Conseil Économique, Social et Environnemental Régional Auvergne

NOTE SUR LE PROJET D'ACCELERATION DE LA MISE A 2x2 VOIES DE LA ROUTE CENTRE EUROPE ATLANTIQUE (RCEA)

PREPAREE PAR
LA COMMISSION « AMENAGEMENT DU TERRITOIRE – ENVIRONNEMENT »

SOMMAIRE

LA NOTE 5

I) Présentation de la problématique 7

II) Le projet de mise à 2x2 voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) entre Montmarault, Mâcon et Chalon sur Saône. 8

III) Le débat public 8

IV) Propositions alternatives 11

A) Proposition alternative présentée par le Conseil général de la Saône et Loire 11
B) Proposition alternative présentée par Monsieur Gérard Voisin, député de la Saône et Loire 12

V) Contribution du CESER d'Auvergne 13

A) Eléments d'analyse 13
B) Interrogations et remarques du CESER d'Auvergne sur le projet 14
1) Axe européen 14
2) Accessibilité du département de l'Allier 15
3) Cohérence et homogénéité territoriale 15
4) Alternatives ferroviaires 16
5) Infrastructures et développement 16
6) Itinéraires alternatifs 16
7) Autoroute ou voie express 17
8) L'aspect social du projet 18
9) L'éco-contribution : un élément essentiel de comparaison entre les possibilités de financement. 18

LES ANNEXES 21

Annexe 1 : Vœu déposé par la commission n° 3 « Aménagement du territoire – environnement » du CESR 23

Annexe 2 : Carte de la RCEA 25

LA NOTE

I) Présentation de la problématique

L'itinéraire RCEA constitue une grande liaison transversale est-ouest reliant la façade atlantique à l'Europe de l'Est.
La mise à 2x2 voies de la section Montmarault - Chalon-sur-Saône/Mâcon, avec le statut de route express, a été déclarée d'utilité publique par les décrets du 17 mars 1995, du 31 novembre 1996 et du 9 mai 1997. A l'heure actuelle, à peine 30% de l'itinéraire est à 2x2 voies.
La partie limousine et la partie charentaise de la RCEA ne sont toujours pas mises intégralement, à ce jour, à 2x2 voies. Entre Bellac et Mâcon, seule la partie s'étendant de l'A20 à Montluçon est actuellement mise à 2x2 voies. Les projets prévus dans le cadre des contrats de plan, pour une mise aux normes rapides, ont été abandonnés, en grande partie, par l'Etat bien qu'inscrits au SCIADT 2003 ainsi qu'aux différents Contrats de Plan Etat – Région.

Quelques données sur la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) :

- 2100 km de la façade atlantique à l'Italie et à la Suisse
- En 2009, les niveaux de trafics observés avoisinent les 15 000 véhicules/jour sur la majeure partie de l'itinéraire et la part des poids lourds est extrêmement élevée (entre 25% et 45% selon les portions)[1] alors que le taux de saturation d'une route nationale à 2 voies est estimé à 8 500 véhicules/jour.
- Un nombre d'accidents très important et un taux de gravité dépassant toutes les statistiques enregistrées sur l'ensemble du réseau national.

Au vu de ces éléments, l'achèvement rapide de la mise à 2x2 voies de la RCEA est une urgence. (Cf. vœu du CESER[2] en date du 24 septembre 2010, voté à l'unanimité).

Il s'agit en premier lieu d'une question de sécurité publique vis à vis des usagers. Dans l'état actuel, le taux d'accidents sur la RCEA est certes inférieur aux références nationales quel que soit le type de voie, mais en revanche, la gravité est actuellement nettement plus élevée que les références nationales quel que soit le type de voie (entre + 16% et + 36%) pour l'essentiel à cause du très fort pourcentage de poids lourds. L'aménagement à 2x2 voies permettrait de réduire de 25% la gravité des accidents.
Dans l'éventualité où la RCEA ne serait pas mise à 2x2 voies avant 2035, au rythme des accidents survenus entre 2005 et 2009, et sur la base des coûts unitaires de l'accidentologie en France donnés par l'Instruction Cadre du 24 mars 2004, l'accidentologie aurait un coût d'environ 700 millions d'euros sur 15 ans[3].

Mais il s'agit également d'enjeux économiques, d'aménagement du territoire et environnementaux.

---

[1] Source : Cahier d'acteurs n°5 Contribution de l'Association pour la Route Centre Europe Atlantique (ARCEA)
[2] Annexe n°1
[3] Source : Cahier d'acteurs n°5 Contribution de l'Association pour la Route Centre Europe Atlantique (ARCEA)

II) Le projet de mise à 2x2 voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) entre Montmarault, Mâcon et Chalon sur Saône.

