoncture et à l'accélération de la réalisation du reseau, nous allons aborder la question de mise en adéquation des charges d'investissement et des ressources possibles.

graphique 3-3



Le niveau de ressource suit l'impulsion donnée au investissements. Dans tout problème de financement, deux cas de ligure peuvent se présenter : la ressource est déjà présente ou il faut la stimuler. Les ressources qui permettent de financer le développement du réseau, conjoncturellement ou strueturellement, sont au nombre de huit :

- le FSIR, présent jusqu'en 1987,

On peut y voir que les recettes de péage eouvrent les dépenses d'exploitation et moins de la moitié des dépenses d'investissement. La totalité des ressources hors emprunt donne un peu plus de lest. Seul le recours à l'emprunt permet d'assurer la charge des dépenses d'investissement et le remboursement des emprunts en cours. I! faut noter qu'il représente sur la période étudiée à peu près un tiers des recettes totales (cf. annexe n'10). Le financement ne peut donc s'envisager sans lui. Les recettes de péage représentent quant à elles entre 43 et 58 % des ressources totales (et", annexe n" [1).

1-3 Le fonctionnement des recettes de péage

Comme on l'a vu, la perception du péage est le pendant de l'emprunt et de son remboursement. Si les investissements doivent augmenter, l'emprunt doit suivre et les recettes de péage aussi.

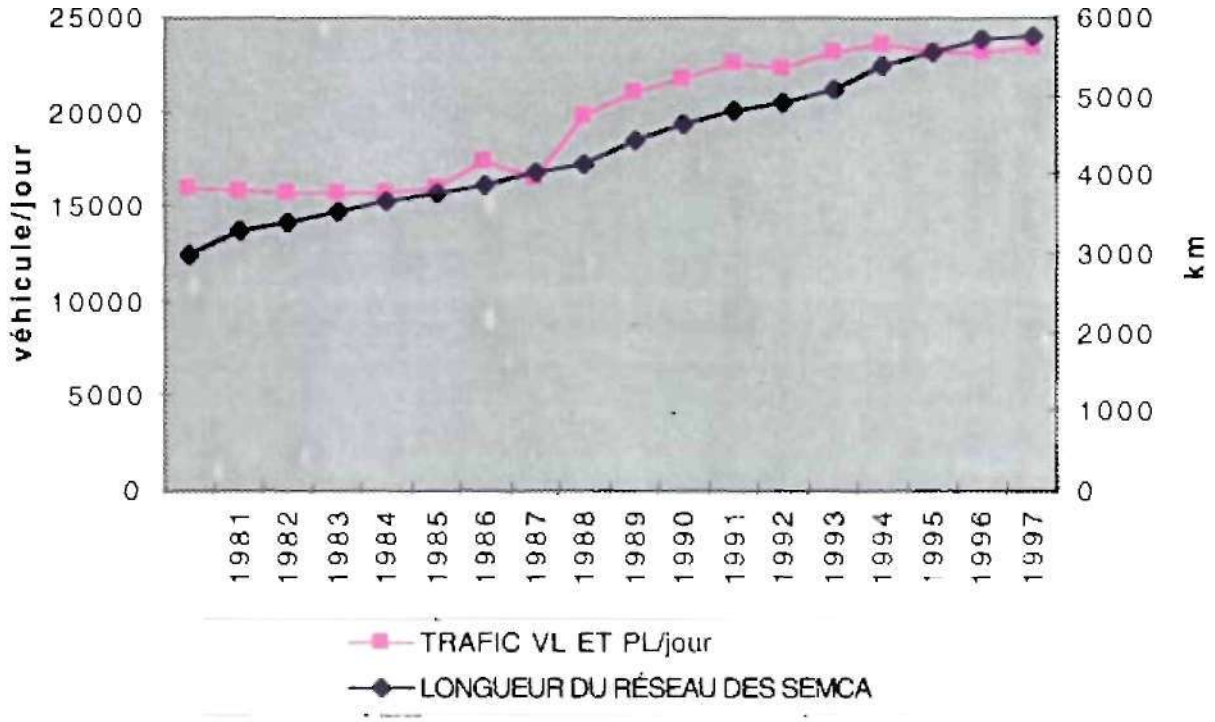
Le volume de ces recettes dépend de trois facteurs : le trafic, la longueur de réseau mise en service et un taux d'augmentation du *tarif*. L'évaluation de ces trois paramétres permet de prévoir les recettes de péage, le volume d'investissement, le volume d'emprunt et par conséquent l'équilibre financier des sociétés. Le taux de croissance du tarif de péage est fixé

