

**Comparaison des coûts approuvés par l'Etat avec les coûts finaux  
des opérations mises en service en 1996**

La direction des routes apporte les précisions suivantes :

Pour l'A 14, le projet a été modifié de façon substantielle afin de limiter son impact sur le site et de réduire les nuisances (voir rapport public de la Cour – 1997, pages 371 à 382 et la réponse du ministre de l'équipement).

Pour la section Le Havre – Yvetot de l'A 29, la direction des routes reconnaît que la « SAPN a sous-estimé les difficultés techniques rencontrées à cause d'un relief karstique et de la présence de nombreuses marnières qui ont contraint la société à procéder à un traitement tout particulier des marnières et des karsts identifiés, par la mise en place notamment de géotextiles préventifs dans les zones délicates afin de tendre à une absence totale de risque d'effondrements (80 MF) ».

Pour l'A 54 Arles – Salon et l'A 64 Toulouse – Muret, la direction des routes a été saisie de demandes de réévaluation précédant de quelques mois seulement l'achèvement des travaux, ce qui ne permettait pas d'action correctrice et rendait leur approbation inutile. Les dépassements de coûts trouvent leur origine :

Pour l'A 54, dans certaines insuffisances d'estimations d'APS mais aussi certains choix techniques de la société concessionnaire, en matière d'acquisitions foncières et d'équipements d'exploitation notamment, et dans l'évolution des réglementations et préoccupations en matière de protection environnementale (protection des eaux et protections phoniques).

Pour l'A 64, il est clair que les très grandes difficultés techniques de ce projet ont été insuffisamment appréhendées lors de l'APS :

- difficultés d'un projet périurbain présentant des interférences nombreuses et complexes avec la voirie urbaine,
- travaux sous circulation en présence de flux très importants, difficultés d'ordre géotechnique,
- besoins en équipements d'exploitation de cette autoroute urbaine rattachée au réseau de voirie urbaine rapide de l'agglomération toulousaine.

**Comparaison des coûts approuvés par l'Etat avec les coûts finaux des opérations mises en service en 1996**

Section	Date de la décision ministérielle		Coûts approuvés par l'Etat		Coût kilométrique de lancement au FDES	Coût kilométrique de réalisation (c)	(c) / (a)	(c) / (b)
	approuvant l'APS (ou de production de l'APS)	de réévaluation	coût kilométrique à l'APS (a)	* dernier coût kilométrique (b)				
A 14 Orgeval - La Défense : 6 km	nov-88	oct-95	186,31	247,25	195,56	259	39,02%	4,75%
A 29 Rte industrielle - A 131 - Yvetot : 58,1 km	nov-89	août-96	32,03	69,19	38,42	69	115,42%	-0,27%
A 54 Arles - Salon de Provence : 24,6 km	oct-91	sans objet	37,85	37,85	37,52	53	40,03%	40,03%
A 64 Toulouse - Muret : 15 km	avr-90	sans objet	36,87	36,87	42,47	99	168,51%	168,51%

Pour les opérations mises en service à partir de 1996, l'évolution du contexte réglementaire, en matière de protection environnementale en particulier, a induit d'importants surcoûts par rapport aux estimations établies antérieurement à cette évolution.

\* = coût sauf si une réévaluation a été approuvée

**Comparaison des coûts approuvés par l'Etat avec les coûts finaux  
des opérations mises en service en 1997**

L'approbation de la réévaluation de l'A 43 a été tardive en raison de son importance et d'une instruction particulièrement minutieuse.

Les principales raisons de cette importante réévaluation sont :

- la découverte d'une importante faille à franchir, non décelée lors des études d'APS (ayant entraîné des études, terrassements et ouvrages d'art supplémentaires importants) ;
- la création d'un centre d'entretien supplémentaire ;
- des travaux préparatoires plus importants que prévus en raison de l'importance des réseaux à dévier
- la mise en place d'équipements de sécurité et d'exploitation plus complets, d'écrans anti-bruit plus nombreux ;
- la mise en œuvre de mesures de protection ou de réhabilitation environnementale particulièrement importantes.

Pour l'antenne d'Oyonnax, le coût de réalisation a fortement dépassé le coût approuvé par l'Etat. Cette importante dérive est due en grande partie à une mauvaise appréhension au stade de l'APS des difficultés de cette section en site montagneux. Le coût kilométrique final de cette section se situe dans la moyenne des coûts constatés sur des opérations en site comparable.

**Comparaison des coûts approuvés par l'Etat avec les coûts finaux des opérations mises en service en 1997**

Section	Date de la décision ministérielle		Coûts approuvés par l'Etat		Coût kilométrique de lancement au FDES	Coût kilométrique de réalisation (c)	(c) / (a)	(c) / (b)	
	approuvant l'APS (ou date de production de l'APS)	de réévaluation	coût kilométrique à l'APS (a)	* dernier coût kilométrique (b)					
A 16 Amiens-Abbeville et contournement ouest d'Amiens	116 km	déc-90	janv-95	41,09	46,48	55,88	52	26,55%	11,88%
A 19 Sens - Courtenay :	26 km	sept-91	avr-95	34,00	39,31	38,60	37	8,82%	-5,88%
A 43 Aiton - Ste Marie de Culnes :	30,7 km	mars-91	01/07/97	62,12	87,23	93	88	41,66%	0,88% (1)
A 404 antenne d'Oyonnax :	13,2 km	août-92	réévaluation non approuvée	43,94	non approuvé	45,68	72	63,86%	(2)
A 837 Saintes - Rochefort :	37,5 km	janv-91	juin-94	31,71	41,23	32,05	47	48,22%	13,99%

Toutes ces opérations ont fait l'objet de demandes de réévaluation permettant de prendre en compte les évolutions du contexte réglementaire et de réactualiser certaines estimations.

\* = coût sauf si une réévaluation a été approuvée

## ANNEXE N° 11

**LA POLITIQUE DU 1 % PAYSAGE ET DEVELOPPEMENT***Les objectifs*

Aux termes de la circulaire du 12 décembre 1995 : « Cette politique de valorisation paysagère et de développement économique concerne les espaces situés en dehors des emprises de l'autoroute. Elle est donc de nature différente et de portée plus large que l'intégration des ouvrages eux-mêmes dans les paysages, conformément aux mesures issues des études d'impact ; elle doit toutefois être développée en étroite cohérence avec les réflexions menées en amont des projets, en particulier au travers de ces études d'impact. Il s'agit avant tout, à partir d'une réflexion stratégique sur les atouts des territoires traversés, permettant d'en déceler les principaux enjeux, d'optimiser les effets induits par l'infrastructure, tout en maintenant le niveau de qualité des paysages perçus à ses abords. Il convient notamment d'aboutir à la définition d'une politique cohérente de développement urbain et économique le long de l'axe, en particulier autour des échangeurs, et d'encourager à cette fin l'intercommunalité ». Il est à noter que l'article L 111-1-4 du code de l'urbanisme interdit à compter du 1er janvier 1997, en dehors des espaces urbanisés des communes, toutes constructions ou installations dans une bande de 100 mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, routes expresses et déviations et de 75 m de part et d'autre des routes classées à grande circulation sauf si, dans le cadre d'un POS ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, une réflexion a été conduite par la collectivité concernée sur l'aménagement de ces zones, en termes de nuisances, sécurité, qualité architecturale, ainsi que de qualité de l'urbanisme et des paysages.

*La procédure*

Pour chacun des axes concernés, un livre blanc, établi sous la responsabilité d'un directeur régional coordonnateur, désigné par la direction des routes avec la collaboration des services déconcentrés de l'Etat intéressés et les collectivités contribuant au financement de l'infrastructure ou la société concessionnaire, doit pour l'ensemble de l'axe présenter les propositions du maître d'ouvrage de l'infrastructure tout en analysant les enjeux et les perspectives de développement des

territoires. Des chartes d'aménagement et de mise en valeur doivent mettre en application les orientations du livre blanc au travers de la charte d'itinéraire (grandes orientations et principaux objectifs) et de chartes locales, « élaborées si possible à l'échelle d'unités paysagères homogènes ».

### *Le financement*

Le principe retenu est que les partenaires qui participent au financement de l'infrastructure contribuent à ces mesures d'accompagnement à raison de 1 % du montant de leur enveloppe affectée à l'infrastructure, une contribution équivalente devant être apportée par les collectivités concernées par les actions définies au titre de cette politique. Pour le réseau autoroutier concédé, la circulaire du 12 décembre 1995 précise que les contributions des sociétés concessionnaires, « compte tenu du caractère spécifique de leurs ressources financières, devront être réservées aux études et actions de mise en valeur paysagère des espaces présentant un lien suffisamment étroit avec l'autoroute ; elles ne pourront pas être mobilisées au profit d'actions de développement économique et touristique, celles-ci n'étant éligibles qu'aux financements en provenance de l'Etat et des collectivités locales ». La direction des routes finance les études à caractère général, le fonds national d'aménagement et de développement du territoire étant sollicité pour les interventions dans le domaine économique et touristique. Pour chaque axe, la contribution financière globale consacrée par l'Etat et la société concessionnaire à la politique du « 1 % paysage développement » est arrêtée par l'Etat et la société concessionnaire « dans la limite de 1 % de l'estimation figurant à l'avant-projet sommaire approuvé par décision ministérielle ». Compte tenu de la sous-estimation des coûts au stade de l'APS, l'enveloppe ainsi définie est, en réalité, bien inférieure à 1 % du coût de l'infrastructure.

## ANNEXE N° 12

**LES BILANS ECONOMIQUES A POSTERIORI ETABLIS EN  
APPLICATION DE LA LOTI ET DE LA CIRCULAIRE BIANCO****A. - LE BILAN INTERMEDIAIRE DE L'A 43 - A 430 ET DE LA RN 90  
MISE A 2 X 2 VOIES**

Intervenu en juin 1995, ce bilan analyse les effets économiques et sociaux deux ans après la mise en service de l'autoroute dans un contexte économique morose faisant suite au gonflement artificiel de l'activité dû aux jeux olympiques d'hiver. La comparaison entre effets observés et effets prévus concernant les différents secteurs d'activités fait ressortir les évolutions ci-après.

*Conditions de circulation*

Ces infrastructures ont amélioré les conditions de circulation et facilité en particulier l'accès aux stations de ski. La circulation sur les routes nationales est plus fluide. Pour les transporteurs routiers, la RN 90 aménagée en voie express, gratuite et rapide permet de réaliser des rotations plus régulières et plus rapides avec une meilleure sécurité. En revanche, les transporteurs considèrent le coût des péages autoroutiers comme élevé au regard du temps gagné. C'est pourquoi, jusqu'à l'interdiction de la traversée de Montmélian, l'autoroute était délaissée par les transporteurs routiers de la vallée.

*Industrie*

« Les résultats observés apparaissent largement en retrait des prévisions formulées dans les études préalables ».

*BTP*

La fin des chantiers routiers et olympiques a provoqué une chute brutale d'activité et d'effectifs. « Si les masses financières prévues pour les travaux ont bien été injectées (et même au-delà) dans le secteur, si l'activité s'est de ce fait, pendant un temps redressée, les travaux routiers n'ont pas totalement participé au renforcement de la structure locale d'entreprises du secteur. Celle-ci en ressort même affaiblie, ayant perdu la grande majorité des entreprises et se retrouvant plongée dans un contexte économique

plus difficile que jamais, sans reprise en zone de montagne et avec une intensité concurrentielle nouvelle du fait du désenclavement ».

### *Commerce*

D'une manière générale, tous les commerces de bord de route, ou proches de routes déviées, ont souffert et souffrent encore des évolutions de trafic. Par rapport aux prévisions initiales les effets négatifs voire très négatifs des déviations et dérivations de flux ont bien eu lieu mais à un niveau apparemment supérieur à celui qui semble être approuvé par les documents d'origine. Ainsi à Aigueblanche, par exemple, malgré la politique communale qui a permis de réduire les effets négatifs, le nombre de commerces a chuté de 50 % de 1986 à 1992 alors que la déviation a été mise en service entre 1988 et 1989. « Aigueblanche est totalement déviée, l'échangeur éloigné, la ville n'est pas vue ». En outre, et contrairement aux prévisions, ils n'ont pas été compensés par les autres types de commerces. De surcroît, les effets ne se sont pas limités aux établissements de service aux usagers de la route situés au bord de l'ancien itinéraire. Concernant les grandes et moyennes surfaces, s'il y a eu amélioration des conditions d'accès, celle-ci n'a joué que pour quelques-unes mieux situées et plus accessibles. Enfin, à l'inverse des prévisions, il semble bien y avoir une évasion commerciale vers Chambéry et Grenoble au détriment d'Annecy.

### *Urbanisme et organisation de l'espace*

« Les prévisions formulées initialement, bien que générales, s'avèrent particulièrement justes : pas d'implantation industrielle dans les "culs de sac" et mouvement général de reflux vers l'aval des vallées, développement immobilier sur l'adret de la Combe de Savoie, élargissement des aires de recrutement de la main-d'oeuvre et développement des migrations pendulaires. Il n'y a donc pas de distorsion entre le prévu et le constaté, si ce n'est au niveau de l'ampleur du phénomène de création de zones d'activités peu ou pas occupées. Les services de l'Etat étaient pourtant intervenus sans succès pour mettre en garde les élus face à ces zonages jugés excessifs. L'arrivée de l'autoroute et de la voie express ont eu deux types d'effets. Tout d'abord elles ont suscité de la part des collectivités locales des espoirs et des appétits qui les ont conduites à développer par anticipation, une offre foncière surabondante pour l'accueil d'entreprises avec 200 ha de zones opérationnelles dont 40 % seulement remplis auxquels s'ajoutaient 50 à 80 ha en zone NA .



Chaque commune de vallée a créé ou étendu une zone d'accueil d'activité concurrente de celle de la commune voisine. Ces zones sont aujourd'hui vides pour l'essentiel, les communes se sont endettées et pratiquent une concurrence sauvage sur fond de guerre des prix et d'exonérations fiscales. En outre, ces zones ont été fréquemment développées au détriment du milieu naturel et elles créent, pour longtemps encore, des friches dont l'impact paysager ne contribue pas à l'amélioration de l'image de la Tarentaise ». Ensuite, et surtout, « les nouvelles conditions de circulation ont accentué les différences relatives qui existaient entre les dynamiques initiales et cela d'autant plus fortement que la situation économique s'est dégradée depuis ».

### *Activité touristique*

Le bilan relève la justesse des prévisions concernant la fréquentation de week-end, l'activité de remontées mécaniques, les gains de part de marché à l'étranger et l'effet valorisant en termes d'image de marque (difficilement dissociable de l'effet des jeux olympiques). En revanche, l'effet d'ouverture de la vallée et son rôle possible sur l'évolution des comportements de clientèle, qui constitue sans doute le changement structurel le plus important des pratiques touristiques de la vallée (entrée dans la sphère des loisirs péri-urbains : les clients venant plus fréquemment mais pour des durées beaucoup plus courtes et dépensant moins) n'avait pas été prévu.

### *Incidence socio-économique*

Le bilan intermédiaire des autoroutes A 43 - A 430 et de la RN 90 mise à 2 x 2 voies indique que ni l'une, ni l'autre de ces types de voiries « ne semblent, pour le moment, avoir un rôle quelconque vis-à-vis des implantations d'entreprises malgré les 200 ha de créations de zones d'activités qu'elles ont l'une et l'autre suscitées ». Il souligne l'effet " tunnel " de l'autoroute qui canalise la circulation. « Il existe en fait pour les entreprises très dépendantes des voies de communications, peu de possibilités d'adaptation à ces nouvelles conditions qui les court-circuitent, puisqu'il s'agit en réalité d'une réduction significative des marchés sur lesquels elles sont implantées. La disparition pure et simple est souvent le premier résultat pour les moins performantes ou les plus fragiles (dépendance trop exclusive à l'égard du trafic de transit, exploitants âgés ne souhaitant pas réinvestir, prestations de mauvaises qualités). La diversification est une des principales issues, mais sur un marché local étroit, les possibilités sont limitées. Un facteur déterminant de réussite est l'anticipation. Les municipalités peuvent aider et coordonner cette

anticipation garante d'une adaptation tant pour les acteurs que pour l'image communale. Concrètement cette réadaptation forcée de l'offre à la demande favorise les plus performants, mais nécessite souvent de leur part des réinvestissements significatifs soit en termes financiers, soit en termes de « savoir-faire » « Malgré un nombre d'échangeurs plus important », la RN 90 ne semble pas avoir contribué à dynamiser les villages ; au contraire peut-être, l'absence de péage rend les déplacements plus faciles et renforce la prééminence des pôles urbains sur les petits villages.