Afin d'accélérer la mise à 2x2 voies (horizon 2017), l'Etat (Maître d'ouvrage) propose de confier le financement, la réalisation et l'exploitation de la route à une société d'autoroute, par le biais d'un contrat de concession. Le concessionnaire serait autorisé à percevoir des péages.
L'achèvement des travaux d'aménagement de la RCEA en autoroute concédée à 2x2 voies représente un coût estimé à 1,1 milliard d'euros (valeur 2008). Ce coût comprend le coût des aménagements à 2x2 voies (y compris la branche nord hors concession estimée à 200 millions d'euros) évalué à 950 millions d'euros et les coûts supplémentaires liés à la mise en concession et évalués à 160 millions d'euros (construction des barrières de péage notamment).
Selon le maître d'ouvrage, si cette solution n'était pas retenue, cet aménagement se poursuivrait sur des crédits publics, au même rythme que précédemment (27 millions d'euros/an). La priorité serait alors donnée à la réalisation de travaux permettant de sécuriser partiellement l'infrastructure. Cela repousserait l'aménagement à 2x2 voies à plusieurs dizaines d'années.

III) Le débat public

La mise au statut autoroutier concédé de la section Montmarault-Mâcon-Chalon-sur-Saône sur une longueur de 240 km doit faire l'objet d'un débat public.

En effet, la loi de démocratie locale prévoit la saisine obligatoire de la Commission nationale du débat public (CNDP) pour les tronçons d'une longueur supérieure à 40 km (240 km pour la RCEA de Montmarault à Mâcon ou à Chalon –sur- Saône) et d'un coût supérieur à 300 millions d'euros (1,1 milliard). Cette commission indépendante n'émettra pas d'avis favorable ou non au projet. Elle donnera des recommandations et s'assurera de la participation du public aux réunions. Lancé le 4 novembre 2010, le débat public s'achèvera le 4 février 2011.
La Commission devra alors rendre son rapport dans les 2 mois. Le Ministère aura 3 mois pour prendre une décision, donc d'ici le mois de juillet 2011. En cas de décision de mise sous concession, l'enquête d'utilité publique et l'appel d'offres pour le concessionnaire seraient lancés conjointement fin 2011. Les travaux débuteraient alors fin 2013.

Il semble également indispensable de replacer la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) dans le contexte beaucoup plus général de cet axe de transit naturel est-ouest, à vocation européenne notamment pour le transport de marchandises sur longues distances (en 1956, on parlait déjà d'une liaison Suisse – Océan).
Cette vocation européenne est incontestable, puisque la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) fait également partie de l'itinéraire E62 Nantes – Gênes.

La Synthèse du dossier du maître d'ouvrage, réalisée dans le cadre de l'organisation du débat public, le reconnaît explicitement : « La Route Centre Europe Atlantique (RCEA) relie Royan à Chalon-sur-Saône et Mâcon sur l'autoroute A6 et est prolongée au-delà par le réseau autoroutier de l'est de la France. Elle fait en outre partie de l'itinéraire européen E62 reliant Nantes à Gênes par Genève et Milan. Il s'agit de l'un des rares axes routiers permettant de réaliser des trajets transversaux en France, et même au-delà, vers le reste de l'Europe. La RCEA est la première liaison est/ouest située au nord du Massif Central et constitue donc un axe de transit naturel, notamment pour le transport des marchandises, permettant d'éviter les reliefs et les difficultés de circulation qu'ils peuvent entraîner, notamment en hiver. »

Cette vocation européenne doit également être envisagée selon un axe reliant le sud de l'Europe (Espagne – Portugal), voire à plus long terme les pays du Maghreb, aux pays de l'Europe du nord et de l'Europe centrale.

Le déroulement du débat public et les auditions menées par le CESER Auvergne ont permis de lister un certain nombre d'objections et de remarques au projet de l'Etat tel qu'il est présenté à ce jour[4] :

- L'absence de réelle proposition alternative de poursuite de la mise à 2x2 voies de la RCEA sur crédits budgétaires est ressentie comme l'exercice d'un « chantage » qui exclut tout véritable choix : réalisation rapide par la mise sous concession ou réalisation sur plusieurs décennies par financement public.

- Le coût total, estimé, de l'opération, qui passerait de 695 millions d'euros (estimation 2007) à 1,1 milliards d'euros, justifierait la mise sous concession par l'impossibilité de financer le projet sur des fonds publics.

- La fragilité juridique du dossier a été mise en évidence par l'expertise menée par Monsieur Daniel CHABANOL, Conseiller d'Etat honoraire, et ancien Président de la Cour administrative de Lyon. Sans conclure à l'illégalité du projet, il évoque la possibilité de recours en contentieux. Son analyse souligne notamment les risques juridiques liés à une trop grande disparité de traitement des usagers de la RCEA, qui ne serait pas justifiée par une différence de situations. Elle écarte toute possibilité légale d'exonération totale de péage pour les riverains et à fortiori pour l'ensemble des habitants de l'Allier et de la Saône et Loire. La règle est l'égalité de traitement de tous les usagers, excepté la possibilité de tarifs préférentiels par abonnement, à la condition que tous les usagers y aient accès.

- L'absence de réels itinéraires alternatifs[5] accessibles aux poids lourds.