depuis la réforme de 1994 par les sociétés elles-mêmes selon une régie tarifaire qui peut varier d'une société à l'autre en fonction de sa charge d'investissement prévue (cf. deuxième partie, section 2), sachant que le taux d'inflation est un bon indicateur d augmentation pour les sociétés. Politiquement, il est difficile qu'il en soit autrement vis-à-vis des usagers

Restent donc deux paramètres : le trafic et la longueur du réseau. Ils sont d'ailleurs interdépendants. Le graphique n*3-5 montre que la croissance du trafic (ici représentée en agrégeant les *VU* jour et les PL/jour^) suit l'allongement du réseau autoroutier. Les prévisions tablent d'ailleurs sur une augmentation du trafic de Tordre de 2 °*k* pour l'année [9997 psJous verrons ultérieurement l'importance de la justesse de ces prévisions.

graphique 3-5

Comparaison de l'évolution du trafic
et de la longueur du réseau concédé



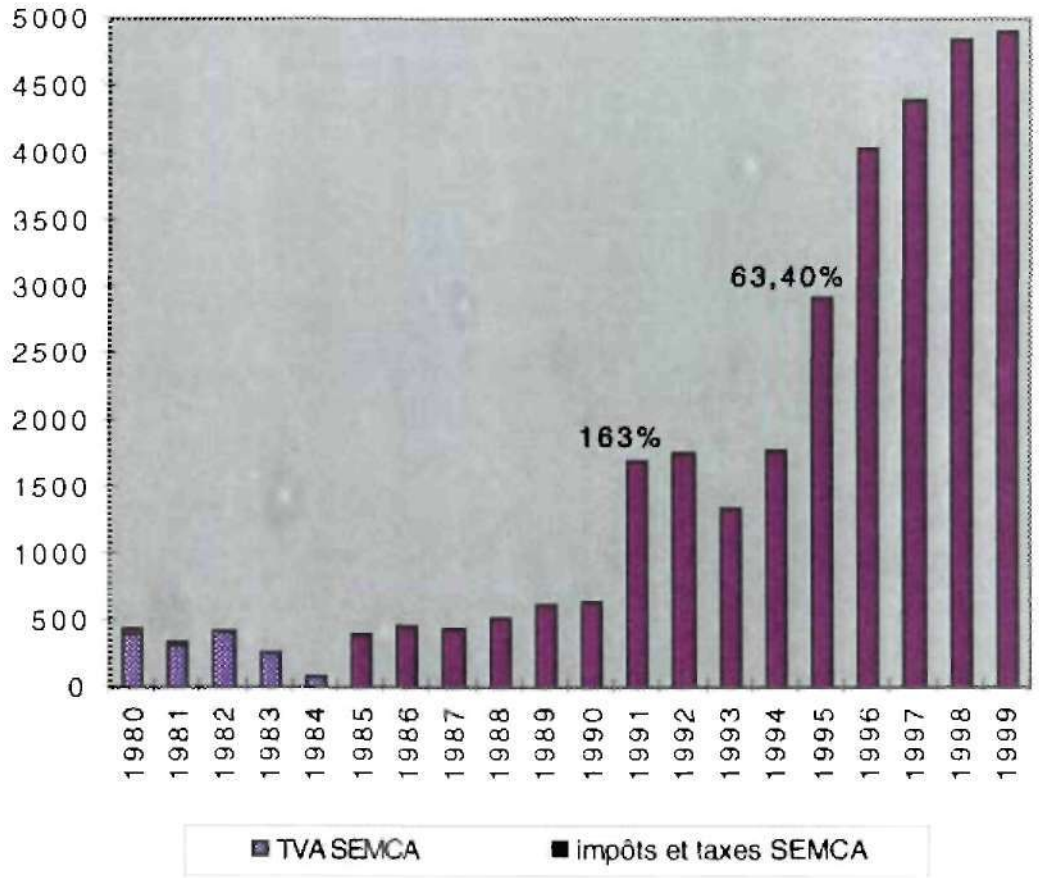
On a vu que les deux éléments principaux du système de financement autoroutier sont l'emprunt et les recettes de péage. Le premier permet d'anticiper la disponibilité de fonds et le deuxième finance cette anticipation en permettant le remboursement de la dette, le tout ajusté à la programmation de construction. La concordance (volumes d'emprunt, capacités