Le second effet notable pour le tissu économique local consécutif à la mise en place d'une voie rapide (autoroute ou voie expresse) provient de l'ouverture de la micro région et de la mise en concurrence des entreprises avec la fin d'une situation où la clientèle était captive en raison des difficultés de circulation. L'élargissement du bassin de chalandise favorise des commerces très spécialisés et seuls sur leurs créneaux. En revanche, les commerces les moins performants sont touchés de plein fouet. Les grandes surfaces doivent elles-mêmes faire face à une compétition accrue. L'attractivité de certaines zones d'habitat diminue au profit d'autres situées dans des environnements plus propices. Pour le tourisme d'hiver, les liaisons rapides ont rempli leurs objectifs premier : rendre les stations plus facilement accessibles. Cependant « compte tenu de l'évolution du contexte économique, une dérive préjudiciable à l'avenir pourrait apparaître. Cette facilité d'accès pourrait s'avérer pénalisante pour le marché immobilier et la saturation du réseau routier puisque les voies favorisent les déplacements et la fréquentation journalière ». Quant à l'implantation d'entreprises sur les zones d'activités, « la facilité de déplacement, valable pour toutes les zones d'activités le long de la vallée, met en exergue d'autres éléments comme le prix, les commodités, les activités déjà présentes, les perspectives futures (implantation de TGV) qui deviennent alors les facteurs de différenciation pour le choix de l'implantation. Ce phénomène est encore aggravé par l'abondance de l'offre de zones d'activités qui s'égrènent tout au long de la vallée... Dans ce contexte les seules implantations enregistrées correspondent à des facilités octroyées par les collectivités pour emporter la décision ».

## II. - LE BILAN DE L'AUTOROUTE A 49 GRENOBLE-VALENCE

Il a été établi en 1995, l'autoroute ayant été mise en service fin 1991. Si l'A 49 a permis une nette amélioration des conditions de

circulation les incidences de la construction de l'autoroute sur l'économie locale apparaissent bien moindres qu'il était espéré.

« Les retombées économiques du chantier avaient été surestimées. Le dossier de DUP de 1986 prévoyait 4 965 emplois par an. L'impact estimé ex post représente seulement le tiers des prévisions. Le ratio de trois emplois par an pour 1 MF de travaux tel qu'il était préconisé en 1986 s'avère aujourd'hui trop optimiste : on se situe plutôt autour d'un emploi par million de travaux pour les autoroutes récentes, ce qui correspond bien au chiffre observé ici. Par ailleurs, le chiffre global de 1 600 emplois correspond au maximum connu avec une montée en puissance faible au cours des premiers mois (1987 et début 1988), un pic en 1990 et une décroissance rapide ensuite. Tout au plus donc, le chantier de l'A 49 a fourni sur la base de 19 627 h/mois un emploi pendant 4 ans (1986 à 1991) à un peu plus de 400 personnes ». Le bilan n'a pu recueillir que peu d'information sur l'origine des entreprises. S'agissant des travaux de construction, « il semblerait que la majorité des entreprises soient venues avec leur propre personnel ou en recrutant sur les grands marchés régionaux (Grenoble, Valence, Lyon) ».

L'effet du chantier sur l'hôtellerie, la restauration et les commerces est sensible mais il est limité à sa durée. Ainsi le fichier de la taxe professionnelle de Saint-Marcellin fait état de l'implantation de 40 commerces de 1988 à 1990 et d'une perte équivalente en 1991. Le fichier de la taxe d'habitation indique l'arrivée de 90 familles entre 1987 et 1990 dont 40 sont reparties dès 1991. A Vinay, l'augmentation des résidences principales (+ 240 entre 1988 et 1990) a diminué du même ordre de grandeur. Cet afflux temporaire de population n'a pas enrayé durablement la tendance à la diminution du nombre de commerces locaux. En revanche, la mise en service de l'autoroute a créé 150 emplois liés à l'exploitation de l'ouvrage (soit 1/3 de mieux que les prévisions).

Les effets de l'autoroute sur les services et commerces implantés en bordure des nationales sont contrastés. Pour la RN 92, l'autoroute n'aurait pas eu d'impact majeur. Les 19 fermetures d'établissements et les 20 créations constatées correspondraient à l'évolution structurelle du tissu commercial au profit des grandes surfaces, de la restauration rapide ou au contraire des établissements gastronomiques. Aux abords de la RN 532 pour laquelle on observe une baisse de 40 à 47 % du trafic entre 1988 et 1995 (entre Veuvray et Romans) on observe 27 disparitions pour 12 créations. L'autoroute a induit dans un premier temps une forte baisse de trafic. Pour les

stations-services, la perte a été de 50 % des litrages en moyenne s'accompagnant de pertes de un à trois emplois selon les saisons et huit stations-services sur 21 ont disparu. Les hôtels, restaurants et bars ont été touchés eux aussi (sept fermetures pour 29 établissements et deux créations). La commune d'Iseran a perdu trois établissements commerciaux sur 6. L'étude fait apparaître toutefois une reprise du trafic sur l'axe qui profite aux établissements qui ont pu se maintenir, souvent en réorientant leur activité. Toutefois, « plusieurs interrogations demeurent aujourd'hui, notamment l'évolution du trafic et son incidence sur une éventuelle reconstitution d'une offre commerciale nouvelle, ou l'accélération du déclin commercial de nouveaux villages parce qu'étant passé en dessous d'un seuil critique. Réponses qui ne pourraient être apportées qu'au travers d'une nouvelle observation dans quelques années ».

Les zones d'activités se sont multipliées à proximité de chaque échangeur ou en façade de l'autoroute. Il en résultait en 1995 une offre très surabondante au regard du contexte économique. Sur l'ensemble de l'aire d'études, l'offre atteignait 700 hectares sur les communes de l'Isère dont 440 encore disponibles, 224 hectares sur la Drôme dont 217 disponibles. L'étude évaluait, au rythme de commercialisation observé sur cinq ans, à 25 ans dans l'Isère et à deux siècles dans la Drôme le laps de temps nécessaire pour occuper les ZAC. « Très globalement, force est de constater qu'en l'absence de coordination à l'échelle intercommunale, la multiplicité des décideurs peut conduire parfois à un développement local et à un urbanisme hétérogène, voire peu réaliste et peu cohérent ».

Les effets de l'A 49 sur le développement et le fonctionnement des activités industrielles et de services sont relativisés. L'autoroute apparaît essentiellement, comme un facteur de renforcement de certaines vocations (carrefour A 48 - A 49 de Voreppe) et comme un élément de confort et de fiabilité plus que comme un critère déterminant de l'activité des entreprises : « D'une part les conditions de circulation dans la vallée n'ont jamais été, compte tenu du type d'activités, véritablement pénalisantes, et d'autre part la demande de transport des entreprises présentes n'a jamais été très importante ».

Le réseau autoroutier facilite l'accès aux stations de ski de la Tarentaise qui connaissent une augmentation de leur fréquentation sans croissance des hébergements grâce à des séjours plus fréquents.

La mise en service de l'autoroute a été pour l'heure sans effet sur le niveau d'activité des centres commerciaux. L'évolution qui paraît se dessiner est celle d'un renforcement du rôle de Saint-Marcelin et des agglomérations situées aux extrémités de l'A 49.

Quant à l'agriculture, l'autoroute a touché 23 % des exploitations des territoires traversés avec une emprise qui représente 3,3 % de la surface agricole utile du département. L'emprise moyenne par exploitation est de 1,2 ha en Isère, de 1,5 ha dans la Drôme. Les remembrements induits ont entraîné une augmentation de la taille des groupements de parcelles. L'étude manquait de recul pour apprécier les gains de productivité liés aux restructurations foncières et aux travaux connexes des remembrements, sauf à les évaluer au regard de ce que l'on connaît dans d'autres situations, soit autour de 25 % pour les tâches de travaux agricoles. Ces gains de productivité seraient à rapprocher du coût du remembrement et des travaux connexes (46 MF dont 21 MF pour les études d'aménagement foncier et 25 MF pour les travaux connexes).

De façon générale, le bilan indique que sur nombre de points il conviendrait de prolonger le suivi pour avoir une évaluation plus claire des effets de l'autoroute.

### III. - LE BILAN DE L'A 57 (SECTION CUERS-LE CANNET DES MAURES)

Il a été établi en février 1997, soit cinq ans après la mise en service.

L'aménagement autoroutier a permis de diminuer entre 1991 et 1995 le trafic sur la RN 97 et les nuisances pour les riverains. 61 créations d'emplois sont directement liées à l'exploitation de l'autoroute. Les emplois induits par la consommation des ménages et les dépenses de fonctionnement et d'entretien du concessionnaire sont estimés sur une base forfaitaire à 50. La détérioration du contexte économique départemental (augmentation du chômage, fermeture d'établissement) à partir de 1991 « a limité le rôle de vecteur de développement de l'A 57 » d'autant « qu'aucune politique d'accompagnement spécifique n'a été définie par les élus et les agents économiques institutionnels ». L'autoroute n'a pas provoqué d'évolution significative du nombre d'établissements et des aires de chalandise. Le principal effet sur l'agriculture a été une disparition de 110 ha de vignes, superficie supérieure aux prévisions (60,3 ha), mais

globalement les superficies viticoles du département et les volumes produits ont augmenté. Le rapport observe des effets ponctuels sur le tourisme liés à des actions de signalisation à partir de l'autoroute (promotion du "village des tortues" de Gonfaron, hameau des ânes, musée du liège). L'autoroute n'avait pas au jour de l'étude induit d'effets majeurs sur la structuration et l'utilisation de l'espace mais le bilan indique que la situation risque d'évoluer avec la création de deux-demi échangeurs.

L'étude met en garde contre les risques de spéculation foncière : « Du fait des volumes de transactions qu'elle provoque indirectement sur le marché foncier, l'autoroute engendre très souvent une augmentation des prix et plus largement des phénomènes de spéculation. Les terroirs agricoles sont eux aussi sujets à de fortes augmentations de prix, ce qui constitue un frein à l'installation de jeunes agriculteurs ou à l'agrandissement d'exploitations existantes. Dans les secteurs à faible valeur agronomique, l'autoroute peut accélérer considérablement les phénomènes de déprise agricole ». Aussi l'étude souligne-t-elle « la nécessité d'une démarche d'anticipation par les communes concernées afin d'éviter le mitage d'espaces à fort potentiel agricole ».

## ANNEXE N° 13

**LES BILANS ECOLOGIQUES A POSTERIORI  
ETABLIS EN APPLICATION DE LA CIRCULAIRE BIANCO**

## I. - L'A 43 - A 430 - RN 90

Il constitue le premier bilan environnemental réalisé en application de la circulaire du 15 décembre 1992 qui a élargi à l'environnement le bilan économique et social prévu par la LOTI.

Les aspects paysagers ont été bien pris en compte. Les travaux d'infrastructures ont été l'occasion de traiter des points noirs en liaison avec le conseil général de Savoie dans la perspective des jeux olympiques et de procéder à un " reverdissement " de la vallée de la Maurienne marquée par son passé industriel. Au total 32,5 MF ont été consacrés au traitement paysager (y compris les financements du conseil général). Une dérive des coûts a été observée sur la RN 90 (12,5 MF consacrés au reverdissement hors financement du conseil général) en l'absence de maître d'oeuvre spécialisé. Le bilan relève le coût élevé de l'aménagement de l'échangeur de Frangin avec la reconstitution d'une flamme olympique par des végétaux dont l'effet n'était pas perceptible pour l'usager se déplaçant de Chambéry à Albertville et retour et seulement imparfaitement dans le sens Grenoble-Albertville.

Si l'insertion paysagère des autoroutes est jugée satisfaisante, les infrastructures autoroutières n'en ont pas moins eu un *impact* fort sur les écosystèmes. Le tracé de ces infrastructures a été défini après des arbitrages défavorables aux milieux naturels afin d'épargner au maximum les terres agricoles et ce au détriment des milieux humides les plus riches du point de vue de la faune et de la flore, particulièrement sensibles ainsi qu'il a été noté ci-dessus par les observatoires. De même, le souci d'éviter les zones de mise bas des chevreuils à la demande des chasseurs a conduit à adopter un tracé qui a entraîné la suppression des zones de reproduction les plus remarquables des espèces rares de batraciens.

Afin de limiter autant que faire se pourrait les conséquences du tracé choisi, le dossier soumis à enquête publique présentait un certain nombre de mesures qui ont été reprises dans le dossier des engagements de l'Etat. Le chantier devait être limité à la stricte emprise de l'autoroute. Les conditions d'alimentation en eau des

roselières, prairies et bois humides devaient être respectées. Aucune emprise supplémentaire à celle de l'autoroute elle-même ne devait être réalisée dans le secteur le plus remarquable des bassins Mollard et bois attenants. Les remblais et déblais devaient être replantés. Par ailleurs dans les études d'impact, il était souligné que les risques d'impact indirects, liés à la volonté de récupération des terres par les agriculteurs, pouvaient être non négligeables. Il était recommandé qu'un « juste équilibre fût trouvé et maintenu » mais cette question échappait au maître d'ouvrage. Des aménagements pour le passage de la faune devaient être également réalisés.

Le bilan indique que ces engagements n'ont, sur nombre de points, pas été respectés et que les mesures correctives mises en oeuvre n'ont eu qu'une portée limitée.

Les emprises ont dépassé les prévisions de l'étude d'impact notamment dans les zones les plus sensibles (ripisylve de l'Isère, marais des bassins Mollard). Ainsi pour les bassins Mollard, « la nécessité de désenclaver les propriétés agricoles et forestières a conduit la société concessionnaire à réaliser une voie longeant l'autoroute augmentant l'emprise de près de 1 ha sur cette zone remarquable et amputant d'autant le projet d'arrêté de biotope ». Les études d'impact des autoroutes estimaient à 93 ha de boisements, 14 ha de prés et roselières et 31 ha de peupleraies, la consommation d'écosystèmes alluviaux dans la Combe de Savoie. En fait, ce sont environ 200 ha de boisements et marais qui ont disparu dans les emprises de l'autoroute et de la route, de leurs talus et des emprunts. Les zones d'emprunts sont ainsi responsables de la disparition de trois complexes forestiers importants.

L'autoroute a eu également des effets indirects importants du fait du remembrement induit. Les études préalables ont nettement sous-estimé l'ampleur du remembrement qu'elles estimaient devoir être faible en raison des remembrements d'ores et déjà effectués (en 1975 dans la zone Arc-Isère) et des emprises relativement restreintes sur les terres agricoles compte tenu du tracé choisi. Le remembrement opéré sur cinq communes n'aurait que peu amélioré la dispersion du parcellaire mais aurait été "l'occasion", selon le bilan, de faire financer par le maître d'ouvrage des travaux connexes : chemins, fossés ... Sur quatre communes, 74 ha de milieux naturels ont évolué vers l'agriculture, chiffre bien supérieur aux prévisions. A quoi se sont ajoutés des déboisements indépendants des remembrements au titre des mesures compensatoires aux impacts agricoles. Les autoroutes et



la mise à 2 x 2 voies de la RN 90 ont ainsi accéléré un phénomène ancien de défrichement et de drainage. Les aménagements routiers et autoroutiers et les espoirs liés aux jeux olympiques ont, de surcroît, suscité une multiplication des zones industrielles sans politique intercommunale permettant de limiter les remblaiements et d'organiser la commercialisation de ces zones d'activités.

L'autoroute a ainsi accéléré des évolutions préexistantes comme la régression des zones humides et prés alluviaux liée, par ailleurs, à la modification des pratiques agricoles (abandon des pratiques de fauche, défrichements, drainage), aux aménagements du réseau hydraulique (aménagement de l'Arc et de l'Isère, dragage dans le lit mineur puis dans le lit majeur) et au développement des zones d'activités industrielles et des décharges. Elle a renforcé les effets de coupure préjudiciable à la faune comme aux écosystèmes (fragmentation des boisements alluviaux). Or une superficie minimale de 50 ha d'un seul tenant est généralement admise comme nécessaire pour assurer la pérennisation de l'intégrité de la flore des boisements alluviaux par le seul jeu des cycles sylvigéniques naturels.

Les aménagements mis en place n'ont eu qu'une efficacité réduite.

1,5 MF ont été ainsi consacrés à des dispositifs visant à réduire l'impact du chantier près des infrastructures sur la population de batraciens (mares de substitution, grillage à maille fine, caniveaux, buses). En dépit de ces efforts, les espèces rares qui avaient justifié la réalisation de ces aménagements n'ont pas été vues lors de la campagne d'observation organisée pour l'établissement du bilan environnemental. Des investigations complémentaires restaient nécessaires pour pouvoir dresser un bilan définitif. Mais le rapport d'évaluation relève que « malgré des aménagements coûteux, les évolutions des biotopes peuvent avoir entraîné la disparition des espèces les plus remarquables ». Plusieurs facteurs explicatifs sont avancés : la période du chantier a été fortement perturbatrice ; les aménagements n'ont pas été conduits avec toute la rigueur nécessaire (le grillage n'est pas jointif avec le sol, les pontes n'ont pas été déplacées avant les travaux vers d'autres sites) ; le milieu aquatique souffre d'une concentration en chlorure de sodium liée aux infrastructures autoroutières. Ce constat témoigne de la sensibilité des milieux naturels et de la difficulté de maîtrise des évolutions induites par l'infrastructure autoroutière. Par ailleurs, 3 MF avaient été consacrés à l'aménagement de passages pour la grande faune. Ces ouvrages avaient fait l'objet d'une forte demande dans la phase des

études préalables. Pour autant, faute de mesures d'accompagnement (mise en réserve, prise en compte par les plans d'occupation des sols et les opérations de remembrements, interdiction de passage par arrêté municipal, surveillance) et de gestion adaptée, l'efficacité de ces équipements demeurerait limitée voire compromise. Les conditions de tranquillité n'étaient pas requises (fauche de la végétation aux abords, coupe des arbres, nombreuses traces de pneus dans un des passages ...) et le développement d'une zone d'activité non prévue au moment de l'APS était susceptible de remettre en cause l'utilité d'un des passages.