- L'inadaptation de certains itinéraires considérés comme alternatifs par le maître d'ouvrage. Les péages entraîneraient un transfert inévitable d'une partie de la circulation des poids lourds sur des itinéraires dits alternatifs mais inadaptés à ce type de trafic (traversée de villages et report de l'insécurité sur le réseau départemental) et provoquant une dégradation accrue des chaussées.

---

[4] Point d'étape présenté par la commission particulière du débat public : réunion de Paray le Monial le 15 décembre 2010.

[5] Itinéraire alternatif : itinéraire utilisable par les usagers ne souhaitant pas emprunter un axe soumis à péage.

Qui prendra en charge le coût des aménagements qui s'avèreront indispensables ainsi que le coût sociétal de ce report ?

- L'incompatibilité du projet avec le Grenelle de l'environnement est soulignée notamment par les associations de défense de l'environnement, dont certaines contestent même l'opportunité du débat public.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, elles ont des positions différentes :

- Le Conseil général de l'Allier accepte le principe de la mise sous concession sous conditions : gratuité pour les déplacements locaux, intégration dans la concession de l'échangeur RN7/RCEA, maintien de tous les échangeurs. Ces réserves ne sont toujours pas levées dans l'état actuel du dossier à l'exception de l'échangeur de deux-Chaises. De plus, la vive opposition manifestée au cours du débat public par la population bourbonnaise au principe même du péage a conduit récemment le Conseil général de l'Allier à affirmer plus catégoriquement son opposition aux péages pour les utilisateurs locaux. Cela n'est plus le cas d'un certain nombre de grandes villes de l'Allier, telles qu'Yzeure et Moulins.

- Le Conseil général de la Saône et Loire s'oppose au principe même de la mise sous concession pour plusieurs raisons :

- la place prépondérante de la RCEA au sein du réseau routier départemental,
- le fait que la RCEA, dans son état actuel, a été réalisée, en majeure partie, sur des routes nationales préexistantes,
- l'existence de profondes différences de contexte avec le département de l'Allier qui possèderait un réseau d'itinéraires de substitution[6] acceptable (fonction de transit prédominante en Allier, trajets locaux et quotidiens en Saône et Loire, inadaptation du réseau routier départemental de la Saône et Loire à un trafic important).

- Le Conseil régional de Bourgogne a fait connaître son hostilité à la mise sous concession par un vœu voté en session plénière le 29 novembre 2010 dans les termes suivants :

« Le Conseil régional de Bourgogne :

- s'oppose fermement à la mise en concession autoroutière et revendique le maintien de la gratuité d'une route déjà payée par les contribuables
- exige la sécurisation de la RCEA avec vitesse maximale autorisée de 110 km/h sur la totalité de l'axe restant à aménager
- réaffirme la priorité de financement aux transports collectifs ferroviaires TER, cadencés sur une ligne Est-Ouest, ainsi que le développement du fret ferroviaire sur la Voie ferrée Centre Europe Atlantique. »

---

[6] Itinéraire de substitution : itinéraire utilisable par les usagers non autorisés sur une route express ou une autoroute (piétons, cycles, véhicules non motorisés ou particulièrement lents) afin de rétablir les dessertes existantes.

Les Chambres consulaires - Chambres de Commerce et d'Industrie et Chambres d'Agriculture- considèrent la mise à 2x2 voies dans des délais rapides comme un enjeu majeur, à la fois pour la sécurité et pour le développement économique des territoires.

- Les Chambres de Commerce et d'Industrie considèrent que l'amélioration de la desserte est un élément décisif pour le maintien sur place des entreprises existantes menacées par les délocalisations, la réussite de projets importants et la capacité des territoires à attirer de nouvelles entreprises. Elles acceptent donc, pour leur part, le principe de la concession comme le seul moyen d'une réalisation rapide qui leur semble crédible. Elles attirent cependant l'attention de l'Etat sur les coûts de tarification qui ne doivent pas être pénalisants pour les salariés. Les entreprises qui ont participé au débat public et qui considèrent que l'augmentation du coût du transport dû au péage est marginale compte tenu des marchandises à haute valeur ajoutée quelles produisent.

- Les Chambres d'Agriculture n'ont pas d'opposition de principe à la concession mais demandent que toutes les précautions soient prises dans le cadre des prélèvements fonciers supplémentaires afin d'éviter toute fragilisation des exploitations et insistent sur les mesures de protection des milieux naturels indispensables au maintien des labels de qualité et en particulier des AOC.

Les organisations de défense de l'environnement sont opposées à la mise sous concession, considérant le projet actuel comme incompatible avec les objectifs du Grenelle de l'environnement.