---

[6] voir annexe n 5 pour l'évolution détaillée du trafic VL et PL.

[7] source : rapport du comité spécialisé autoroutes du CIES du 25 mai 1998, annexe 2.

Evolution de la charge fiscale des SEMCA
source : FDES, CIES
en millions de francs constants 1997

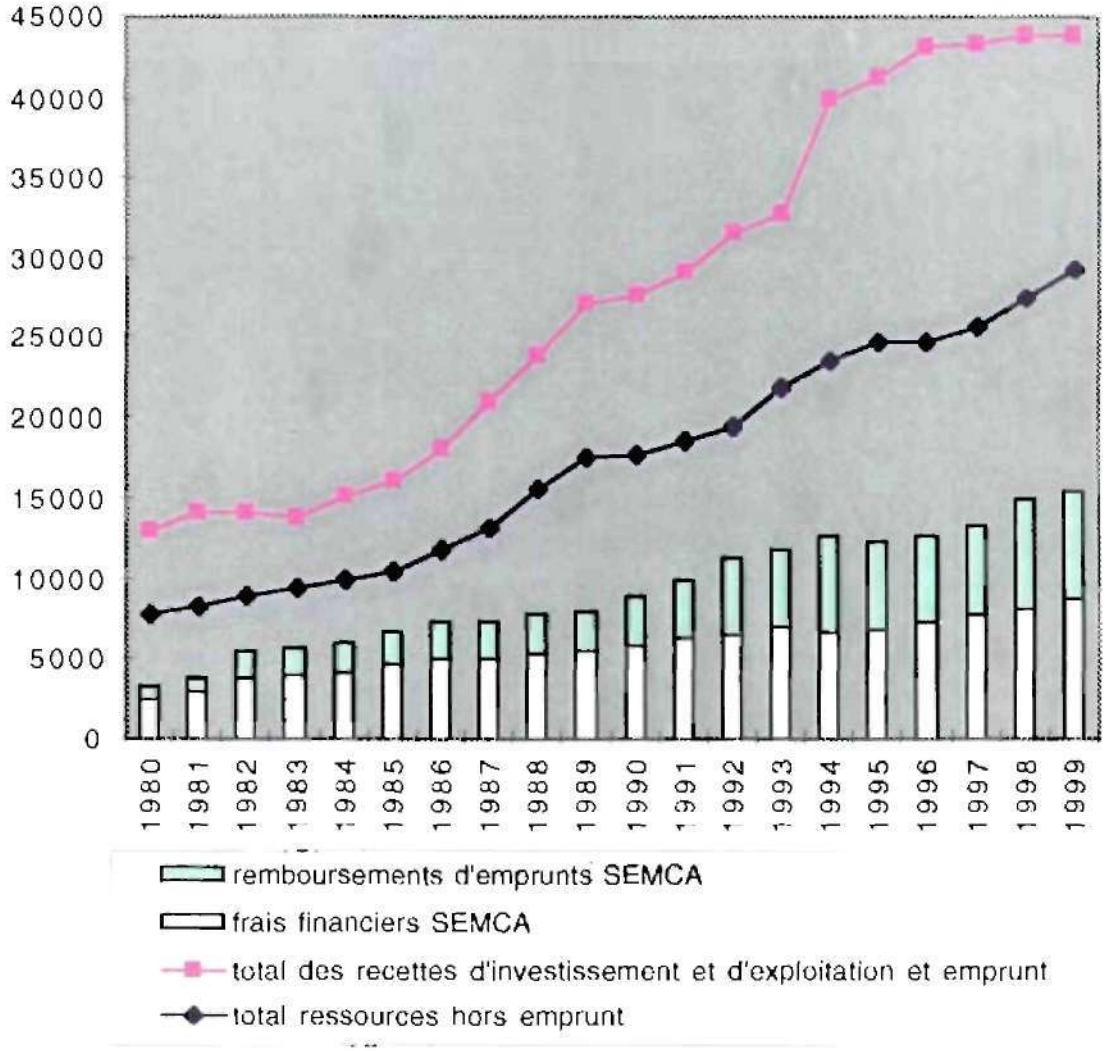


1-5 La charge de la dette à long terme

On constate que la part du remboursement de la dette ne représente que 1/12 ènie des recettes totales en 1980 et monte à 1/7 ème en 1997 et que par ailleurs la part des frais financiers est plus importante que celle du remboursement de la dette, comme nous l'avons précisé plus haut.