Concernant la prévention des pollutions des eaux, des risques de pollution de certains captages demeuraient en dépit des travaux effectués par le maître d'ouvrage. L'étude de bilan relève la responsabilité des collectivités territoriales. Un captage qui dessert 1 200 personnes et n'a pas de périmètre de protection a ainsi été réalisé postérieurement à l'autoroute dans une zone menacée par un risque de déversement accidentel à partir de l'A 43. Quant au captage d'Alberville qui dessert 95 % de la population, il se situe dans une zone très vulnérable. Dès 1966 le comité départemental d'hygiène s'était prononcé pour l'abandon de ces puits. En 1989 le comité départemental d'hygiène avait recommandé de ne pas mettre en place de travaux de protection mais de faire participer le maître d'ouvrage autoroutier au déplacement des captages. Par suite du refus de la commune, les autres aménagements de protection ont été menés sur place en dépit de l'avis des services spécialisés. Aucune pollution liée à l'autoroute n'avait eu lieu à la date du bilan mais, en dépit des travaux effectués, le captage restait vulnérable.

#### *Les mesures compensatoires*

En application de la loi du 16 juillet 1976, des mesures "compensatoires" ont été prévues compte tenu de l'importance des impacts non réductibles. Trois arrêtés de biotope ont été pris. La zone centralisée du site des bassins Mollard a été acquise par la société concessionnaire AREA (14,1 ha) et un projet de gestion était en cours avec le conservatoire du patrimoine naturel de la Savoie. 1,5 MF avaient été dépensés par l'AREA (250 000 F d'études, 500 000 F d'acquisitions, 750 000 F au titre de la gestion). Le réaménagement des zones d'emprunt comporte des mesures compensatoires (aménagement de mare pour batraciens, adoucissement des plans d'eau). L'impact de ces mesures compensatoires est toutefois faible au regard des superficies détruites. Par ailleurs, l'efficacité de ces

mesures est limitée par des problèmes de gestion de ces espaces naturels et les conflits d'intérêt entre protection des biotopes, chasse, pêche, agriculture. Les chasseurs sont, en effet, favorables à l'évolution des milieux humides vers le boisement car elle favorise la reproduction du gibier. Pour les îles du Villaret, « le projet initial prévoyait l'ouverture de la pêche sur un seul plan d'eau mais la limite communale située entre deux étangs a contraint à offrir un plan d'eau à chaque association communale de pêche et ce compromis s'est fait au détriment de la tranquillité nécessaire aux espèces animales sauvages et notamment aux batraciens qui sont la proie des espèces piscicoles introduites ».

## II. - L'A 49 GRENOBLE-VALENCE

Un constat analogue a été établi par l'étude de bilan portant sur l'A 49 dans la vallée de l'Isère trois ans après sa mise en service.

Là encore, « l'on constate que les écarts entre les impacts prévus et les impacts constatés sont souvent importants et l'on observe globalement une sous-estimation des impacts ».

- Les emprises ont été « à peu près systématiquement sous-estimées dans l'APS et par voie de conséquence les pertes de terres agricoles et de milieux naturels l'ont été aussi ». En effet, les études d'APS n'ont pas pris en compte la surface des aires annexes (échangeurs, aires de service, de repos ...). Il s'agit là d'un constat général. La superficie des emprises atteint 760 ha contre 465 ha prévus. L'impact sur la végétation alluviale de la plaine de l'Isère a été fortement sous-estimé. Le bilan observe qu'au demeurant « divers facteurs ont fait que le territoire acquis est nettement supérieur au territoire utile » ce qui, outre des dépenses injustifiées, a conduit au développement de friches.

- Les impacts à long terme tels que la réduction des effectifs de certaines espèces animales à vaste territoire ou essences végétales, induits par la fragmentation et la réduction de la superficie des milieux, n'ont pas été pris en compte et les impacts acoustiques ont été sous-estimés tant au stade de l'APS que de l'APA.

- Les impacts sur certains cours d'eau et en particulier le Merdaret et la Serre ont été largement sous-estimés. « La profonde perturbation de ces milieux n'a pas été anticipée et, de ce fait, aucune mesure spécifique n'a pu être mise en oeuvre pour la réduire ». Le bilan explique ce constat par la rapidité avec laquelle s'est réalisé le

projet de l'A 49 pourtant étudié depuis près de 20 ans, une fois la décision prise : « les études ont trop souvent été réalisées en parallèle avec les travaux, ce qui a nuit à leur valorisation et à la prise en compte des interactions entre thèmes ». Le rapport relève « l'appauvrissement drastique et irréversible du vallon du Merdaret », la destruction de stations d'espèces végétales rares et la diminution de la richesse ornithologique.

- Les effets paysagers de tous les équipements annexes à l'autoroute n'ont pas été pris en compte hormis le cas des échangeurs. L'impact analysé est celui de la plate-forme mais non ceux de la signalisation verticale, des rétablissements de voiries, des péages, des aires annexes. Ce manque de cohérence et de prévision d'ensemble induit une anarchie certaine. Par ailleurs, les incidences paysagères des mesures de réduction des impacts adoptées au bénéfice d'autres aspects de l'environnement (protections phoniques par exemple) n'ont pas été analysées. Là encore, l'étude de bilan souligne le manque de prise en compte des interactions.

- Les impacts des remembrements s'étendent sur une aire qui dépasse de très loin l'emprise de l'infrastructure (7 488 ha soit 19 fois l'emprise autoroutière). Ces impacts varient considérablement selon les communes en fonction de la façon dont sont conduites les opérations de remembrement qui échappent au maître d'ouvrage. Ces opérations dont le coût s'est élevé à 45 MF ont eu sur certains sites des conséquences d'autant plus regrettables qu'elles ont entraîné la destruction de milieux naturels sans pour autant être bénéfiques du point de vue agricole s'agissant de terrains de mauvaise qualité agronomique (destruction des pierriers d'Eymeux, défrichement d'un bois dont la mise en culture s'est par la suite révélée impossible).

### III. - L'A 57 GUERS-LE CANNET-DES-MAURES

L'établissement d'un bilan environnemental était facultatif, la déclaration d'utilité publique étant intervenue en 1988 avant la circulaire du 15 décembre 1992 qui a expressément étendu le champ des bilans à l'environnement, mais a été souhaité par la société concessionnaire ESCOTA. Les réalisations n'ont pu être comparées au dossier des engagements de l'Etat qui n'existait pas à l'époque. Par ailleurs, l'infrastructure a été réalisée avant la loi sur l'eau qui a posé de nouvelles exigences de préservation des nappes et des milieux aquatiques.

Le bilan reconnaît l'effort d'inscription de l'autoroute dans le paysage du massif et de la plaine des Maures. Un seul véritable point noir (le talus de déblais schisteux de Suver du Vent) est relevé. Le bilan fait état de l'aménagement soigné des terre-pleins centraux et de certaines aires. Toutefois le traitement paysager n'est pas toujours en cohérence avec les paysages traversés. Les essences choisies pour la revégétalisation des abords ne suivent pas la répartition des espèces indigènes ; plusieurs des trames végétales coupées par l'autoroute (ripisylves, boisements de versants) n'ont pas été reconstituées.

L'étude menée avec le concours de spécialistes universitaires relève que la société concessionnaire a procédé à de très nombreuses plantations afin de reverdir les abords de l'autoroute. Cependant le choix des espèces n'a pas toujours été judicieux au regard des spécificités du terrain (comme la plantation de pins parasols sur des pentes escarpées) et de nombreux arbres ont péri. De même, la végétalisation des talus de déblais par des espèces semées a fréquemment échoué. L'on observe une perte de biodiversité des linéaires boisés en bordure des cours d'eau avec parfois des risques de pollution génétique par les espèces de reboisement. Le risque d'incendie a augmenté avec le remplacement sur les talus des boisements initiaux peu inflammables (chênes-lièges, arbousiers, cytises) par des espèces herbacées ou ligneuses. Cependant, à la date de l'étude, les dispositifs de prévention mis en place (points d'eau, "cunettes" anti-mégots ou bandes d'arrêt d'urgence, pistes forestières) s'étaient montrés efficaces.

Le réseau hydrographique est décrit comme relativement peu vulnérable. Les ouvrages de lutte contre la pollution assurent un traitement inégal des eaux. Les ouvrages hydrauliques ont été conçus en fonction du seul impératif d'évacuation des eaux sans prendre en compte les exigences des milieux aquatiques et en particulier des poissons. Le tirant d'eau est insuffisant pour permettre la circulation des poissons en période d'étiage et la vitesse d'écoulement est trop importante en période de crue. Il en résulte un appauvrissement des écosystèmes.

Les protections acoustiques se sont révélées efficaces.

En revanche, les passages pour la faune ont été mal conçus. L'autoroute traverse le secteur qui compte en France la plus grande densité d'une espèce menacée et protégée, la tortue d'Hermann.

Deux "tortuducs" ont été établis afin d'atténuer l'effet de coupure de l'aire d'habitat et de ponte des tortues. Cependant l'implantation des "tortuducs" a été réalisée en méconnaissance de l'éthologie de ces animaux. Alors que les tortues affectionnent les terrains plats et les espaces ouverts, ces aménagements débouchent sur des pentes fortes à la végétation très dense. Ces passages sont, de ce fait, « très difficilement utilisables » pour les tortues et pour l'un « totalement infonctionnel », les tortues ayant cependant réussi à franchir l'autoroute en empruntant les chemins ruraux. En revanche, les filets de protection bordant la chaussée dans la zone de forte densité de tortues ont été efficaces et peu de spécimens ont été retrouvés écrasés.

Le bilan est également critique pour les passages destinés à la grande faune. Vingt-cinq points de passage principaux avaient été repérés. La société concessionnaire a opté pour des ouvrages mixtes visant à conjuguer la fonction de passage pour la faune et une fonction hydraulique ou de desserte de voirie. Les treize ouvrages mis en place n'ont pas joué le rôle attendu pour la faune. En effet, quatre d'entre eux ne correspondaient pas aux itinéraires suivis par les animaux. Les autres passages se sont révélés eux aussi inefficaces. C'est ainsi que les rétablissements des réseaux hydrauliques présentent des caractéristiques techniques (enrochement, profondeur) adaptées à leur fonction d'écoulement mais incompatibles avec les exigences de la faune. Du fait de l'inefficacité des passages ou de l'absence de passages sur les cheminements identifiés, en méconnaissance des besoins des animaux de maintenir leurs itinéraires initiaux, ainsi que du manque d'étanchéité des clôtures et des portails de service, 19 accidents par collision avec des animaux avaient été dénombrés en 4 ans.

## ANNEXE 14

## ELEMENTS SUR LA RENTABILITE DES SECTIONS AUTOROUTIERES CONCEDEES

I. - REPARTITION DES LONGUEURS DES LANCEMENTS (en km)  
EN FONCTION DES SEUILS DE COUVERTURE DES FRAIS PAR LE TRAFIC

Année de lancement	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Lancements totaux annuels (en km)	155	221	236	299	319	295	251	249
Frais de péage a priori non couverts (trafic inférieur à 1 600 véh/i)				28				
Frais d'exploitation a priori non couverts (trafic inférieur à 3 700 véh/i)			56	28			40	22
Concession a priori partiellement équilibrée (trafic < à 20 000 véh/j et > à 3 700 véh/i)	155	221	156	271	319	295	211	227
Concession a priori équilibrée (trafic > à 20 000 véh/j)			24					

En 1995, le lancement de l'autoroute A 400 (Annemasse - Thonon) n'est pas pris en compte, sa DUP ayant été annulée et sa concession n'étant pas attribuée.

En 1997, ne sont pas pris en compte les lancements des opérations : RN 10 (mise aux normes autoroutières) et A 28 (Rouen - Alençon), dont les concessions ne sont pas attribuées.

Source : direction des routes

## II. - ELEMENTS de RENTABILITE SOCIO-ECONOMIQUE

Axe - Libellé de l'opération	mise en service réelle / prévue	Date de mise en service prévue dans le calcul	Date optimale de mise en service	Taux de rentabilité immédiate à la date prévue de mise en service	Bénéfice actualisé à la date prévue de mise en service	Taux de rentabilité interne à la date prévue de mise en service
A49 : Grenoble - Valence	27/12/91	1995	< 1995	12,0	n.c	r.c
A430 : Pont Royal - Albertville	31/10/91	1992	< 1992	18,6	456 MF 1980 act.80	n.c
A57 : Cuers - Le Canet	20/12/91	1992	< 1992	20,0	380 MF 1980 act.80	n.c
A26 : Châlons - Troyes	30/06/92	1993	> 1993	5,0	n.c	n.c
A16 : L'Isle Adam - Amiens	20/10/94	1995	< 1995	10,0	n.c	n.c
A39 : Dijon - Dole	25/10/94	1992	< 1992	11,1	8250 MF 1985 act.?	n.c
A54 : Arles - Salon de Provence	15/03/96	2000	< 1995	74,0	8000 MF 1985 act.90	n.c
A64 : Pinas - Martres	09/07/96	2000	< 1995	16,0	1550 MF 1985 act.90	n.c
A43 : Aiton - Le Freney	14/01/97	2000	2010	3,0	< 0	< 8
A837 : Saintes - Rochefort	17/03/97	2000	1995	14,0	1200 MF 1985 act.90	n.c
A719 : antenne de Gannat	01/06/97	2000	2010	3,0	< 0	< 8
A16 : Amiens - Boulogne	15/05/98	2000	< 2000	11,0	n.c	n.c
A39 : Dole - Bourg en Bresse	02/06/98	2000	< 1998	13,4	n.c	n.c
A20 : Brive - Montauban	10/07/98	2000	2000	8,0	2600 MF 1985 act.90	13,0
A29 : Le Havre - Neufchâtel	01/10/98	1995	< 1995	14,3	n.c	n.c
A29 : Pont de Normandie - A13	01/11/98	2000	> 2010	<1	< 0	< 8
A77 : Dordives - Cosne	01/12/99	2000	1995	18,0	7550 MF 85 act.2000	n.c
A85 : Angers - Tours	31/12/99	2000	< 2000	11,0	n.c	n.c



## II. - ELEMENTS de RENTABILITE SOCIO-ECONOMIQUE

Axe - Libellé de l'opération	mise en service réelle / prévue	Date de mise en service prévue dans le calcul	Date optimale de mise en service	Taux de rentabilité immédiate à la date prévue de mise en service	Bénéfice actualisé à la date prévue de mise en service	Taux de rentabilité interne à la date prévue de mise en service
A49 : Grenoble - Valence	27/12/91	1995	< 1995	12,0	n.c	n.c
A430 : Pont Royal - Albertville	31/10/91	1992	< 1992	18,6	456 MF 1980 act.80	n.c
A57 : Cuers - Le Canet	20/12/91	1992	< 1992	20,0	380 MF 1980 act.80	n.c
A26 : Châlons - Troyes	30/06/92	1993	> 1993	5,0	n.c	n.c
A16 : L'Isle Adam - Amiens	20/10/94	1995	< 1995	10,0	n.c	n.c
A39 : Dijon - Dole	25/10/94	1992	< 1992	11,1	8250 MF 1985 act.?	n.c
A54 : Arles - Salon de Provence	15/03/96	2000	< 1995	74,0	8000 MF 1985 act.90	n.c
A64 : Pinas - Martres	09/07/96	2000	< 1995	16,0	1550 MF 1985 act.90	n.c
A43 : Aiton - Le Freney	14/01/97	2000	2010	3,0	< 0	< 8
A837 : Saintes - Rochefort	17/03/97	2000	1995	14,0	1200 MF 1985 act.90	n.c
A719 : antenne de Gannat	01/06/97	2000	2010	3,0	< 0	< 8
A16 : Amiens - Boulogne	15/05/98	2000	< 2000	11,0	n.c	n.c
A39 : Dole - Bourg en Bresse	02/06/98	2000	< 1998	13,4	n.c	n.c
A20 : Brive - Montauban	10/07/98	2000	2000	8,0	2600 MF 1985 act.90	13,0
A29 : Le Havre - Neufchâtel	01/10/98	1995	< 1995	14,3	n.c	n.c
A29 : Pont de Normandie - A13	01/11/98	2000	> 2010	<1	< 0	< 8
A77 : Dardives - Cosne	01/12/99	2000	1995	18,0	7550 MF 85 act.2000	n.c
A85 : Angers - Tours	31/12/99	2000	< 2000	11,0	n.c	n.c