Les organisations syndicales de salariés s'opposent à la concession au nom du service public et posent notamment la question du devenir des personnels de la Direction des Routes

IV) Propositions alternatives

A) Proposition alternative présentée par le Conseil général de la Saône et Loire

Le Conseil général de la Saône et Loire propose de dissocier la période de réalisation des travaux (6 – 7 ans) de la durée du financement (20 – 30 ans).
Dans l'hypothèse d'une mise en concession, l'Etat promettait 275 millions d'euros au concessionnaire retenu pour la réalisation des travaux sur les branches sud et nord en Saône et Loire. Le Conseil général de Saône et Loire reprend à son compte ces crédits et imagine un montage juridico-financier pour la charge restante (725 millions d'euros).
Il propose la création d'un partenariat public-public par le biais d'une structure publique de réalisation et d'investissement composée, à minima, du Conseil général de la Saône et Loire et de l'Etat. Cette société se verrait confier la maîtrise d'ouvrage

et le portage financier de la mise à 2x2 voies. Les ressources proviendraient de l'éco-contribution, votée par le Parlement, et qui entrera en vigueur en 2012.
Ainsi la RCEA ne sortirait pas du domaine de l'Etat mais ce dernier serait dessaisi, en tant que maître d'ouvrage, de la réalisation des travaux.

Pour le financement, le Conseil général de la Saône et Loire envisage de recourir à l'emprunt pour des travaux en 6/7 ans (un emprunt à 4% sur 20 ans) et d'affecter le produit de l'éco-redevance de tout le territoire de la Saône et Loire à la sécurisation de la RCEA.

En échange de cet effort local, l'Etat s'engagerait à financer la structure publique grâce à un prélèvement sur le produit de l'éco-contribution. Il serait également demandé à l'Etat de reprendre l'ouvrage à sa charge à l'issue de sa réalisation (la RCEA est la dernière voie du département de la Saône et Loire à dépendre de l'Etat) et de mettre à disposition des agents pour la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre de l'opération.

Pour l'Etat, la création d'un partenariat public-public serait neutre financièrement. Pour les usagers de Saône et Loire, elle assurerait à la fois la mise en sécurité de la RCEA et sa gratuité. Enfin, pour les usagers de l'Allier, elle pourrait présenter, si rien ne s'y opposait, les avantages du projet de l'Etat en termes de calendrier sans les inconvénients pécuniaires de la mise en concession.

Les représentants du Conseil général de la Saône et Loire précisent que le montage financier de leur proposition n'engage que leur département, tout en considérant son principe applicable dans le département de l'Allier.

B) Proposition alternative présentée par Monsieur Gérard Voisin, député de la Saône et Loire

Le député Gérard Voisin, auteur d'un rapport sur l'Eurovignette au sein du Ministère des Transports, considère que le dossier de la RCEA doit s'affranchir des clivages politiques habituels. Ce qui explique que sa proposition relève du même principe que celle du Conseil général de la Saône et loire.
Il propose donc également de dissocier la période de réalisation des travaux de la durée du financement. La réalisation immédiate de la mise à 2x2 voies de la RCEA est possible à la condition de trouver le financement nécessaire. Ce besoin, selon lui, s'élève à 610 millions d'euros, l'Etat apportant en dotation le montant de la subvention d'équilibre à 150 millions d'euros. Un emprunt à taux fixe de 4% sur 30 ans, remboursé par le produit de l'eco-redevance, permettrait la réalisation rapide de la mise à 2x2 voies de la RCEA.
Cet emprunt pourrait être porté soit par l'Etat, soit faire l'objet d'un Partenariat Public Privé conduit par une société d'économie mixte locale initiée par les communes traversées par la RCEA.

V) Contribution du CESER d'Auvergne

Le projet d'accélération de la mise à 2x2 voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA) est un sujet délicat, sensible et polémique. Ce dossier doit donc être abordé avec une grande prudence. Les points de vue individuels sont nombreux et reposent sur des éléments factuels. Il faut donc aller au-delà pour aboutir à un raisonnement plus global, plus étayé et plus objectif.

La question soumise au Débat public paraît excessivement restrictive, dans la mesure où l'alternative proposée est de devoir choisir entre une autoroute payante sécurisée et une route gratuite mais dangereuse pour de très nombreuses années.

A) Eléments d'analyse

L'accélération de la mise à 2x2 voies de la RCEA s'inscrit dans un contexte caractérisé par des tendances à priori durables :

> Le coût de l'énergie :
Les réserves de pétrole s'amenuisent à un moment où la demande mondiale en énergie et en pétrole ne cesse d'augmenter en partie pour répondre à la croissance économique de la Chine et de l'Inde, et pour répondre à une demande croissante des Etats-Unis (25% de la consommation mondiale). Le pétrole couvre 95% des besoins pour les transports et il n'existe pas d'énergie de substitution réaliste à court terme. Tous les éléments sont réunis pour faire exploser le prix du pétrole, ce qui était prévu depuis plus d'une décennie.

> Des directives européennes actuellement en préparation : harmonisation des prix du gas-oil et harmonisation des vitesses (80 km/h sur route et 110 km/h sur autoroute)

> Des échanges européens majoritairement par voie maritime

> Le fait que 30% des poids lourds roulent à vide du fait des difficultés à trouver des chargements pour les trajets retour.