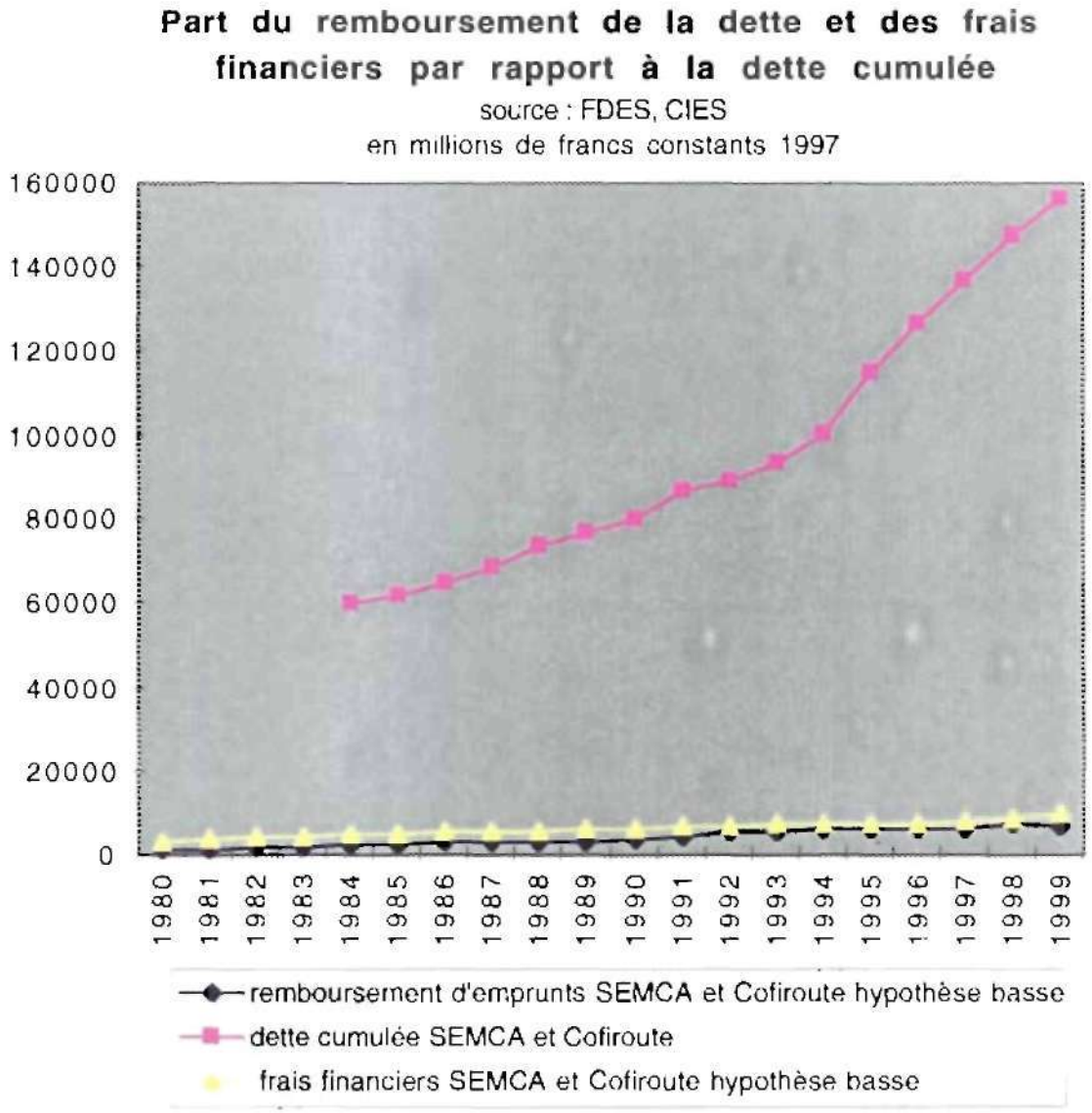
graphique 3-7 page suivante

Evolution de la charge de la dette
source FDES, CIES
en millions de francs constants 1997



Le graphique suivant rapporte la part de la dette remboursée et des frais financiers supportés à la dette cumulée, soit à la somme totale qu'il faudra rembourser. Il faut noter que ces chiffres reprennent des montanls agrégés pour les SEMCA et pour Cofiroute II ne nous a pas été possible de mettre au point une répartition quelconque sans nsquer de fausser nos données de départ et d'autre part des chiffres désagrégés ne sont selon notre source d'information pas disponibles,