III. - LISTE DES OPERATIONS NOUVELLES LANCEES AU FDES ENTRE  
1990 ET 1997

**Classement en fonction des seuils de couverture des charges/trafics  
indiqués dans le tableau 14-I**

Sections	km	Dates engage ment au FDES	Date de mise en service	Trafic à la mise en service (en véh/j)	Concessionnaire
Tunnel de Puymorens *		1990	oct-94	1 277	ASF
A85 Vivy - Bourgueil	28	1993	oct-97	1 511	COFIROUTE
Bretelle de Peyrehorade *	8	1992	déc-94	3 155	ASF
A85 Angers - Vivy	48	1992	janv-97	3 020	COFIROUTE
A89 Ussel ouest - Laqueuille	40	1996	déc-99	3 325	ASF
A89 Coutras - Montpon Est	22	1997	déc-99	3 000	ASF
A68 Toulouse - Montastruc *	13	1990	1993	17 181	ASF
A83 Nantes - Montaigu *	25	1990	1991	15 620	ASF
A64 Capvern - Pinas *	10	1990	1991	11 862	ASF
A5 Melun - Sens *	60	1990	1993	10 820	SAPRR
A39 Dijon - Dole *	35	1990	oct-94	7 025	SAPRR
A432 La Boisse - Pusignan *	12	1990	1991	3 796	SAPRR
A14 Orgeval - La défense	16	1991	nov-96	16 563	SAPN
A11 contournement de Nantes	11	1991	août-93	16 090	COFIROUTE
A5 A5-RN371 La Francilienne et bretelle de Sens*	30	1991	93 à 95	11 508	SAPRR
A16 Isle Adam - Amiens *	106	1991	oct-94	6 964	SANEF
A29 Le Havre - Yvetot *	58	1991	juin-96	4 112	SAPN
A40 doublemt Chamoise - Nantua*		1992	déc-95	16 467	SAPRR
A83 Montaigu - Sainte Hermine *	53	1992	oct-94	9 027	ASF
A16 Amiens - Abbeville *	46	1992	juin-97	6 964	SANEF
A43 Aiton - Epierre	15	1992	janv-97	5 819	SFTRF
A29 Yvetot - Neufchatel	30	1992	nov-98	5 500	SAPN
A151 bretelle de Dieppe	12	1992	juin-99	4 700	SAPN
A54 Arles - Salon *	23	1993	mars-96	16 633	ASF
A64 Pinas - Martres *	61	1993	juil-96	12 456	ASF
A77 Dordives - Boismorand	49	1993	oct-99	11 000	SAPRR
A77 Boismorand - Cosne	44	1993	juil-00	11 000	SAPRR
A16 Abbeville - Boulogne	70	1993	mai-98	7 000	SANEF
A51 Grenoble - Coynelle	15	1993	juin-99	6 000	AREA
A719 antenne de Gannat	9	1993	juin-97	4 606	SAPRR

A39	Dole - Bourg en Bresse	104	1994	juin-98	12 000	SAPRR
A83	Ste Hermine - Oulmes *	36	1994	mars-97	7 760	ASF
A837	Saintes - Rochefort *	37	1994	mars-97	6 172	ASF
A29	Pont de Normandie - A13	20	1994	oct-98	6 000	SAPN
A51	Sisteron - La Saulce	30	1994	1999	6 000	ESCOTA
A51	Coynelle - Col du Fau	11	1994	juil-03	5 100	AREA
A404	bretelle d'Oyonnax	13	1994	nov-97	4 889	SAPRR
A160	Sens - Courtenay	25	1994	nov-97	4 620	SAPRR
A43	Epiere - La Praz	43	1994	janv-98	4 487	SFTRF
A68	bretelle de Verfeil *	9	1995	sept-96	17 181	ASF
A20	Cahors sud - Montauban nord	30	1995	sept-98	11 800	ASF
A41	St Julien - Ancey	17	1995	2001	11 600	ATMB
A20	Brive - Souillac Nord	20	1995	déc-98	10 200	ASF
A28	Le Mans - Tours	84	1995	2000	8 220	COFIROUTE
A29	RN28 - Amiens	57	1995	déc-02	7 165	SANEF
A29	Amiens - St Quentin	64	1995	juil-00	4 695	SANEF
A43	La Praz - Le Freney	7	1995	juil-00	4 512	SFTRF
A89	bretelle de Lussat	7	1995	mars-98		ASF
A20	Cahors Nord - Cahors Sud	35	1996	déc-01	10 100	ASF
A20	Souillac Nord - Cahors Nord	46	1996	mars-01	9 800	ASF
A87	Angers - Mortagne	58	1996	déc-02	8 700	ASF
A66	Toulouse - Pamiers	37	1996	juin-02	7 900	ASF
A89	Libourne Ouest - Coutras	35	1996	déc-01	7 200	ASF
A28	Alençon - Le Mans	50	1997	2000	10 960	COFIROUTE
A83	Oulmes - Niort	32	1997	juin-02	9 000	ASF
A85	Villefranche - Vierzon	70	1997	2000	8 220	COFIROUTE
A87	Mortagne - La Roche sur Yon	51	1997	juin-05	6 800	ASF
A89	Tulle Est - Ussel Ouest	24	1997	déc-02	5 300	ASF
A154	bretelle de Louviers	9	1992	déc-96	28 210	SAPN
A64	Toulouse - Muret *	15	1992	mars-96	27 265	ASF

\* = les valeurs des trafics des sections d'autoroutes sont celles relevées en 1997.  
(source : direction des routes)

## ANNEXE N° 15

**LA SITUATION DE LA SOCIETE FRANÇAISE DU TUNNEL  
ROUTIER DU FREJUS**

**I. - L'EVOLUTION DU TRAFIC**

Les recettes de péage du tunnel ont été très inférieures aux prévisions. Selon la mission de contrôle de l'inspection générale des finances et du conseil général des Ponts et Chaussées, les hypothèses de tarifs de péage et de trafic étaient " irréalistes ". C'est ainsi qu'alors que les études de trafic prévoient une vive croissance du trafic poids lourds dans le tunnel entre 1995 et 2000 avec un taux annuel d'augmentation de 7,5 %, celui-ci a stagné en 1996 et 1997.

Evolution récente du trafic		
Evolution annuelle	PL	VL
1992	+ 1,9 %	+ 8,8 %
1993	+ 6,7 %	- 0,4 %
1994	+ 20,9 %	+ 2,8 %
1995	+ 1,8 %	+ 2,6 %
1996	+ 0,2 %	- 2,2 %
1997	+ 1,1 %	+ 6,1 %

En 1992, le trafic a été relativement faible en raison du ralentissement de l'activité économique et de la grève des transporteurs routiers de juillet 1992 qui a paralysé le trafic au tunnel pendant deux semaines.

En 1993 et 1994, les entraves à la circulation des poids lourds mises en place par l'Autriche et la Suisse, ont reporté une partie du trafic vers la France. Ce report a profité davantage au tunnel du Fréjus qu'à celui du Mont Blanc. En outre, une crue spectaculaire de l'Arc a complètement interrompu la circulation des poids lourds sur la RN 6, seule voie d'accès au tunnel, entre le 24 septembre et le 15 octobre 1993. Le trafic de 1993 s'en est trouvé diminué. La direction des routes estime que, sans cet accident, l'augmentation de trafic par rapport à l'année 1992 aurait été d'environ 13 %. Le résultat de l'année 1994 correspond en fait à une augmentation de 14 % par rapport à ce qu'aurait été le trafic en 1993 si la voie d'accès n'avait pas été coupée. Enfin, le trafic de poids lourds s'est orienté à la hausse sur l'ensemble des autoroutes françaises à partir de juillet 1994. Tous ces facteurs expliquent le fort taux de croissance constaté en 1994.

En 1995, le gouvernement autrichien a décidé d'élargir les contingents de passages de poids lourds en transit. Une partie du trafic de poids lourds s'est donc reportée du Fréjus vers d'autres itinéraires.

Les prévisions de trafic n'avaient, en effet, pas anticipé l'évolution du contexte international. Or, depuis son entrée dans l'Union européenne, l'Autriche a dû alléger les restrictions au trafic de transit par le col du Brenner et une part importante (2/3) du trafic de poids lourds entre l'Allemagne et le Bénélux, d'une part, l'Italie, d'autre part, s'est reportée des tunnels du Fréjus et du Mont Blanc sur le passage du Brenner. Par ailleurs, la construction des tunnels de ferroutage suisses (Lötschberg, St-Gothard) devrait avoir une incidence sur le trafic du Fréjus à compter de 2005. En décembre 1996, le SES estimait à 23 % la part du trafic de poids lourds du Fréjus détourné de Suisse. Une étude de mars 1998 estime qu'une partie du trafic de contournement actuel de la Suisse passant par les tunnels du Mont-Blanc et du Fréjus sera acheminée par les chemins de fer suisses dans une proportion qui, si les objectifs de la politique suisse sont atteints, pourrait varier de 15 % en 2005 à 75 % en 2015. Comme l'indique la mission précitée de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées, l'ampleur des aléas rend difficile les prévisions. Pour autant, "une conclusion prudente peut toutefois être émise : la géographie plaide en faveur du retour, au moins partiel, vers la Suisse d'une partie du trafic poids lourds passant actuellement par le Fréjus". L'incendie du tunnel du Mont Blanc vient toutefois bouleverser les prévisions de trafic. Le trafic du tunnel de Fréjus a fortement augmenté depuis lors atteignant plus de 6 000 poids lourds par jour, ce qui pose des problèmes de saturation dans la vallée de la Maurienne.

## II. - LA SITUATION FINANCIERE

en MF

	SFTRF			
	1994	1995	1996	1997
Capitaux propres	60,12	60,12	60,14	- 121,57
Immobilisations corporelles				
Concédées nettes	1 805,75	3 421,91	6 178,82	8 292,89
Dettes	1 715,90	339,70	5 963,07	8 071,71
dont dettes financières	1 497,26	3 007,34	5 321,70	7 721,21
Intérêts et charges assimilées	40,249	102,242	231,48	404,11
Chiffre d'affaires	228,02	238,88	251,30	308,67
Capacité d'autofinancement	81,60	120,60	178,68	4,55
Dettes financières/				
Capacité d'autofinancement	18,35	24,90	29,80	1 822,60

Source : comptes de la SFTRF

## ANNEXE N° 16

## RATIOS DE RESULTAT DES SIX PRINCIPALES SEMCA

	AREA	ASF	ESCOTA	SANEF	SAPN	SAPRR	6 SEMCA
<b>VA/CA HT</b>							
1992	0,83	0,89	0,87	0,88	0,87	0,86	0,87
1993	0,86	0,89	0,89	0,88	0,83	0,86	0,87
1994	0,86	0,88	0,89	0,86	0,84	0,87	0,87
1995	0,87	0,88	0,88	0,89	0,82	0,85	0,87
1996	0,88	0,88	0,88	0,88	0,79	0,85	0,87
1997	-	-	-	-	-	-	-
<b>Charges de personnel/VA</b>							
1992	0,16	0,14	0,16	0,14	0,14	0,12	0,14
1993	0,15	0,14	0,16	0,14	0,14	0,12	0,14
1994	0,14	0,14	0,16	0,14	0,14	0,12	0,14
1995	0,15	0,13	0,17	0,14	0,14	0,12	0,14
1996	0,14	0,15	0,17	0,14	0,17	0,13	0,14
1997	-	-	-	-	-	-	-
<b>BE/CA HT</b>							
1992	0,67	0,73	0,69	0,73	0,73	0,73	0,72
1993	0,71	0,73	0,71	0,73	0,69	0,73	0,73
1994	0,70	0,73	0,72	0,72	0,70	0,74	0,72
1995	0,67	0,68	0,65	0,70	0,62	0,67	0,68
1996	0,65	0,63	0,63	0,65	0,52	0,62	0,63
1997	-	-	-	-	-	-	-
<b>Charges financières/CA HT</b>							
1992	0,64	0,34	0,32	0,36	0,12	0,51	0,42
1993	0,59	0,32	0,48	0,37	0,11	0,48	0,40
1994	0,59	0,26	0,68	0,41	0,09	0,45	0,40
1995	0,51	0,28	0,42	0,37	0,16	0,51	0,38
1996	0,44	0,26	0,36	0,33	0,36	0,46	0,35
1997	-	-	-	-	-	-	-
<b>Capacité d'autofinancement/CA HT</b>							
1992	0,04	0,38	0,14	0,37	0,63	0,17	0,28
1993	0,10	0,41	0,22	0,37	0,63	0,27	0,33
1994	0,10	0,45	0,03	0,31	0,67	0,28	0,32
1995	0,15	0,40	0,24	0,33	0,51	0,17	0,30
1996	0,23	0,40	0,28	0,33	0,19	0,19	0,30
1997	0,25	0,35	0,28	0,34	11,3	0,20	-
<b>Charges différées annuelles/CA HT</b>							
1992	0,27	- 0,37	0,04	- 0,4	- 0,36	- 0,13	- 0,22
1993	0,2	- 0,22	0,12	- 0,09	- 0,04	0,03	- 0,06
1994	0,12	- 0,23	0,03	- 0,15	0,14	0,16	- 0,05
1995	0,15	- 0,15	0,09	- 0,05	0,48	0,21	0,03
1996	0,08	- 0,09	0,06	- 0,04	0,68	0,18	0,04
1997	0,06	- 0,08	0,07	- 0,01	0,83	0,19	0,06

## ANNEXE N° 17

## L'ENTRETIEN DU RESEAU NATIONAL NON CONCEDE

I. - LES DEPENSES D'ENTRETIEN ET DE GROSSES  
REPARATIONS

(voir graphique n°X dans le cahier couleurs)

	Valeurs en millions de francs courants				Total Entretien réhabilitation et sécurité en MF valeur 1997
	Entretien chaussées	Renforcement chaussées et ouvrages d'art	Sécurité routière	Total entretien réhabilitation et sécurité	
1980	1 345,0	554,0		1 899,0	3 343,7
1981	1 352,0	549,0		1 901,0	3 034,7
1982	1 732,0	945,0		2 677,0	3 846,5
1983	1 973,0	945,0		2 918,0	3 893,0
1984	1 932,0	734,0		2 666,0	3 352,3
1985	2 209,0	1 133,0		3 342,0	4 032,9
1986	2 360,0	1 281,0		3 641,0	4 295,0
1987	2 465,0	1 280,0		3 745,0	4 305,7
1988	2 550,0	1 301,0		3 851,0	4 323,8
1989	2 521,0	725,0		3 246,0	3 569,6
1990	2 513,0	597,0		3 110,0	3 336,6
1991	2 457,0	548,0		3 005,0	3 124,0
1992	2 236,0	491,0		2 727,0	2 795,8
1993	2 384,0	382,0		2 766,0	2 821,7
1994	2 336,0	446,0	(*)	2 782,0	2 829,5
1995	2 316,0	705,2	170,0	3 191,2	3 216,7
1996	2 487,4	497,0	180,2	3 164,6	3 180,4
1997	2 512,1	497,0	183,7	3 192,8	3 192,8

(\*) Avant 1994, la sécurité routière est prise en compte par la S.S.C.R et en 1994 un montant de 80 MF pour la sécurité est inclus dans l'entretien.

## II. - L'ETAT DU RESEAU

Voir également les documents pages VIII et IX  
du cahier couleurs.

**ANNEXE N° 18****LISTE DES RAPPORTS ET OUVRAGES CITES**

Agence pour le développement de la maîtrise de l'énergie - Transport, énergie, environnement : le défi - 1995.

Association des sociétés françaises d'autoroutes - Maîtrise des coûts de construction des autoroutes nouvelles - Juillet 1996.

Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) - Enquête sur les conditions de vie et les aspirations des français. Les français et le réseau routier - Juillet 1996

Centre d'étude technique de l'équipement de l'Ouest - Synthèse sur les effets des investissements routiers en Bretagne - Janvier 1989.

Centre d'étude technique de l'équipement de Lyon - AREA - Direction départementale de l'équipement de Savoie - Bilan de l'A 43 (Lyon-Chambéry - Pont Royal-Vallée de la Maurienne, A 430 Pont Royal-Gilly et de l'aménagement de la RN 90 Gilly - Albertville - Moûtiers - 1995.

Centre d'étude technique de l'équipement de Lyon - AREA - Bilan de l'A 49 - Grenoble -Valence - Section Voreppe-Bourg de péage - Juillet 1996.

Centre d'étude technique de l'équipement de Méditerranée - ESCOTA - Bilan de l'A 57 - Pierre ronde - le Cannet des Maures - Juin 1997.

Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques - Rapport de l'instance d'évaluation sur la maîtrise de l'énergie - Janvier 1998.