> L'allongement des temps de parcours routiers : ils s'allongent par la conjonction de trois facteurs principaux : réglementations liées à la sécurité, économie d'énergie et étalement urbain. Ainsi, entre 1991 et 2008 :

- Moulins – Montluçon : + 7mn
- Clermont – Montluçon : + 8mn
- Clermont - Moulins : + 8mn

> Les coûts internes des transports terrestres de marchandises.
« Des chercheurs anglais ont évalué que le coût d'une autoroute dédiée exclusivement aux voitures coûterait environ 6 fois moins chère qu'une autoroute destinée aux poids lourds et aux voitures.
Dans les pays de péage, au vu des tarifs appliqués respectivement aux voitures et aux camions, c'est la voiture qui paye la part la plus importante des frais de construction et d'entretien, subventionnant ainsi le trafic poids lourds, alors que l'infrastructure a été dimensionnée pour ceux-ci.

Depuis de nombreuses années, notamment grâce aux travaux réalisés aux Etats-Unis, la relation entre la charge par essieu et la dégradation des chaussées a été établie. Celle-ci varie proportionnellement à la puissance 4 de la charge par essieu. Cela signifie, par exemple, qu'un camion de trois essieux, d'une masse totale de trente tonnes, dégrade autant la chaussée que 240 000 voitures d'une tonne. »[7]

> Les coûts externes liés aux transports terrestres de marchandises
Les coûts externes liés aux transports terrestres (rail et route) s'élevaient en 2004 (Europe des 15 plus Suisse et Danemark) à 650 milliards d'euros, non compris la congestion. Les transports routiers généraient 92% de cette somme.[8]
Le secteur « transport » est le premier émetteur de CO2 avec 34% des émissions[9].
En passant de 110 km/h à 130 km/h, un véhicule léger augmente sa consommation de carburant, donc ses rejets de CO2 de 14%, soit un litre de plus au kilomètre.[10]

> La situation du Massif central : le Massif Central reste un des plus vastes espaces à l'écart des corridors européens de transports (appelé « Diagonale du vide » par les géographes), qu'ils soient ferroviaires ou routiers nord-sud (Hendaye – Bordeaux – Tours - Paris et Perpignan/Marseille – Lyon – Paris/Strasbourg).

B) Interrogations et remarques du CESER d'Auvergne sur le projet

1) Axe européen

La RCEA est implicitement reconnue comme itinéraire européen. Elle relie la péninsule ibérique et la façade atlantique à la Suisse, l'Italie, l'Allemagne et l'Europe de l'Est et fait également partie de l'itinéraire européen E62 qui relie Nantes à Gênes.
Malgré une forte proportion de poids lourds des pays de l'Est européen et de la péninsule ibérique, sa mise à 2x2 voies a bénéficié de faibles concours financiers de l'Europe. Ainsi, dans l'Allier et la Saône et Loire, sur 911 M€ investis, seulement 15 M€ (soit 1,7%) proviennent de l'Europe.
Il y a là un paradoxe regrettable lié aux critères d'éligibilité aux fonds européens.
Pourtant le Traité sur l'Union Européenne, modifié par le Traité de Lisbonne, dit en son article 177 du titre XVIII relatif à la Cohésion économique, sociale et territoriale:
« Un fonds de cohésion contribue financièrement à la réalisation de projets dans le domaine de l'environnement et dans celui des réseaux transeuropéens en matière d'infrastructure des transports ».

Dans le cadre de cette évolution législative, une nouvelle demande devrait être formulée, sans tarder, compte tenu des programmes budgétaires européens en cours d'élaboration.

---

[7] Source : Etude prospective de la Datar. La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ? (2003).
[8] Etude IWW , Karlsruhe, Union internationale des chemins de fer (UICF), 2004.
[9] Source : Chiffres clés du transport, MEEDDM, Editions 2010
[10] Source : Cahier d'acteurs n°2 : contribution de l'association « agir pour l'environnement »

2) Accessibilité du département de l'Allier

Bien que la mise à 2x2 voies de la RCEA y contribue, l'accessibilité globale de l'Allier, reste à améliorer quels que soient les moyens de communication.

1) Au plan routier :
- Pour se rendre à Paris, au départ de Moulins, on rejoint Nevers par la RN7, très encombrée et emprunter ensuite l'A77 et l'A6.
- Le trajet Moulins - Clermont s'effectue par la RN9 jusqu'à Gannat ou par la RCEA jusqu'à Montmarault, puis par l'A71.
- Au départ de Montluçon et Vichy, on emprunte l'A71 et l'A10 pour se rendre à Paris.
- Les trajets Est-Ouest s'effectuent, de Montluçon par la RCEA, de Moulins par la RCEA vers l'Ouest, par la RN7 vers Roanne et Lyon.

2) Au plan ferroviaire :
-La ligne Clermont-Ferrand - Paris dessert Vichy et Moulins, mais avec des performances modestes, malgré d'importants travaux dans le cadre des CPER. Le meilleur temps de parcours vers Paris est de 2h25 pour Moulins et de 2h52 pour Vichy.
-Moulins bénéficie de la desserte Nantes-Lyon.
-Montluçon reste au plan ferroviaire très enclavée, à 3h30 de Paris.
-Vers l'Est et l'Ouest les relations vers Bordeaux et Lyon se sont considérablement détériorées, en ne laissant subsister qu'un seul aller et retour direct par jour.
-Les relations vers le sud imposent de transiter par Lyon pour y emprunter la vallée du Rhône.