graphique 3-8

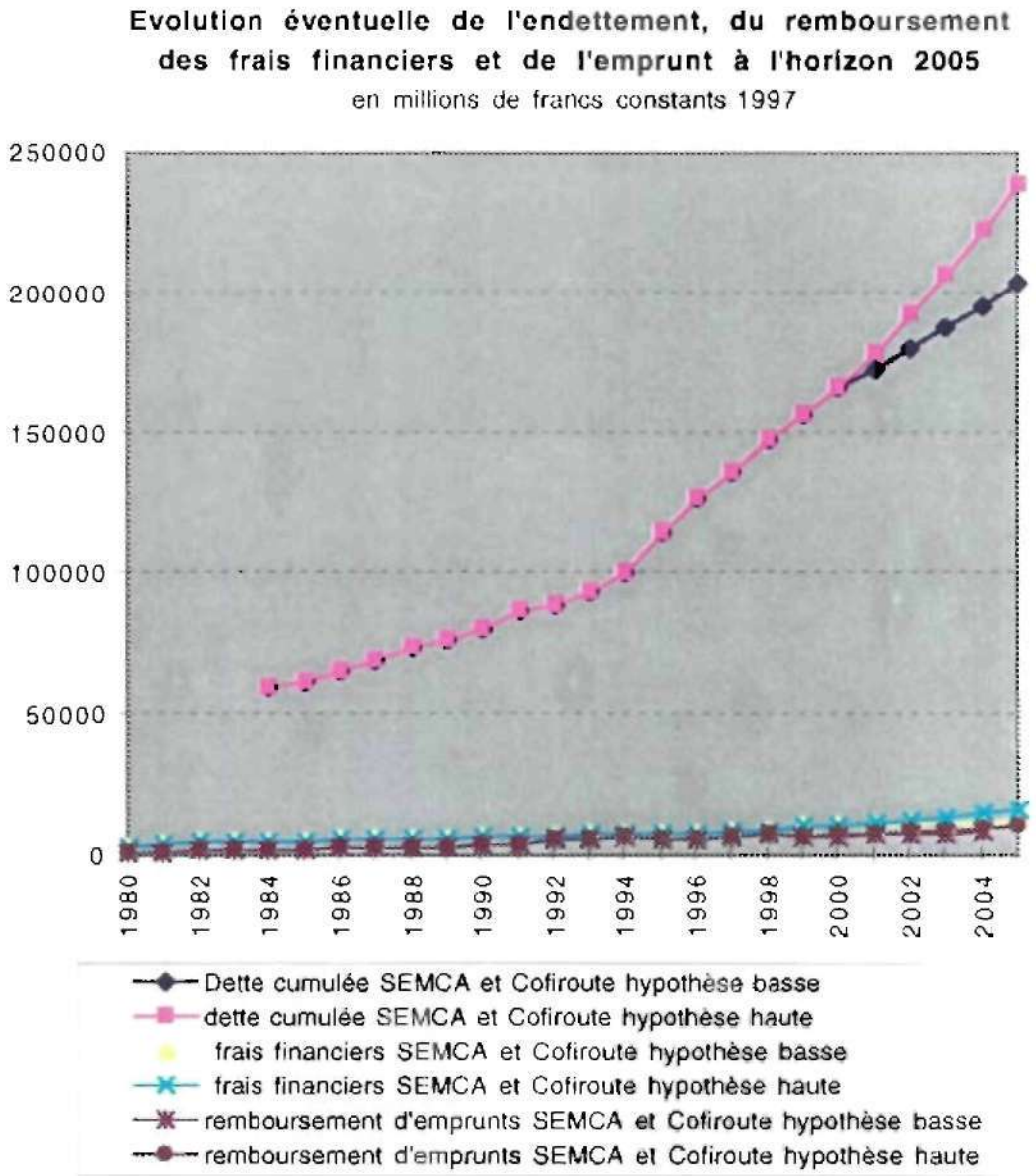


Ce graphique montre un rythme de remboursement très progressif de la dette et des intérêts, mais surtout une envolée de la charge de la dette cumulée, en particulier à partir de 19°Jr>- 1996. La dette cumulée se monte selon ces chiffres (pour lesquels des valeurs supérieures ont pu nous être oralement données) à 160 millions de francs. Selon le principe du remboursement différé, ces emprunts cumules seront remboursés ultérieurement. Four compléter ces données, il aurait été intéressant de connaître la part de capital et d'intérêts déjà remboursée. Ce chiffre n'a pu nous être communiqué.

On voit aussi sur ce graphique que, étant donné le rythme de remboursement actuel, et l'importance de la dette cumulée, le remboursement peut encore durer quelques décennies.

Des projections existent sur cette question dans les services compétents. Nous n'avons pas pu v avoir accès. Mais on peut tenter quelques extrapolations. Le taux de croissance de

graphique 3-9



Le volume remboursé et les frais financiers ramenés à la dette permettent de connaître la durée restante exacte de la charge de la dette. Calculer approximativement cette durée induit de connaître le taux d'évolution des frais financiers et du remboursement de l'emprunt depuis l'origine, chiffres que nous n'avons pas en notre possession et qu'il est difficile d'évaluer *a posteriori*™ . En tout état de cause, le remboursement des emprunts devrait cesser selon les SEMCA entre 2015 et 2020. Les recettes de péage seront théoriquement mobilisées jusqu'à celte date (sauf nouvel allongement de concessions suite à des difficultés financières des sociétés).

[10] **II faudrait en** particulier **connaître la date de départ dos emprunts**