### Conseil général des ponts et chaussées :

- Rapport du groupe de travail sur les percées alpines – Juillet 1991.
- Infrastructures de transport et environnement – Novembre 1992.
- Mise à jour de l'imputation des coûts d'infrastructure du transport routier – Mai 1996.
- Les dépassements de coûts de construction des opérations autoroutières. Juillet 1997.
- La politique des transports terrestres dans les Alpes – Mars 1998.

Conseil général des ponts et chaussées et Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts - L'accessibilité des zones de faible densité de population - Juillet 1993 et rapport complémentaire d'avril 1996.

### Commissariat général au plan :

- Transport 2010. Juin 1992
- Transports pour un meilleur choix des investissements – Novembre 1994
- Transports : le prix d'une stratégie - 1995.
- Energie 2010-2020. Les chemins d'une croissance propre – Octobre 1998.
- Les perspectives de la demande de transport à l'horizon 2015 - Juin 1998

Conseil national d'aménagement et de développement du territoire. Avant projet de la commission " réseaux et territoires " - 1996.

Commission des comptes des transports de la Nation. Les transports en 1997.

### Commission européenne :

- Livre vert " Vers une tarification équitable et efficace des transports " - 1995.
- Livre blanc " Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires ". Juillet 1996.
- Livre blanc " Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures : une approche par étape pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'Union européenne " – Juillet 1998.

Confédération helvétique. Service d'étude des transports du département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. ECOPLAN - Monétarisation des coûts externes de la santé imputables au transport - Mai 1996.

Institut national de recherche et d'étude des transports et de la sécurité - Matisse, un modèle de trafic intégrant étroitement contexte socio-économique et offre de transport - Décembre 1995.

Fédération des clubs alpins français, Amis de la nature, Association pour le respect du site du Mont Blanc, CIPRA France, Fédération nationale des associations d'usagers des transports, France nature environnement, Initiative Transport Europe, Mountain Wilderness – "Transport international en montagne. Sortir de l'impasse" - Mai 1997.

Ministère de l'économie, des finances et du budget :

- Inspection générale des finances et Conseil général des ponts et chaussées : rapport de la mission sur la situation et les perspectives de la société française du tunnel routier du Fréjus – Janvier 1998.
- Inspection générale des finances : note sur l'évaluation du degré d'exécution des contrats de plan Etat-régions – Mars 1999.

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

- Rapport de Mme Bouchardeau au ministre de l'environnement - L'enquête publique - Décembre 1993.
- Cellule de prospective et stratégie - Pour une politique soutenable des transports - 1995.
- Direction de la nature et des paysages – Evaluation environnementale des politiques, plans et programmes – Février 1995.
- Cellule de prospective et stratégie – Débat public et infrastructures de transport – Juillet 1996

Ministère de l'équipement, des transports et du logement :

- Autoroute et paysages - Ouvrage collectif publié à l'initiative de la direction des routes - Editions du Demi-cercle - Novembre 1994.
- Rapport de M. Besson ancien ministre et de Mme Comolli, préfet chargé d'une mission de service public, au ministre sur les liaisons transalpines - Novembre 1993.
- Direction des affaires économiques et internationales, service économique et statistique - Perspectives d'évolution de la demande à l'horizon 2020 - Octobre 1998
- Direction des routes - Rapport sur le financement routier et les administration routières en Europe - Septembre 1997
- Direction des routes - Direction des transports - étude internationale à l'horizon 2010 - Juin 1996
- Direction des transports terrestres - Association française du transport routier international " pour une meilleure compétitivité du transport routier français " - mars 1998
- Service économique et statistique. La demande de transports en 2015 - Octobre 1997
- Service d'étude technique des routes et autoroutes : L'axe A7 - A9 à l'horizon 2010. Propositions intermodales - Avril 1992.
- Service d'étude technique des routes et autoroutes :
- Les conséquences économiques des grandes infrastructures routières - Septembre 1994
- Impacts économiques des grandes infrastructures routières. Exposé pour le XIII<sup>e</sup> congrès mondial de la Fédération routière internationale - Toronto 1997

Observatoire national interministériel de sécurité routière : Bilans annuels statistiques et commentaires - années 1997 et 1998

**OCDE : conclusions du groupe d'experts du G8 - Environnement et transports - Février 1998**

**SENAT :**

- Commission d'enquête chargée d'examiner le devenir des grands projets d'infrastructures terrestres d'aménagement du territoire, dans une perspective de développement et d'insertion dans l'Union européenne - Juin 1998
- Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation - rapport général sur le projet de loi de finances pour 1999.
- SNCF : rapport d'audit sur la gare internationale de Modane Novembre 1996.

## GLOSSAIRE DES SIGLES ET ABREVIATIONS UTILISES

ACOPA	Société Autoroute de la Côte Basque
ADF	Autoroutes de France
AIE	Agence Internationale de l'énergie
APA	Avant projet autoroutier
APS	Avant projet sommaire
APSI	Avant projet sommaire d'itinéraire
AREA	Société des autoroutes de la région Alpine
ASF	Société des autoroutes du sud de la France
ASFA	Association des sociétés françaises d'autoroutes
ATMB	Société « Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc »
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CERTU	Centre d'études et de recherches sur les transports et l'urbanisme
CETE	Centre d'étude technique de l'équipement
CIES	Comité des investissements à caractère économique et social
CIADT	Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire
CNA	Caisse nationale des autoroutes
CPER	Contrat de plan Etat-régions
CPS	Cellule de prospective et de stratégie
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
COFIROUTE	Compagnie financière et industrielle des autoroutes
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DUP	Déclaration d'utilité publique
EIE	Etude d'impact sur l'environnement
EPOA	Etude de projet d'ouvrage d'art
ESCOTA	Société des autoroutes Estérel, Côte d'Azur, Provence, Alpes
FARIF	Fonds d'aménagement de la région Ile-de-France
FDES	Fonds de développement économique et social
FITTVN	Fonds d'investissement pour les transports terrestres et les voies navigables
GLAT	Grande liaison d'aménagement du territoire
LACRA	Liaison assurant la continuité du réseau autoroutier
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs

ICAS	Investissement complémentaire sur autoroute en service
ICTAAL	Instruction sur les conditions techniques d'aménagement des autoroutes de liaison
IMEC	Instruction mixte à l'échelon central
INRET	Institut national de recherche et d'étude des transports et de la sécurité
IQRN	Image qualité du réseau national
IQOA	Image qualité des ouvrages d'art
IQDE	Image qualité des dépendances et équipements
MELT	Ministère de l'équipement, du logement et des transports
OMS	Organisation mondiale de la santé
POS	Plan d'occupation des sols
SANEF	Société des autoroutes du nord et de l'est de la France
SAPN	Société de l'autoroute Paris-Normandie
SCETDAGO	Société centrale pour l'équipement du territoire - direction des autoroutes et grands ouvrages
SCETAUROUTE	Société centrale d'études et de réalisations routiers
SEMCA	Société d'économie mixte concessionnaire d'autoroute
SES	Service économique et statistique du ministère de l'équipement, des transports et du logement
SETRA	Service d'études techniques des routes et autoroutes
SFTRF	Société française du tunnel routier du Fréjus
TAT	Taxe d'aménagement du territoire
TIC	Taxe intérieure sur les carburants
USAP	Union des sociétés françaises d'autoroutes à péage
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
ZICO	Zone d'importance communautaire pour les oiseaux



**REPONSES DES  
ADMINISTRATIONS ET DES  
ENTREPRISES**





**REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE  
ET DU SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET**

*Nous avons pris connaissance avec intérêt du rapport de la Cour des comptes sur la politique autoroutière française. Ce rapport, qui reprend et complète les critiques et mises en garde des précédents rapports publics de la Cour, notamment celui de mai 1992, constitue un document de référence alors que s'engage une réforme profonde du secteur autoroutier.*

*Le diagnostic de la Cour est largement partagé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'Etat au budget. S'il est indéniable, comme le souligne la Cour, que le recours à la concession et au système de l'adossement a permis la réalisation d'un réseau autoroutier moderne, il est également manifeste que ce secteur n'a pas su s'adapter aux évolutions récentes marquées notamment par un moindre besoin en autoroutes : les nouvelles autoroutes sont, en effet, pour la plupart caractérisées par des trafics très faibles et des coûts de construction élevés conduisant à des rentabilités financières dégradées et des besoins d'apports publics importants.*

*Les recommandations de la Cour recueillent en conséquence notre assentiment. La situation du système autoroutier français requiert en effet dans un contexte juridique, financier et budgétaire nouveau, des évolutions que nos départements ministériels appellent de leurs vœux depuis de nombreuses années.*

*En particulier, et compte tenu de l'importance des investissements réalisés dans ce secteur et de l'ampleur de la dette cumulée, il est indispensable que soient mises en œuvre –sans pression excessive sur les péages- les conditions d'une adaptation de l'organisation du système autoroutier en fonction de critères de choix économiques et de la recherche d'une plus grande efficacité financière.*

*A cet égard, le projet de réforme autoroutière, dont la Cour rappelle les grandes lignes, nous semble être de nature à apporter des réponses tant à nos préoccupations anciennes relatives à une meilleure allocation des ressources consacrées au réseau routier*

*national, qu'aux conséquences plus récentes des évolutions des jurisprudences nationales et communautaires.*

*Cette réforme est fondée sur la suppression des clauses de garantie inscrites aux contrats de concession, un allongement des durées de concession, l'abandon des charges différées et des subventions explicites (qui pourraient être financées par les dividendes versés par les sociétés) aux investissements non rentables. Elle s'articule autour de principes indispensables à l'efficacité de la gestion publique dans ce secteur :*

- *assurer la cohérence des choix d'investissement sur le réseau routier national, et au-delà entre les différents modes de transport, en réduisant le biais induit par les modes de financement sur les décisions d'investissements ;*

- *donner aux gestionnaires publics des outils indispensables à l'efficacité de la dépense publique, de la préparation des décisions d'investissement jusqu'à la gestion courante des sociétés concessionnaires d'autoroutes ;*

- *maîtriser la situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes en évitant tout transfert excessif de risques sur l'Etat.*

*Par ailleurs, il paraît nécessaire de préciser les points suivants :*

### ***1 – L'allocation efficace des ressources et les méthodes d'évaluation des projets***

*L'utilisation efficace des moyens de financement nécessite un meilleur éclairage des décisions d'investissement qui suppose l'examen de l'ensemble des alternatives possibles. Cet objectif ne sera atteint que si les conditions essentielles suivantes sont satisfaites :*

- *la prise en compte de l'intermodalité encore insuffisante et dont la méthodologie reste à préciser, doit être développée et menée dans le cadre d'une politique globale des transports, avec, pour conséquence, une évolution correspondante des dotations budgétaires consacrées au réseau routier national ;*

- l'effort notable d'amélioration du dispositif d'étude et d'évaluation tant socio-économique que financier, concrétisé par une nouvelle instruction sur le choix des investissements, doit être poursuivi et mené dans la plus grande transparence. Ceci participera aux rapprochements des évaluations faites par les administrations intéressées, dont les écarts parfois importants peuvent conduire à fragiliser l'utilisation du calcul économique et à nourrir le désintérêt pour les évaluations quantitatives ;

- la mise en œuvre de mesures de gestion et d'exploitation du trafic destinées à tirer le meilleur parti du réseau existant et à différer les investissements de capacité doit être étudiée préalablement à toute réflexion d'aménagement et a fortiori d'investissement.

## **II. – La situation financière des sociétés d'autoroutes**

La maîtrise de la situation financière des sociétés concessionnaires et le souci de veiller à ce que les investissements restent compatibles avec les capacités de financement doivent être renforcés, notamment dans le cadre des études prospectives, visant chaque année à vérifier l'équilibre de long terme de la concession.

L'endettement des SEMCA a progressé de 50 % durant les cinq dernières années pour s'établir à plus de 130 milliards de francs. Il devrait, compte tenu des seuls travaux qui figurent actuellement dans les contrats de concessions, continuer à croître jusqu'en 2004. Compte tenu des risques d'une hausse plus faible que prévue des trafics et d'apparition de surcoûts de construction qui nuiraient à la capacité du secteur à rembourser ses engagements. L'Etat doit veiller particulièrement à la solvabilité du secteur autoroutier public. Les difficultés financières de la SAPN et de la SFTRF éclairent les risques auxquels sont potentiellement confrontées les SEMCA.

## **III. – Le suivi des investissements**

Le comité des investissements à caractère économique et social (CIES) constitue à l'égard du suivi des investissements une procédure importante qui permet l'exposé des points de vue de l'ensemble des parties intéressées. Il permet ainsi une confrontation

*entre des objectifs strictement financiers et des considérations plus larges d'aménagement du territoire ou de politique intermodale des transports.*

*La réforme du CIES opérée en 1996 a apporté une amélioration notable dans les analyses faites des projets autoroutiers et une redéfinition de la procédure qui visent à mieux responsabiliser les sociétés et à clarifier le rôle des ministères.*

*En conclusion, l'adaptation nécessaire de l'organisation du système autoroutier sera facilitée par les nouvelles règles européennes qui conduisent à exclure dorénavant le mécanisme de l'adossement pour les nouvelles liaisons et constituent une incitation supplémentaire à un retour au droit commun en matière comptable. Les mesures envisagées par le gouvernement français consistant, d'une part, à faire revenir les SEMCA dans le droit commun financier, fiscal et comptable (pour faciliter la concurrence dans l'attribution des sections nouvelles) et, d'autre part, à prévoir une subvention publique a priori pour les nouvelles sections qui ne seraient pas rentables, participent à la régulation et à une meilleure maîtrise économique et financière du secteur, comme le souhaite la Cour.*

## **REPONSE DU MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT**

*A l'issue de l'examen de la politique autoroutière française, la Cour des Comptes a formulé un certain nombre d'observations.*

*En complément aux éléments de réponses techniques préparés par la Direction des Routes dans le document annexé, il convient de rappeler les éléments suivants.*

1) *C'est grâce au régime des concessions qu'a pu se développer le réseau autoroutier.*

*Au 1<sup>er</sup> janvier 1999, plus de 7 000 km sur 8 400 kms d'autoroutes ont été construits sous le régime de la concession. En termes d'exploitation, ce système permet une grande qualité de service et un haut niveau de sécurité.*

*Le recours à l'emprunt, gagé sur des recettes de péage, a permis aux sociétés concessionnaires de financer l'intégralité de la construction de ce réseau, sans prélèvement sur les ressources budgétaires. Le mécanisme de l'adossement, en particulier, a permis d'intégrer au sein d'un même contrat de concession, les nouvelles sections autoroutières à construire, en procédant à une renégociation globale du contrat pour restaurer, compte tenu des charges supplémentaires, un nouvel équilibre de la concession en faisant évoluer les tarifs et la durée de la concession.*

*Dans ce système, les péages constituent une ressource financière permettant de faire participer l'usager aux coûts de déplacement, y compris aux investissements, et d'autoriser à moyen et long terme, une certaine imputation des coûts externes.*

2) *Le système des concessions autoroutières s'est cependant trouvé confronté à des difficultés.*

*En premier lieu, la relative facilité de financement, engendrée par l'adossement, a pu conduire, dans certains cas, à biaiser les choix d'investissements en faisant préférer des solutions autoroutières, quand un aménagement à 2x2 voies, voire 2x1 voie aurait permis de*

*répondre aux besoins tant en termes de trafic qu'en termes de sécurité.*

*En second lieu, les pratiques comptables et fiscales en vigueur dans les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ont fait l'objet de critiques, notamment pour ce qui concerne les charges différées dont l'utilisation ne permet pas de répondre de façon totalement satisfaisante au souci d'information financière des partenaires et tutelles de ces sociétés.*

*Par ailleurs, les niveaux de services atteints en matière d'entretien et d'exploitation du réseau sont apparus significativement plus élevés sur le réseau concédé que sur le réseau non concédé, du fait de ressources budgétaires insuffisantes sur le réseau national non concédé.*

*Il est apparu souhaitable de résorber ces écarts de manière à rechercher un même niveau d'entretien et de sécurité quel que soit le statut de la voirie nationale. Cet objectif conduira à mobiliser davantage de ressources au profit de l'entretien du réseau non concédé.*

*Enfin, l'évolution du contexte juridique communautaire et l'objectif d'une plus grande transparence dans les décisions d'investissements publics ont conduit à revoir le mode d'attribution des nouvelles concessions.*

*3) Pour répondre à ces dysfonctionnements, largement évoqués dans le rapport de la Cour des Comptes, l'actuel Gouvernement a décidé, dès 1997, de réformer le système autoroutier.*

*Cette réforme doit être conforme aux droit communautaire et organiser une mise en concurrence transparente et non discriminatoire entre les candidats. Elle repose notamment sur :*

- la suppression du système de l'adossement ;*
- l'attribution de subventions publiques (Etat et collectivités publiques) de manière à équilibrer les futures concessions ;*
- la suppression des charges différées ;*
- une fiscalité de droit commun ;*
- le renforcement progressif des capitaux propres ;*

- un allongement de la durée des concessions existantes, de manière à étaler les amortissements sur une période suffisante et à rapprocher la durée des concessions attribuées aux sociétés publiques de celle des concessions attribuées à des sociétés privées.