Entreprises et populations pâtissent de cette situation et placent tous leurs espoirs dans une future desserte à grande vitesse, LGV Paris-Orléans-Clermont-Lyon, desservant l'Allier.

3) Cohérence et homogénéité territoriale

La sécurisation routière des axes nationaux est assurée par l'Etat sur l'ensemble du territoire.
Alors que la sécurité progresse partout en France, l'insécurité routière, en particulier du fait des poids lourds en transit, s'aggrave sur la RCEA.
Pour préserver l'égalité républicaine de traitement, l'Etat ne pourrait-il pas financer la mise en sécurité de cet axe qui, par ailleurs, améliorera le transit national d'Est en Ouest ? Est-ce aux utilisateurs locaux d'un territoire déjà en souffrance économique de financer en partie cette mise en sécurité et l'amélioration de leur qualité de vie dégradée par un service marchand de transports ?
Il en va des principes même de l'égalité de traitement du citoyen, de solidarité entre les territoires et de continuité des politiques engagées sur cet axe. Certaines régions seraient alors plus avantagées, bénéficiant d'un outil gratuit, alors que d'autres verraient leurs voies de communication payantes ?

Il y a donc nécessité d'assurer une continuité territoriale en termes d'aménagement durable du territoire. Afin de garder une cohérence, cette continuité doit permettre

une équité territoriale. Cela doit se traduire par un même traitement quelles que soient les régions traversées.

4) Alternatives ferroviaires

Les défis énergétiques et environnementaux auxquels les sociétés sont confrontées plaident pour un report modal du transport routier vers des modes plus vertueux tels que le transport ferroviaire ou fluvial.
Dans une note intitulée « Le fret ferroviaire en Auvergne » (consultable sur le site du CESER : www.cesr-auvergne.fr), le CESER regrette la stratégie de la SNCF tendant à l'abandon du trafic « wagons isolés », et reste prudent quant à la possibilité des opérateurs fret de proximité à assurer efficacement cette activité.
Malgré le parallélisme constaté entre la RCEA et les infrastructures ferroviaires existantes, les performances de ces dernières rendent un report modal significatif peu probable.
Il conviendrait toutefois d'envisager des travaux de modernisation de la transversale Bordeaux - Lyon par Limoges, Guéret, Montluçon, à voie unique non électrifiée, et de la transversale Nantes-Lyon dénommée Voie Ferrée Centre Europe Atlantique dont l'électrification au-delà de St-Germain des Fossés reste à terminer.

Le barreau ferroviaire Est-Ouest, projet inscrit dans le Grenelle de l'Environnement, à lancer après 2020, constituerait une véritable alternative sur cet axe, mais le CESER considère cependant sa réalisation beaucoup trop tardive.

5) Infrastructures et développement

Alors même que nous constatons, au niveau national, des phénomènes inquiétants de surconcentration de certains territoires, de saturation de certains axes routiers, la construction d'infrastructures routières comme la RCEA permettra un meilleur équilibre du développement du territoire français.
La mise à deux fois deux voies de cet axe n'est peut-être pas un élément décisif du développement du nord du Massif Central mais il apparaît clairement qu'elle contribuera très positivement au projet volontariste de développement initié par les forces vives de ce territoire.
A titre d'exemple, il est primordial de conserver et d'améliorer le maillage entre la RCEA et les sorties RN7/RCEA, à Toulon sur Allier, la sortie Montbeugny pour le projet Logiparc, la sortie Bourbon-Lancy et la sortie directe pour le Parc du Pal, ce qui plaide en faveur d'une 2x2 voies non concédées aux sorties plus fréquentes.

6) Itinéraires alternatifs

La mise en service d'une autoroute à péage impose l'existence d'itinéraires alternatifs empruntables par tout véhicule souhaitant échapper aux péages. Les itinéraires alternatifs désignés dans le dossier du maître d'ouvrage seraient accessibles aux véhicules légers, mais interdits aux poids lourds, notamment pour la traversée des localités.

De ce point de vue, bien que la situation de l'Allier paraisse moins préoccupante que celle de la Saône et Loire, le CESER s'interroge :

- les itinéraires proposés répondent-ils bien à l'exigence de la législation ?
- d'éventuelles mises aux normes s'imposent-elles et à qui en incomberait la charge ?
- ces itinéraires présentent-ils un intérêt énergétique et environnemental pour les poids lourds les empruntant ?

Le CESER s'inquiète d'un possible report de l'insécurité routière sur le réseau secondaire.

7) Autoroute ou voie express

La réalisation de la mise à 2x2 voies de la RCEA est justifiée par sa saturation actuelle (15 000 véhicules/jour soit approximativement le double du seuil de saturation), et son accidentologie dont le taux de gravité est particulièrement élevé. Elle peut être exécutée soit en complétant l'infrastructure existante (voie express) soit par la construction d'une infrastructure nouvelle (autoroute) à niveau de sécurité équivalent.