Cet allongement, sans lequel la faisabilité de la réforme serait compromise, nécessite, au regard des textes communautaires, un examen particulier. Celui-ci a conduit les ministres de l'équipement et des finances à se rapprocher des services de la Commission.

D'ores et déjà, un avant-projet de loi est en préparation pour procéder à l'allongement des concessions autoroutières, supprimer la garantie de l'Etat prévue dans les contrats de concession et aménager les dispositions du code de la voirie routière qui le nécessitent.

#### **ANNEXE : ELEMENTS DE REPONSES TECHNIQUES A LA COUR DES COMPTES**

En préalable aux réponses techniques qu'appellent de sa part les questions de la Haute Juridiction, le ministère de l'équipement, des transports et du logement rappelle :

- d'une part, que le système autoroutier français, dans sa configuration actuelle, repose sur des choix politiques de niveau national, actés depuis 1955 ;

- d'autre part, qu'une réforme des mécanismes juridiques et financiers du système autoroutier est engagée par le gouvernement pour s'adapter au nouveau contexte européen et faire progresser une politique globale et intermodale des transports.

#### **I - Le système autoroutier repose sur des choix politiques de niveau national, confirmés et contrôlés par les gouvernements successifs**

##### **A - Le schéma directeur routier national, élément d'une politique nationale des infrastructures de transports**

La Cour regrette que la politique autoroutière ne soit pas inscrite dans une politique globale des transports et ne fasse pas



*l'objet d'analyses plus approfondies, d'une concertation plus large et d'une véritable planification.*

*Cette appréciation ne semble pas tenir compte de l'ensemble des procédures qui ont présidé à la préparation du schéma directeur routier national (SDRN). Ce schéma est conçu dans le cadre fixé par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), qui prévoit l'élaboration de schémas de planification à long terme de façon à assurer leur cohérence et la transparence des choix publics.*

*Il est élaboré par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, fait l'objet de consultations et de décisions interministérielles, notamment des ministres de l'aménagement du territoire, de l'économie, et des finances.*

*Sont consultés, en plus des régions et du Conseil National des Transports, les comités régionaux de transports.*

*L'ensemble des projets a fait l'objet d'une évaluation socio-économique, sur la base d'études menées sur plusieurs années (pour le schéma directeur de 1992, les études ont débuté en 1987). Depuis la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995, toutes les études menées par le ministère de l'équipement comprennent un volet intermodal, les services offerts par les autres modes étant analysés en termes de concurrence et de complémentarité avec le mode routier.*

*Ainsi, le schéma directeur routier national a bien été, comme le souhaitait le législateur, un outil de politique nationale, élaboré après des études approfondies et une large concertation.*

*Le rapport regrette néanmoins que les schémas de services ne soient pas soumis à un vote du parlement. Une telle procédure n'est pas conforme aux intentions du législateur, qui a lui-même placé les schémas de planification dans le domaine réglementaire.*

**B - La planification des infrastructures autoroutières au sein du schéma directeur routier national permet de répondre aux besoins de la France en infrastructures routières et autoroutières**

*Le rapport considère que le ministère de l'équipement ne dispose pas d'un outil de planification des infrastructures autoroutières, et que celle-ci « procède de façon empirique en réponse*

*aux demandes des élus des collectivités territoriales ». Il estime de plus que la France est suréquipée en autoroutes.*

*Le schéma directeur routier national est l'instrument de planification à moyen terme qui permet d'arrêter les grands choix dans le cadre d'une vision d'ensemble des réseaux et de leur fonctionnement. Il établit des priorités claires. La programmation, qui fixe les modalités de réalisation (tracés, dates de mise en service...) relève des contrats de plan, auxquels le schéma directeur routier national ne saurait se substituer. La fonction de programmation est en effet dévolue aux contrats de plan.*

*Pour évaluer les besoins de la France en infrastructures autoroutières, il faut aller au-delà de considérations géométriques ou statistiques mais se rapporter au service rendu par l'autoroute en termes d'écoulement de trafic, qui traduit l'utilité réelle de l'autoroute. C'est l'objet des études menées par le ministère de l'équipement, la politique d'aménagement du territoire relevant d'une logique fonctionnelle et non cartographique. A la lumière de ces considérations de fonctionnalité, les remarques du rapport sont à nuancer :*

*- un simple examen des données de trafic et de saturation montre la nécessité de l'aménagement des capacités routières : 300 kilomètres d'aménagement de capacité sont nécessaires par an pour lutter contre l'accroissement de la congestion et la maintenir à son niveau actuel ; entre 1990 et 1996, le réseau autoroutier a permis d'écouler plus des deux tiers de la croissance totale du trafic et les trois quarts de la croissance du trafic lourd ;*

*- la Cour laisse entendre que la France est plus équipée en autoroutes que les autres pays européens.*

*Une lecture objective des données européennes permet de rectifier cette observation ; en 1995, la France se situait au neuvième rang en Europe, qu'il s'agisse de densité autoroutière rapportée à la surface ou de densité autoroutière rapportée à la population (source Eurostat).*

*A cet égard, la Cour s'étonne que la France se trouve au même niveau que l'Allemagne pour ce qui est du nombre de kilomètres par habitant alors que sa densité démographique est moins élevée. On pourrait au contraire remarquer que plus les zones*

*d'habitat sont dispersées, plus le nombre de kilomètres d'autoroute nécessaires à la desserte du territoire sera grand. En fait la donnée importante n'est pas la densité de population mais le trafic à acheminer, notamment le trafic de transit, qui est largement indépendant de la population du pays traversé.*

*Le rapport observe que « l'examen de la carte des autoroutes en construction ou en projet amène à s'interroger sur certaines sections qui s'interrompent sans logique apparente ».*

*Afin de comprendre la finalité de ces réalisations partielles, il convient d'examiner la fonctionnalité d'ensemble des axes envisagés, explicitée dans les dossiers d'enquête publique.*

*Ainsi, pour reprendre quelques projets cités par le rapport :*

*- la bretelle du Val d'Aran permet de soulager le bourg de Montréjeau, actuellement traversé par la RN125, du trafic venant des Pyrénées et souhaitant accéder au réseau autoroutier.*

*- l'autoroute A 66 constitue un tronçon de l'axe Paris-Espagne, inscrit au schéma directeur routier national (SDRN) approuvé par décret du 1<sup>er</sup> avril 1992, via l'A 10, l'A 71, l'A 62 et l'A 66, puis la RN 20. L'A 66 est ainsi prolongée au sud de Pamiers par la RN 20, en cours d'aménagement à 2x2 voies jusqu'à Ax les Thermes, puis, le relief s'accroissant et le trafic projeté étant plus faible, par un aménagement à 2 voies avec crêneaux de dépassement.*

### **C - Le choix de la mise à péage**

*La Cour note que le choix de la mise à péage des infrastructures autoroutières favorise les investissements autoroutiers au détriment d'investissements moins coûteux tels que l'aménagement sur place de routes gratuites. Deux points peuvent être développés en réponse.*

*1 - La mise à péage a d'abord été motivée par la volonté des pouvoirs publics de faire financer ces infrastructures lourdes par les usagers concernés plutôt que par l'ensemble des contribuables. Cette option peut présenter certains avantages :*

*- lissage dans le temps de la charge du financement d'investissements importants en recourant à l'emprunt,*

- répartition plus équitable des charges,

- possibilité d'imputation aux usagers d'une partie des coûts externes (économiques, sociaux et écologiques) générés par leur mode de déplacement, en cohérence avec le principe « pollueur-payeur » (internalisation),

- possibilité de réguler le trafic routier par la fixation d'un niveau de péage éventuellement dissuasif et modulation de ce niveau dans l'espace et le temps, afin d'optimiser l'utilisation, tous modes confondus, de l'offre de transport.

C'est principalement par ce système de financement que le retard de la France en matière d'infrastructures autoroutières par rapport à ses voisins européens, a pu être comblé. Ce rattrapage a été réalisé en pesant au minimum sur les finances publiques et en permettant le développement de l'activité économique et de l'emploi dans une économie de plus en plus internationalisée.

Plus récemment, la mise à péage des infrastructures a été préconisée par la Commission européenne comme l'un des moyens d'assurer une meilleure imputation des coûts de transport.

2 - La Haute Juridiction estime que les facilités financières offertes par la concession ont entraîné des surinvestissements. Néanmoins, cette affirmation peut être nuancée :

- Dans certains cas, l'aménagement sur place d'itinéraires gratuits existants peut être presque aussi coûteux qu'un aménagement en site propre en raison des contraintes de terrain : traversée de zones habitées, aménagement des déviations, modification des caractéristiques techniques de la voie concernée pour assurer la sécurité des usagers et la protection de l'environnement.

- Les investissements autoroutiers ont toujours été soumis au fonds de développement économique et social (FDES) puis au comité des investissements à caractère économique et social (CIES), présidé par le ministre de l'économie et des finances. La Cour cite, à juste titre, les avis émis par le ministère de l'économie et des finances.

### **D - Le contrôle du développement du système autoroutier**

La Cour considère que le développement du système autoroutier est incontrôlé, l'Etat décidant des investissements sans prendre pour seul critère de décision les éléments de rentabilité financière.

Dans le cas des autoroutes concédées, s'agissant d'équipements publics, et dans le cadre de l'adossement tel qu'il était pratiqué jusqu'à ces dernières années, les excédents financiers dégagés par les sections financièrement amorties permettaient, au sein d'une même concession, de couvrir les charges de financement des nouvelles sections, quelle que soit leur rentabilité financière à terme.

- L'équilibre financier instantané et prévisionnel de l'opérateur qui engageait l'investissement était évalué par le FDES puis par le CIES sur la base d'études financières à long terme de chaque concession. Ces études financières permettaient de s'assurer que l'endettement de chaque société concessionnaire serait bien résorbé avant l'échéance de la concession.

- L'Etat n'attendait pas de bénéfice financier de la réalisation d'infrastructures reconnues d'utilité publique, mais une amélioration du bilan socio-économique d'ensemble pour la collectivité, mesuré par les études de rentabilité socio-économique, la réalisation d'une autoroute, comme celle d'autres équipements publics, n'ayant pas pour finalité première la rentabilité financière.

- Les décisions du FDES (puis CIES) ont ainsi été prises, non au vu d'études de rentabilité financière de chaque section, mais en considérant la rentabilité socio-économique des projets pour la collectivité nationale et l'équilibre financier des sociétés concessionnaires.

### **II - Des études et procédures préalables aux décisions de réalisation rigoureuses et transparentes**

#### **A - Les études préalables sont menées selon des méthodologies rigoureuses, validées et régulièrement actualisées**

La Cour considère que « les études qui doivent éclairer la décision de réalisation de l'infrastructure manquent fréquemment de

*rigueur et de transparence ». Elle met en particulier en doute la pertinence des méthodes et des paramètres utilisés dans la réalisation de ces études.*

*La plupart des critiques reposent sur une connaissance imparfaite des principes méthodologiques régissant ce type d'étude et de leur affinement au fur et à mesure de l'évolution des connaissances technico-économiques.*

*Il convient de préciser que chaque étude est réalisée sur la base d'une circulaire en vigueur au moment de cette étude. A une date donnée, les CETE ont pour référence unique la circulaire en application à cette date et utilisent les mêmes paramètres techniques et économiques. Ces circulaires sont naturellement régulièrement révisées et leurs paramètres réactualisés aussi souvent que possible.*

- *Le rapport regrette la mauvaise prise en compte des coûts externes et note à ce sujet que « la consommation de pétrole, ressource non renouvelable... n'est pas retenue dans les coûts externes mais... dans les avantages pour la puissance publique au titre des recettes fiscales »*

*Les recettes fiscales assises sur les consommations de carburant ne sont pas un avantage pour la collectivité mais un transfert entre agents économiques, usagers d'un côté et Etat de l'autre. Lorsque la consommation de carburant augmente, l'utilisateur doit supporter une augmentation des taxes, augmentation qui bénéficie à l'Etat. Au total, lorsqu'on fait le bilan collectif, ces taxes s'annulent puisqu'elles sont comptées négativement pour les uns et positivement pour les autres. La consommation de pétrole, en tant que support de prélèvements fiscaux, n'est donc pas retenue comme un avantage pour la collectivité.*

- *Le rapport relève que les scénarios du service des études et statistiques (SES) se fondent sur une croissance de 26% du parc automobile, qui ne lui semblent pas traduire l'infléchissement de la courbe de croissance du marché automobile.*

*Les hypothèses relatives au parc automobile sont fondées sur un modèle démographique développé par l'INRETS. Les prévisions issues de ce modèle ont été actualisées pour l'année 2015 en fonction des prévisions démographiques de l'INSEE. Ce modèle prévoit une saturation progressive du taux d'équipement des ménages : si la*

*croissance prévue du parc automobile entre 1995 et 2015 est de 26% , la croissance observée entre 1975 et 1995 a été de 77 %. Ces prévisions intègrent donc bien un ralentissement important de la progression du parc automobile.*

- *Le rapport souhaiterait que des méthodes de scénarios contrastés soient adoptées.*

*La circulaire du 28 juillet 1995 et celle du 20 octobre 1998 imposent d'évaluer les projets sur la base d'hypothèses contrastées (haute, moyenne et basse) dans la croissance des trafics. La circulaire du 20 octobre 1998 prévoit des tests de sensibilité aux hypothèses contrastées de croissance de trafic et au coût d'investissement du scénario d'aménagement.*

- *Le rapport conteste le bien fondé du choix du logiciel Ariane pour les prévisions de trafic sur le réseau national à l'horizon 2015 . Certes, il aurait été préférable, dans l'absolu, comme le note à juste titre la Cour, que « la révision du SDRN soit précédée par celle de ce logiciel ». Toutefois, il convient également de considérer les inconvénients pratiques qu'auraient entraînés une telle contrainte, en particulier sur :*

*- les délais de réalisation de cette révision, délais non compatibles avec le calendrier de la loi d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995,*

*- la cohérence avec les études interrégionales confiées aux CETE et réalisées avec ce logiciel,*

*- la fiabilité des études qui auraient été réalisées avec un autre logiciel. Aucun autre logiciel disponible dans le commerce n'avait fait l'objet d'expérimentations dans le domaine interurbain.*

- *La Cour regrette qu'il n'y ait pas une approche plus globale et plus amont avec monétarisation des incidences directes et indirectes des projets sur l'environnement. Le ministère partage cette préoccupation.*

*Malgré les réflexions actuellement en cours, notamment en prévision du projet de directive européenne sur ce thème, il n'existe pas actuellement en Europe de méthode scientifiquement éprouvée permettant d'aboutir à une telle monétarisation des effets sur*

*l'environnement. C'est pourquoi, le ministère a lancé des actions de recherche ambitieuses sur ce sujet objectivement complexe.*

- *Le rapport note que lors des calculs de rentabilité socio-économique, les dépenses d'entretien et d'exploitation sont soustraites de l'avantage net global.*

*Cette remarque peut être reprise par le ministère en réponse à l'observation du rapport selon laquelle « le coût prévisionnel de l'entretien n'est en pratique pas pris en compte lors des décisions d'investissement ».*

*Le souci de transparence et de progrès méthodologiques des études retenues par la direction des routes est constant. Cette détermination constitue un point clé, non seulement de la circulaire du 20 octobre 1998 et de son instruction, mais aussi de la démarche qualité en cours depuis plusieurs années au SETRA. L'action permanente du ministère vise à améliorer encore, en fonction de l'évolution de l'état des connaissances, l'objectivité des indicateurs utiles aux décisions des pouvoirs publics.*

### **B - Les coûts de construction : un suivi attentif et des mesures appropriées**

*La Cour relève que les coûts de construction des autoroutes concédées ont connu ces dernières années une augmentation préoccupante, avec une dérive entre les coûts prévus à l'avant projet sommaire (APS) et ceux constatés à l'issue de la réalisation.*

*La direction des routes a toujours été vigilante sur cette question afin de mettre en œuvre des mesures de contrôle les plus efficaces possibles.*

*La Cour, sur la base des documents fournis par la direction des routes distingue trois périodes. Ces trois périodes correspondent à des différences importantes dans les procédures préalables à la construction des projets autoroutiers.*

*- Autoroutes mises en service avant 1991 : la Cour constate des dépassements de coût.*



Ces autoroutes ont été menées selon les procédures antérieures à la circulaire de 1987, qui a traduit la nécessité, ressentie par le ministère, de responsabiliser les présidents de sociétés concessionnaires d'autoroutes. Cette circulaire délègue en effet la responsabilité des avant-projets autoroutiers (APA) aux présidents des sociétés concessionnaires et leur a notamment laissé une "marge de 15 %" de réévaluation des coûts par rapport à l'estimation faite lors de l'APS.

- Autoroutes mises en service entre 1991 et 1994 : procédures définies par la circulaire de 1987.

La Cour reconnaît que de 1991 à 1994, « la plupart des opérations mises en service n'ont pas fait l'objet de réévaluation et les dépassements constatés .. atteignent au plus 17,68% ».

- Autoroutes mises en service après 1996 (pas de mise en service en 1995) :

Pour ces sections, l'évolution du cadre législatif entre l'APS et la mise en service de l'autoroute, ainsi que des exigences accrues de la part des riverains et des associations, ont entraîné des réévaluations des coûts des projets. Ces réévaluations étaient d'autant plus difficiles à prévoir que, comme le note la Cour, le coût des mesures environnementales ne pouvait être chiffré de façon fiable.

Les premières mesures correctives ont été prises par la direction des routes à partir de mars 1996, dès que sont apparues des limites dans les procédures définies par la circulaire de 1987.

Le rapport souligne de plus l'importance de l'écart de coût entre une autoroute concédée et une autoroute non concédée ou une voie rapide. Pour expliquer cet écart, il faut notamment rappeler que le rapport ne tient pas compte du fait que, en raison de répartitions budgétaires différentes, les coûts kilométriques ne recouvrent pas les mêmes réalités. Le coût des autoroutes concédées comprend ainsi des postes non comptabilisés dans le coût des autoroutes non concédées : une part importante des frais de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre, les centres d'entretien et d'exploitation, les aires de service, les équipements de péage...

### **C - La consultation des autres ministères et du public, tout au long du projet**

*La Cour regrette que la concertation avec le public et avec les autres administrations n'ait pas lieu plus en amont des projets.*

*La concertation se déroule au niveau local dès le démarrage des enquêtes préliminaires. Il s'agit alors d'identifier les contraintes d'utilisation des sols afin de rechercher les variantes du tracé qui peuvent être envisagées. Ce travail ne saurait être mené avec efficacité au niveau central.*

*L'instruction mixte à l'échelon central (IMEC) a lieu dans une phase ultérieure de la procédure. Comme le note à juste titre la Cour, le ministère de l'équipement a engagé une consultation informelle des ministères en amont de l'IMEC afin d'identifier les enjeux majeurs.*

*Cette procédure correspond au partage des compétences entre les services centraux et les services déconcentrés des administrations. Elle suppose cependant une bonne coordination entre les directions d'administration centrale et les services locaux.*

*Dans le cadre des réflexions en cours pour préparer une réforme des procédures d'instruction mixte, il est envisagé d'organiser désormais les I.M.E.C. et I.M.E.L. (Instructions Mixtes à l'Echelon Local) de manière à permettre aux services concernés de faire part, le cas échéant, des principaux points de désaccord avant le lancement de l'enquête publique.*

*La consultation du public est précédée, dès les études préliminaires, d'une consultation systématique et approfondie des élus et des responsables socio-économiques.*

*Il serait socialement et techniquement inefficace de soumettre directement au débat public un projet d'équipement dont les études d'opportunité et de faisabilité seraient insuffisamment avancées. A défaut d'un important travail préalable, l'administration serait dans l'incapacité de répondre avec pertinence aux interrogations et aux attentes du public.*

*Les réflexions en cours sur l'enquête publique permettront probablement d'aboutir à un compromis entre la prise en compte très*

*en amont des préoccupations du public et sa bonne information sur les projets qui lui sont soumis.*

*La Cour souhaiterait de plus instaurer une procédure d'autorisations de travaux afin de s'assurer de la conformité de l'APA au projet soumis à l'IMEC et présenté à l'enquête publique.*

*Aucun projet n'a, jusqu'à présent, subi de modifications substantielles après la déclaration d'utilité publique (DUP).*

*Ce qui est soumis à l'IMEC et présenté à l'enquête publique est une bande de 300 mètres à l'intérieur de laquelle s'inscrira le projet, ainsi qu'un exemple de projet possible. Il revient au concessionnaire, après la DUP, d'affiner le projet au rythme de l'avancement des études approfondies préalables à la construction et des concertations locales.*

*La conformité du projet définitif au projet déclaré d'utilité publique est strictement contrôlée par la mission de contrôle des autoroutes.*

### **III - Les effets induits par les autoroutes**

*Le rapport de la Cour estime que les autoroutes ont un impact sur l'économie moins positif que prévu et entraînent des nuisances importantes sur l'environnement. Cette appréciation appelle les éléments de débat suivants.*

#### **A - L'autoroute apporte aux acteurs locaux les conditions du développement économique**

*L'impact économique de l'autoroute dépend des potentialités locales et du dynamisme des initiatives prises par les collectivités territoriales. Comme le note à juste titre la Cour, il n'y a pas d'automatisme entre la mise en œuvre d'une autoroute et le développement économique local. L'autoroute apporte les moyens d'un développement économique fort, elle ne saurait se substituer aux initiatives des acteurs locaux.*

*La mise en service d'une autoroute peut apporter des avantages mais aussi des inconvénients liés à une plus grande facilité des échanges : accroissement du marché, intensification de la concurrence, polarisation au profit des zones les plus proches des grands liens de communication. Il faut replacer cette dynamique de*

*l'économie locale dans le contexte économique national, européen et mondial. L'internationalisation de l'économie, la forte croissance des échanges européens ont élargi l'horizon concurrentiel des entreprises françaises au monde entier. Les infrastructures peuvent permettre de répondre à ces nouvelles conditions économiques : production en « juste à temps », réponse immédiate aux évolutions du marché... ce qui suppose des supports logistiques pour lesquels les grandes infrastructures de transport sont indispensables.*

*Des mesures d'accompagnement sont bien entendu indispensables. Leur réalisation effective dépend non seulement du maître d'ouvrage mais du partenaire local maîtrisant les emprises foncières nécessaires et qui est souvent le co-financeur des mesures d'accompagnement. La mobilisation nécessaire des acteurs socio-économiques locaux est parfois difficile.*

### **B - L'investissement dans la préservation de l'environnement**

*Selon la Cour, l'impact de la construction d'une autoroute sur l'environnement est extrêmement négatif.*

*Il est important de distinguer les points sur lesquels la maîtrise d'ouvrage de l'autoroute a une influence et ceux sur lesquels elle reste impuissante.*

*A cet égard, il est vrai que la construction d'une autoroute sert parfois de prétexte à l'accélération d'évolutions en cours. C'est en particulier le cas pour les remembrements. Il arrive qu'à la suite de la création d'une autoroute, des remembrements aient lieu au-delà des nécessités liées à l'infrastructure elle-même. Ces remembrements peuvent parfois compromettre les mesures réalisées au titre de la route en faveur de l'environnement (passages à faunes, créations de haies...). L'impact de ces mesures doit donc être mieux contrôlé.*

*Quant aux points sur lesquels le maître d'ouvrage peut (et doit) intervenir, il est important de noter les efforts, hélas souvent extrêmement coûteux, faits à ce sujet : aménagements liés à la loi sur l'eau, aménagements anti-pollution (pollutions chroniques et accidentelles), amélioration des passages à faunes (voir à ce sujet les conclusions du colloque « route et faune sauvage » de 1998 à Strasbourg), amélioration des méthodes d'évaluation stratégique environnementale...*

*Préserver l'environnement, c'est aussi orienter le trafic vers des infrastructures moins polluantes. Ainsi, grâce aux efforts et aux progrès faits ces dernières années, la construction d'une autoroute apporte le plus souvent une meilleure protection environnementale que l'aménagement sur place progressif de l'itinéraire existant.*

#### **IV - La nécessaire réforme du système autoroutier**

*Le développement rapide du système autoroutier français a été rendu possible par la pratique consistant à confier, par voie d'avenant, au concessionnaire d'une section déjà en service, le soin de réaliser son extension avec, en contrepartie, un allongement de la concession globale. Le financement de chaque nouvelle section était ainsi assuré par " adossement " au réseau existant. L'article L. 122-4 du code de la voirie routière, qui prévoit que le péage peut être utilisé à " l'extension de l'autoroute " permet cette pratique.*

*Une réforme de ce système est aujourd'hui indispensable, moins en raison de la situation financière des sociétés d'autoroute, qu'en raison de l'évolution du cadre juridique.*

##### **A - La situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroute.**

*L'endettement des sociétés d'autoroutes représente un montant élevé qui est encore appelé à s'accroître dans les prochaines années en raison de la poursuite des programmes d'investissement qui ont déjà fait l'objet de concessions. En ce qui concerne les six sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes, l'endettement atteindra un maximum de 142,4 milliards de francs courants en 2002, toutes choses égales par ailleurs.*

*Le remboursement des emprunts, qui constitue le poste principal des charges pesant sur ces sociétés, est assuré, et l'endettement sera résorbé à la fin de la durée des concessions. Cette analyse découle des études financières prospectives réalisées tous les ans qui permettent d'apprécier la santé financière de long terme du secteur. Elle est corroborée par celle des agences de notation des marchés financiers qui accordent aux emprunts du secteur autoroutier français la meilleure appréciation. Elle est enfin partagée par les places et établissements financiers pour lesquels les emprunts obligataires des sociétés d'autoroutes françaises constituent des valeurs de fonds de portefeuille sûres, proches des émissions réalisées par l'Etat.*

*L'appréciation des perspectives financières du secteur public autoroutier tient en effet compte de la nature économique très particulière de l'activité de ces sociétés. La réalisation d'une autoroute mobilise des capitaux extrêmement importants en période de construction alors que les recettes de péage ne sont perçues qu'après sa mise en service. Pendant les premières années d'exploitation, les recettes tirées de l'autoroute ne permettent pas de couvrir les charges financières des emprunts de construction, et il faut faire appel à des mécanismes assurant au départ la viabilité financière de ces sociétés. C'est ce qui explique le recours, notamment, au mécanisme des différés de charges, autorisé pour tout type de concession, qui permet de ne pas constater de pertes durant les premières années d'exploitation et de les reporter pour les absorber ultérieurement, au fur et à mesure de l'apparition d'excédents.*

*La rentabilité des investissements autoroutiers se mesure, contrairement à un investissement industriel classique, sur le très long terme. C'est ce qui explique la durée des concessions d'autoroutes. La santé financière de ce secteur ne peut pas non plus être mesurée avec les indicateurs classiques utilisés dans d'autres secteurs économiques. Ainsi le ratio "dette sur fonds propres", qui atteint des valeurs extrêmes dans le secteur autoroutier en raison du coût des investissements, et, pour ce qui concerne le secteur public, du choix d'une faible capitalisation n'a-t-il pas autant de signification que dans d'autres secteurs économiques.*

*L'endettement du secteur ne constitue donc pas, globalement, une source d'inquiétude, la valeur ajoutée du secteur étant importante et sa capacité à dégager des ressources pour rembourser en particulier les emprunts (l'excédent brut d'exploitation), une fois les charges courantes payées, étant largement positive.*

*Deux sociétés doivent cependant faire face à des problèmes d'endettement spécifiques : la Société des autoroutes Paris-Normandie (SAPN) et la Société du tunnel routier du Fréjus (SFTRF). En ce qui concerne la SAPN, la part de l'endettement non remboursé sera prise en charge, en fin de concession, par sa société-mère, la Société des Autoroutes du Nord-Est de la France (SANEF), dont l'équilibre financier reste assuré à long terme. Le problème d'endettement de la SFTRF, résultant du financement de l'autoroute A 43 dans la vallée de la Maurienne, a fait l'objet d'une première recapitalisation par l'Etat, avant d'être examiné dans le cadre des réflexions plus générales en cours sur les sociétés concessionnaires d'ouvrages et d'autoroutes de franchissement des Alpes.*

**B - Une réforme du secteur autoroutier, rendue nécessaire par l'évolution réglementaire**

*La poursuite du programme autoroutier doit tenir compte du cadre juridique communautaire et du choix de la représentation nationale en ce qui concerne la transparence de la vie publique. Cette évolution nécessite d'adapter en particulier les procédures d'attribution des futures sections autoroutières qui devront désormais faire l'objet d'une concession séparée, financièrement équilibrée. En conséquence, le système consistant à financer les nouvelles liaisons grâce aux recettes de péage des autoroutes les plus anciennes n'est d'ores et déjà plus appliqué.*

*Les mesures permettant de mieux insérer les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes dans un contexte de concurrence de plus en plus ouverte sont en cours d'élaboration.*

*Le Gouvernement a décidé en particulier une normalisation comptable et fiscale de ces sociétés, d'ailleurs souhaitée par la Cour des comptes, qui leur permettra de présenter des offres pour les futurs projets autoroutiers comparables à celles émanant des sociétés à capitaux privés. Cette normalisation, notamment la suppression du système des charges différées, nécessite toutefois un allongement substantiel de la durée des concessions actuelles qui fait l'objet de discussions avec la Commission européenne.*

## **REPONSE DE LA MINISTRE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE L'ENVIRONNEMENT**

*D'une manière générale, le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement partage les constats et analyses développés dans ce document dans ses domaines de compétence. Quelques précisions peuvent cependant être apportées sur différents points particulièrement importants.*

### **CHAPITRE I - LES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME AUTOROUTIER FRANÇAIS**

#### **Section I, II.C. et III.A. : concernant les études intermodales et les modèles de prévision des trafics**

*Les analyses économiques traditionnellement pratiquées favorisent structurellement les solutions correspondant à une prolongation des tendances passées, car elles s'effectuent en général à contexte (réglementaire, organisationnel et fiscal) constant d'un côté, et sous-estiment les effets à moyen et long terme de l'autre (cf. le rapport "Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques", CPS/MATE, Documentation française, 1998).*

*Dans le cas des transports, diverses études (notamment « Energy Outlook » de l'Agence internationale de l'Energie, rapport du Commissariat général du plan de 1998 « Energie 2010-2020: pour une croissance sobre ») montrent que le contexte énergétique et socio-économique a la plus grande probabilité de se modifier profondément d'ici 10 à 15 ans du fait de l'état des ressources pétrolières conventionnelles et de la progression continue de la demande mondiale ; or, les structures génératrices de transport sont pour la plupart très inertes : formes urbaines, infrastructures existantes, et à un moindre degré organisation des productions industrielles ; enfin, selon l'A.I.E., la dépendance des économies occidentales vis-à-vis du pétrole est plus importante aujourd'hui que dans les années 80.*

*Ceci n'est pas pris en compte par les analyses économiques classiquement effectuées notamment dans le cadre des études intermodales.*



*Par ailleurs, les modèles de prévision de trafic peuvent perpétuer des modes de calcul issus de contextes datés, tels ceux soulignés par la Cour (prix de la route fixé égal à celui du rail quelles que soient les politiques d'internalisation des coûts pratiquées, répercussion impossible d'une amélioration du service ferré fret). Ces conventions contraignent fortement les visions des possibles et limitent l'efficacité apparente de politiques nouvelles : accroissement des coûts du transport par respect des réglementations sociales et internalisation des coûts externes, constitution d'un réseau ferré à priorité fret (qui est l'une des deux priorités gouvernementales des schémas de services de transports)*

*Par ailleurs, elles peuvent conduire à surestimer d'autres effets : il n'est pas raisonnable par exemple d'arguer de la croissance de trafic observée sur l'A1 (Paris-Lille) entre 1960 et 1980 pour en déduire qu'une croissance équivalente est à attendre sur n'importe quel tronçon autoroutier entre 2000 et 2020. Le contexte non seulement<sup>1</sup> temporel (facteurs de demande) mais aussi spatial (potentiel des générateurs de trafic concernés) joue beaucoup. Ceci renforce l'intérêt des nombreuses analyses de cas présentées par la Cour dans la suite de son rapport.*

*La fragilité des prévisions de trafic n'est qu'une des limites des études intermodales. Une autre source de biais, moins apparente, provient de la façon dont le problème est posé, qui détermine largement le champ de la recherche des solutions.*

*Ainsi réduire la problématique de l'axe rhodanien ou de l'axe mosellan à une question de saturation autoroutière induit de manière privilégiée la recherche de solutions routières, dans laquelle les autres modes ne seront pris en compte que pour leur contribution à la « désaturation » de l'autoroute existante. Une approche véritablement intermodale suppose un effort particulier pour mettre en évidence les différentes demandes de déplacements pour les analyser aux échelles géographiques pertinentes, qui sont différentes selon les types de déplacements, et pour construire des solutions alternatives pouvant combiner plusieurs modes. Comme le souligne la Cour, il s'agit de passer d'une logique d'offre d'infrastructures à une logique de services aux usagers, comme d'ailleurs le prévoit la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.*