- La voie express: cette dernière reprendrait le tracé existant conçu techniquement à l'origine pour être à 2x2 voies, en vitesse limitée à 110 km/h. Elle utiliserait les infrastructures existantes (ponts, emprises au sol, échangeurs,...). Cette solution répond aux besoins des flux actuels et prévus à moyen et long terme sur cet itinéraire. De plus, la voie express permet d'irriguer davantage les territoires traversés en conservant tous les échangeurs existants.

Cette solution devrait faire l'objet d'une étude plus approfondie, notamment pour son financement. En effet, elle pourrait constituer une réponse suffisante face aux besoins et à coût minimum pour la collectivité.

- L'autoroute: cette dernière reprendrait en grande partie le tracé actuel. Elle nécessiterait des travaux de mise aux normes autoroutières pour s'adapter à la vitesse de 130 km/h:

- adaptation notamment des ouvrages existants et des échangeurs pour un coût que l'on pourrait estimer à environ 200 millions d'euros,
- renforcement des itinéraires de substitution dans la partie Saône et Loire (coût estimé à 130 millions d'euros[11])
- construction de barrières de péage (coût annoncé de 160 millions d'euros).

Le relèvement de la vitesse à 130 km/h, autorisé par le statut autoroutier, se traduirait, entre Montmarault et Mâcon, par un gain de temps estimé à 20 minutes par rapport à la situation actuelle et de l'ordre de quelques minutes par rapport à une voie express à 110 km/h.

Compte tenu de ces coûts supplémentaires (490 millions d'euros), quel est l'intérêt réel attendu de la solution autoroutière en concession ?

[11] Estimation DREAL.

8) L'aspect social du projet

Une centaine d'agents de la DIR Centre-Est, affectés à la RCEA dans les deux départements de l'Allier et de la Saône et Loire sont concernés par le projet de mise en concession. Selon Monsieur Denis Hirsch directeur de la DIR Centre-Est, « la plupart de ces postes serait amenée à disparaître, c'est à dire qu'à partir du moment où il n'y a plus de route nationale, il n'y a plus de poste nécessaire à l'entretien et à l'exploitation et même ultérieurement au développement, à l'ingénierie du réseau routier national ».[12]

Trois possibilités seraient envisagées en ce qui concerne ces personnels :

- un reclassement « difficile » au sein des services de l'Etat, dans des postes correspondant aux grades et aux qualifications
- quelques embauches possibles par le concessionnaire, avec perte du statut de la Fonction Publique, mais qui ne peuvent relever que d'une démarche volontaire de l'agent
- une recherche, à titre individuel, de poste auprès d'autres employeurs, notamment des employeurs publics

Le CESER s'inquiète des conséquences sociales d'une mise en concession de la RCEA pour les personnels concernés par cette privatisation, qui se traduira par une diminution d'emplois publics.

9) L'éco-contribution : un élément essentiel de comparaison entre les possibilités de financement.

Le CESER considère utile d'approfondir la réflexion sur le niveau de contribution des finances publiques en fonction des différentes solutions de sécurisation de la RCEA. Sur la base des informations recueillies, des auditions, même si certains chiffrages méritent d'être précisés, il apparaît que la mise à 2x2 voies non concédée offrirait les meilleures garanties de bonne utilisation des deniers publics et des perspectives de recettes fiscales.

Cette appréciation se fonde sur deux considérations essentielles:

- A l'inverse de l'autoroute concédée l'option 2x2 voies autoriserait le prélèvement de l'écotaxe sur les PL de plus de 3,5T qui emprunteraient l'axe. Le produit attendu sur le territoire traversé serait de 50 à 60 millions d'euros /an selon une simulation effectuée par monsieur Frédérique Faucon, Maître de conférence en géographie à l'Université Blaise Pascal 2.

- Cette option permettrait également de s'affranchir de la subvention d'équilibre versée par l'Etat dans le cadre de la concession (150 millions d'euros) et de la dotation de l'Etat pour la partie non concédée de Saône et Loire (200 millions d'euros).

[12] Verbatim de la réunion publique de proximité du débat public, Molinet, 6 janvier 2011.

Sur la base de ces éléments et d'une évaluation (à confirmer) de 750 à 800 M€ pour la mise à 2x2 voies, le différentiel à la charge de l'Etat par rapport à la concession serait de 450 M€ soit seulement 8 ans de prélèvement de l'éco-contribution.
La possibilité d'affecter ou non une recette fiscale n'est pas prise en compte dans cette appréciation qui se place du strict point de vue de l'impact budgétaire à moyen et long terme en fonction des options les plus évoquées.

Le CESER s'interroge, dans le cas d'une mise en concession, si une part du péage acquitté par les poids lourds prend en compte la préoccupation environnementale au sens de l'éco-contribution ?

►◄

NB : Lors de la réunion publique du 21 janvier 2011 à Mâcon, les expertises financières, à la fois du projet de concession et des projets alternatifs utilisant le produit de l'éco-contribution n'ont pas apporté d'éléments suffisants de nature à privilégier un mode de financement plutôt qu'un autre. En outre, la proposition alternative présentée par Monsieur Gérard VOISIN, député de Saône et Loire, n'a pas été à ce jour expertisée. La contribution du CESER ne tient donc pas compte des informations ultérieures qui pourraient être portées à sa connaissance.

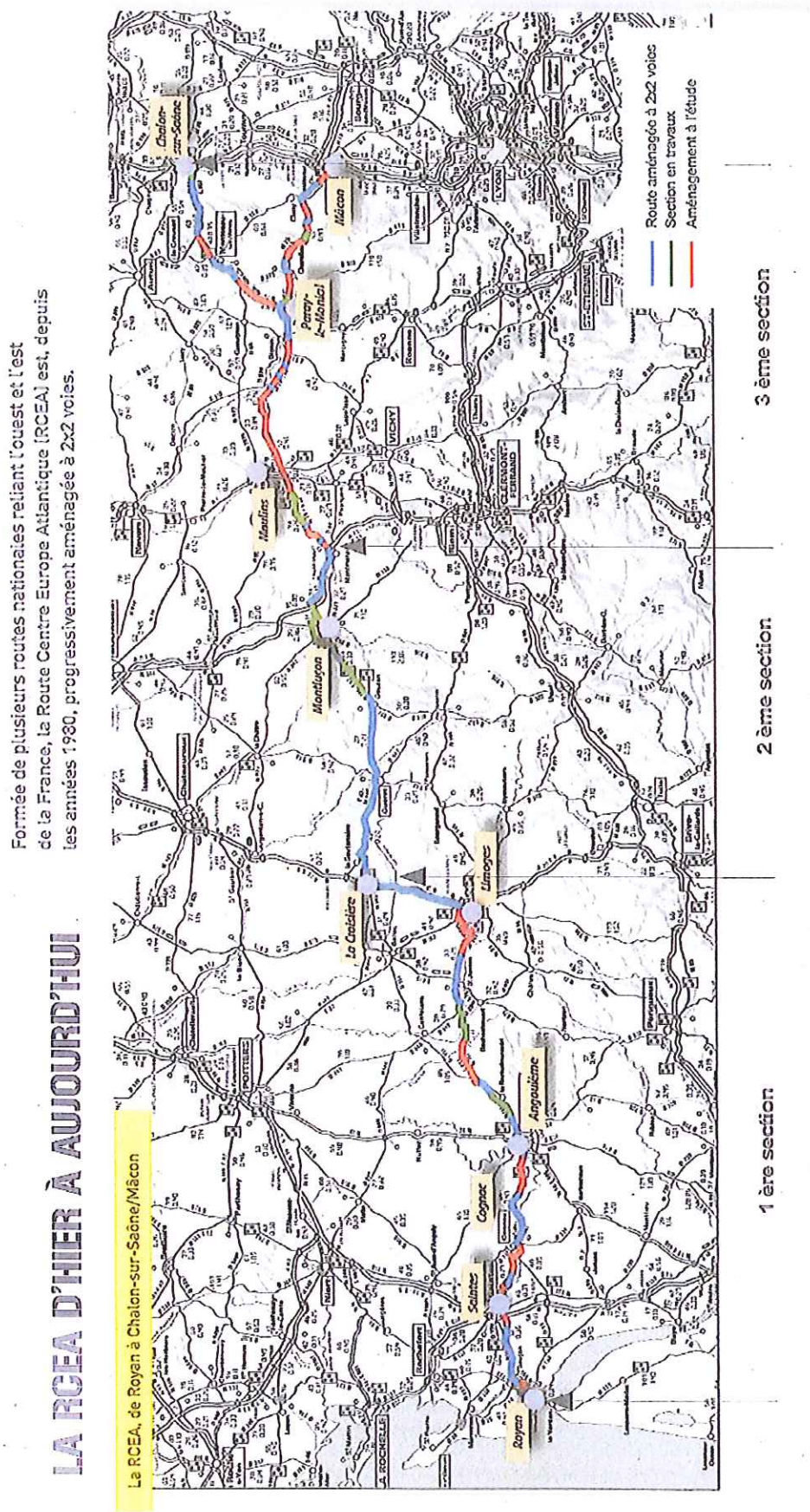
LES ANNEXES

Annexe 1 : Vœu déposé par la commission n° 3 « Aménagement du territoire – environnement » du CESR

Ce vœu a été adopté lors de la session du 24 septembre 2010 par :

58 voix pour
0 voix contre

(**58** votants)
(**58** suffrages exprimés)

L'augmentation du trafic international, principalement de marchandises, l'actualité dramatique de ces dernières années montrent une fois de plus l'urgence absolue de la mise à 2x2 voies de la RCEA, notamment dans sa partie centrale.
Le retard dans sa réalisation, pourtant programmée depuis longtemps, est intolérable.
Le CESR souhaite donc que l'objectif de 2018, affiché par l'Etat, soit fortement anticipé.

Annexe 2 : Carte de la RCEA