**Section I, II.C : concernant le trafic de poids lourds  
dans les Alpes**

*La récente catastrophe du tunnel du Mont-Blanc ajoute aux problèmes énergétiques, économiques et environnementaux de moyen terme posés par la forte croissance du transit routier une dimension actuelle, tant au plan de la sécurité qu'au plan économique. Outre que les caractéristiques techniques du tunnel concerné remettent en question sa capacité future à accepter le fret routier, la concentration de camions chargés non seulement de marchandises mais aussi de très grands réservoirs de carburants soulignent la dangerosité générique récurrente de ces transports, notamment en zone de montagne où l'échauffement dû aux pentes peut aller jusqu'à provoquer l'inflammation spontanée du véhicule. La convention de Vienne de 1997, le protocole Transports de la Convention alpine comme le projet de loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire et divers textes européens soulignent la nécessité de maîtriser ces flux avec l'Espagne et l'Italie.*

*Ainsi que le mentionne la Cour dans l'annexe, les péages autoroutiers ne reflètent pas correctement l'écart des coûts directs entre les véhicules particuliers et les poids lourds. L'écart des prix étant insuffisant, les véhicules particuliers subventionnent les poids lourds auxquels ne sont pas imputés la totalité des coûts directs qu'ils occasionnent. C'est pourquoi, sans attendre une évolution du contexte réglementaire et fiscal européen indispensable pour une véritable internalisation des coûts externes majorés dans ces zones sensibles, le Gouvernement a décidé le mercredi 26 mai 1999 de procéder à une augmentation des péages acquittés par les poids lourds sur les itinéraires alpins.*

**Section I, III.A : concernant les scénarios de politiques  
d'évaluation de la demande des transports**

*Une évaluation environnementale des quatre scénarios de politiques de transport a été publiée en avril 1999 : elle montre que les trois scénarios A, B et C, correspondant à des variations moyennes autour des tendances actuelles, conduisent à un accroissement des émissions de CO<sub>2</sub> des transports situé entre 18% et 24% entre 1995 et 2020, tandis que le scénario D, plus volontariste et cherchant à anticiper l'évolution du contexte rappelée ci-dessus, permet une réduction du CO<sub>2</sub> de 4 à 6% sur la même période.*

## CHAPITRE II : LE PROCESSUS DE DECISION

### Section I – IV sur la politique routière

*Le rapport de la Cour souligne l'insuffisance de coordination entre le développement du réseau autoroutier concédé et celui du reste du réseau national.*

*L'exemple cité de la RN 10 et de l'A 10 entre Poitiers et Angoulême illustre les incohérences qui peuvent en résulter.*

*L'aménagement progressif en route express à 2 x 2 voies de la RN 10 en a fait un itinéraire particulièrement attractif, puisque gratuit et plus court que l'autoroute, de sorte que 70 % des poids lourds ayant le choix entre l'A 10 et la RN 10 empruntent cette dernière, au point que le ministère de l'Équipement a dû interroger le Conseil général des ponts et chaussées sur les moyens de nature à transférer sur l'A 10 les poids lourds en transit. Il est vraisemblable qu'un parti d'aménagement plus modeste de la RN 10 dans ses tronçons éloignés des agglomérations et donc moins circulés aurait permis d'éviter le problème.*

*Le risque de redondance entre investissements publics, dans un territoire cette fois beaucoup plus sensible sur le plan de l'environnement, a été également au centre des débats sur le tracé de l'autoroute A 89 dans le département du Puy-de-Dôme. Le trafic de transit est-ouest qui justifie l'infrastructure est très modeste au regard des déplacements internes à l'agglomération clermontoise qui empruntent essentiellement la RN 89. L'abandon hâtif des tracés Sud, à la suite de la concertation locale, a conduit dans un premier temps l'Équipement à retenir un tracé par le col de la Nugère, qui a dû être abandonné en raison des risques de pollution des sources de Volvic. La reprise des études n'a porté que sur des tracés Nord et, par des glissements successifs destinés à éviter le PNR, a abouti à un tracé situé au nord de Clermont-Ferrand peu fonctionnel et, dès lors inapte à capter le trafic local. La décision, prise après arbitrage, s'est accompagnée d'une annonce par l'État que la RN 89, beaucoup plus empruntée pourtant que l'autoroute, ne ferait l'objet que d'aménagements très ponctuels.*

*Mais la pression des élus locaux pour une mise à 2 x 2 voies de cet itinéraire reste vive et le département du Puy-de-Dôme a, d'ores et déjà, entrepris une étude sur son aménagement global.*

### **Section I.V : Les futurs schémas de services de transports**

*Nous confirmons les chiffres avancés par la Cour. Le groupe d'experts OCDE auquel il est fait référence est le groupe de travail « transport et environnement » mis en place en 1995 par la direction Environnement de l'OCDE. Il finalise actuellement la dernière phase d'un rapport intitulé « Environnementally sustainable transport », rapport dont est issue l'estimation indiquée ; celle-ci fut présentée au Forum des prospectivistes environnementaux du G8 à Londres en février 1998. Elle montre que compte tenu de toutes les technologies actuellement disponibles et prévisibles, la maîtrise de la demande de transports comptera pour plus de la moitié de l'effort nécessaire pour satisfaire aux critères de durabilité retenus par l'OCDE.*

### **Section II, I.B : sur la conduite des projets et la coordination entre les administrations**

*Le travail administratif préparatoire est formalisé dans les procédures d'IMEC/IMEL (démarche dont le fondement réglementaire, s'agissant des projets routiers, est toutefois fragile, les arrêtés prévus par le décret de 1955 n'étant jamais intervenus).*

*Ces procédures présentent des défauts bien connus, l'exemple cité par la Cour de l'A85 Angers-Tours illustre bien les errements des pratiques anciennes. Du reste, leur positionnement jugé trop « en aval » de la décision a conduit depuis plusieurs années le ministère de l'Équipement à engager une consultation informelle des services de l'Environnement dès le stade des études préliminaires des projets, qui a permis de mieux prendre en compte les contraintes environnementales à des stades d'instruction où le parti d'aménagement n'est pas encore arrêté.*

*Cette démarche gagnerait cependant à être mieux formalisée, afin d'éviter que des désaccords se manifestant à cette étape attendent pour être réglés le stade ultime de la décision. Un rapport du CGPC (rapport VILLE, 1994) avait fait des propositions dans ce sens, mais il n'a pas eu de suites. La DR et la DNP viennent de constituer un groupe de travail animé par le CGPC (M. Chassande) qui doit prochainement proposer un projet de circulaire d'instruction.*

*Sans attendre la sortie de cette circulaire spécifique aux routes, la Ministre de l'Aménagement du Territoire et de*

*l'Environnement a adressé le 11 janvier 1998 une circulaire aux préfets relative à la prise en compte de l'environnement dans l'élaboration des différents projets d'infrastructures. Elle y insiste notamment pour que les DIREN soient systématiquement associés aux différentes étapes de l'instruction et cela dès l'amont du processus.*

*Le sentiment du MATE dans ce domaine est que, si le nombre de réunions s'est multiplié aux différentes étapes d'élaboration des projets (préparation des dossiers Bianco, approbation du dossier de consultation, préparation de la DM arrêtant le fuseau de 1000 m, approbation de l'APS, approbation du dossier d'enquête publique) laissant imaginer une meilleure concertation entre les services centraux, les délais souvent très tendus de préparation des réunions, une rigueur insuffisante dans le traitement des désaccords, la faiblesse des moyens du MATE en personnel, obèrent l'efficacité du dispositif.*

*L'instruction des APSI (avant-projets d'itinéraires) mérite une mention particulière. Cette procédure, dont la finalité est d'apporter une cohérence d'itinéraire à des aménagements réalisés de manière fractionnée, au gré des crédits, se déroule en deux phases : la 1ère arrête le parti d'aménagement d'ensemble, et est totalement déconcentrée ; la 2ème porte sur les projets en général calibrés selon les tranches de financement et relève souvent d'une procédure d'IMEC. Le ministère de l'Environnement s'est toujours étonné que le niveau central soit associé aux décisions dont les enjeux sont les plus locaux, alors qu'il n'avait pas à connaître des choix relatifs aux partis d'aménagement retenus pour ces projets, décisions pourtant beaucoup plus stratégiques. La logique devrait conduire à faire plutôt l'inverse.*

*Cela conduit parfois à des incohérences qui ne sauraient être réglées par le recours systématique à l'évocation par le niveau central des dossiers lors de la 1ère phase.*

*Une autre source de difficultés est liée au lancement habituel de l'IMEC parallèlement à celui de l'enquête publique, de sorte que le tracé mis à l'enquête ne fait pas nécessairement l'objet d'un accord des principales administrations intéressées, celles-ci étant même susceptibles de formuler un avis défavorable lors de l'IMEC. Cela contribue à donner aux acteurs locaux une image incohérente de l'Etat.*

*D'une manière plus générale, cette pratique rend sans objet le contrôle de l'étude d'impact par l'administration centrale de l'Environnement car, sauf exception, l'enquête publique a déjà démarré lorsque cette administration est saisie et l'étude d'impact ne peut plus être complétée. Cette situation a pu conduire, lors de l'entrée en vigueur de l'article 19 de la loi sur l'air, à constater a posteriori que certaines études d'impact n'étaient pas conformes à la nouvelle réglementation, d'où l'alternative de prendre une DUP susceptible d'annulation ou de recommencer l'enquête (ex. du contournement de Bourg-les-Valence).*

*Faut-il pour autant avancer la place de l'enquête publique dans le processus de décision ? Cela n'est pas certain car il est nécessaire que le public et en particulier les riverains susceptibles d'être concernés puissent s'exprimer sur un projet dont les caractéristiques sont à peu près connues. Mais cela n'est effectivement pas suffisant et il apparaît désormais souhaitable, voire indispensable, dans la ligne de la circulaire du ministre de l'Équipement du 15 décembre 1992 et de la Commission Nationale du Débat Public, d'organiser un débat en amont sur les objectifs des projets, et sur leurs principales caractéristiques. Ces questions sont au coeur des réflexions du groupe de travail présidé par Madame Questiaux, dans le cadre de la mission que le Premier Ministre a confiée au Conseil d'Etat pour une réforme de l'utilité publique.*

*Ces différentes raisons ont conduit le ministère en charge de l'environnement à demander avec constance que l'IMEC (ou l'IMEL) précède le lancement de l'enquête publique. Cette question a été examinée dans le cadre d'un groupe interministériel que le Cabinet du Premier Ministre a demandé au MATE d'animer, en vue de proposer une réforme de l'instruction mixte. Sans préjuger des propositions définitives du groupe, il apparaît qu'une orientation dans ce sens a d'ores et déjà été retenue.*

### **Section II, I.D : Le fractionnement des projets**

*Le MATE partage les critiques de la Cour sur ce point et souhaite apporter quelques précisions.*

### **Liaison Pau-Somport**

*Le parti pris par la DR de considérer que le tunnel n'était pas soumis à la LOTI car le prorata français de financement (370 MF) était inférieur au seuil de 525 MF mérite un commentaire.*

*Bien que les financements soient répartis entre la France et l'Espagne, l'ouvrage n'en est pas moins unique et continu. C'est le coût total qui aurait mérité d'être considéré, soit 1 100 MF. Par ailleurs, pour des raisons pratiques de creusement du tunnel par les deux extrémités, la France a récupéré des dépôts provenant de la partie espagnole sans que ce problème ait été envisagé dans l'étude d'impact, ce qui montre, si besoin était, que cet ouvrage ne pouvait être fractionné.*

*En ce qui concerne les trafics dans la vallée d'Aspe, un comptage doit être mis en place et suivre l'évolution de la circulation sur la RN134. L'avenir nous dira quelle conséquence aura l'ouverture du tunnel, notamment vis-à-vis du trafic poids lourds.*

*En ce qui concerne Pau-Oloron, les orientations complémentaires de la DR du 4 janvier 1999 dans le but de faire étudier une autoroute à caractéristiques réduites (une chaussée à deux voies dans le tunnel et le viaduc), confèrent dorénavant à cette liaison des caractéristiques qui s'apparentent plus à celles d'une bretelle autoroutière qu'à celles d'une autoroute de liaison.*

*Enfin, les études de la liaison Pau-Langon, en dehors des deux extrémités et de la déviation d'Aire sur Adour, évoluent également vers un aménagement à deux voies avec créneaux de dépassement.*

### **Toulouse-Barcelone**

*L'aménagement de la RN20 vers l'Espagne et la réalisation de l'autoroute A66 jusqu'à Pamiers ont bien fait l'objet de décisions multiples. Toutefois, le contexte est globalement différent de celui de la vallée d'Aspe.*

*Les caractéristiques des aménagements : autoroute A66, 2x2 voies route express jusqu'à Ax-les Thermes sont jugés par certains excessifs au regard des trafics, notamment au-delà de Tarascon. Il faut rappeler que le contexte des décisions n'était pas propice à rechercher des aménagements de moindres caractéristiques. Le parti*

de ne pas faire Ax-l'Espagne à 2x2 voies est régulièrement contesté par les élus, voire par l'Andorre, au motif de l'amélioration de la desserte des stations pyrénéennes.

En ce qui concerne les études, il y a bien eu étude socio-économique.

### **Section II, I : sur une étude concernant L'A 10**

Le MATE approuve l'analyse de la Cour quant aux effets contrastés voire négatifs d'une infrastructure autoroutière lourde dans une zone économiquement fragile, conformément aux observations du rapport Brua "Accessibilité des zones à faible densité de population".

La Cour signale par ailleurs une étude réalisée en Charente-Maritime sur l'impact de l'A10 sur le développement touristique du secteur. Il s'agit d'une étude présentée au Carrefour du Predit à Lille le 24 mars 1999 par la DRE, qui n'a pas utilisé de comparaison "avant A10-après A10" faute d'observatoire et de données sur le "point zéro", mais simplement une photographie instantanée de la distribution des activités, ce qui est peut-être insuffisant pour en tirer des conclusions sur les effets induits par l'infrastructure elle-même.

### **Section II, II.A : sur l'étude d'impact**

La Cour émet sur ce thème un certain nombre de critiques, qui appellent les observations suivantes.

1. Si d'une manière générale la qualité de l'étude d'impact s'est améliorée au fil des années, elle demeure encore insuffisante sur plusieurs points.

- L'analyse des effets indirects et induits reste faible, lorsqu'elle n'est pas quasiment inexistante. C'est le cas des emprunts et dépôts de matériaux, de l'impact des équipements annexes (aires de repos ou de service, échangeurs ..., pourtant éléments constitutifs du projet), des remboursements et plus encore des conséquences à long terme de l'infrastructure sur l'urbanisation.

C'est d'autant plus fâcheux que, pris dans l'ensemble, les impacts représentent 90% de l'impact global du projet selon les constatations des Observatoires sur l'Environnement mis en place depuis une quinzaine d'années et dont les travaux pourtant



*popularisés à travers plusieurs colloques ne semblent pas avoir permis une amélioration de la qualité des études d'impact dans ces domaines.*

*Tout se passe comme si l'Etat maître-d'ouvrage n'entendait pas assurer la responsabilité de son propre projet et ne s'estimait pas en règle générale concerné par les conséquences de ses décisions sur le comportement des autres acteurs et les impacts qui en découlent.*

*La question de l'évaluation économique et sociale des projets sera abordée plus loin, avec notamment la nécessité de poursuivre les efforts de monétarisation des coûts externes. Il ne faut pas se cacher que l'exercice est difficile, s'agissant des effets indirects et à long terme des infrastructures sur l'aménagement du territoire. Or ces effets sont considérables. Ce que montrent, à leur échelle modeste et monographique, les travaux des observations écologiques, apparaît de manière saisissante lorsque l'on examine sur une carte de France l'évolution de l'urbanisation en l'espace de quelques décennies.*

*La politique routière, prise au sens large du terme, a largement contribué en longue période à la structuration des aires métropolitaines et à l'étalement urbain, avec l'explosion de la mobilité urbaine qui en découle, puisque le nombre de déplacements par habitant est resté à peu près stable dans la période. Ces effets à long terme sur le territoire, majeurs, ne sont pourtant pas pris en compte dans l'analyse des impacts.*

*Bien plus, les normes utilisées dans les calculs de rentabilité valorisent positivement cet effet, en comptabilisant comme gain de temps ce qui dans la réalité est un allongement de la distance moyenne des trajets.*

**2 .** *Le champ des thèmes abordés dans l'EIE a largement suivi l'évolution de la réglementation en matière d'environnement, même si les textes fondateurs de l'étude d'impact (loi de 1976 sur la protection de la nature et décret du 12 octobre 1977) avaient donné dès le départ à celle-ci le contenu le plus large.*

*C'est ainsi que les problèmes de pollution de l'air étaient très peu abordés jusqu'à la loi sur l'air du 30 décembre 1996, dont l'article 19 dispose que l'étude d'impact doit être complétée par une « analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité ainsi qu'une évaluation des consommations*

énergétiques résultant de l'exploitation du projet, notamment du fait des déplacements qu'elle entraîne ou permet d'éviter ».

La mise en oeuvre de cette disposition novatrice s'est révélée laborieuse dans les premiers temps, quand cette obligation n'a pas été purement et simplement ignorée des services instructeurs.

**3 . L'instruction de mars 1996 du directeur des Routes relative à la prise en compte de l'environnement dans les projets routiers a actualisé l'instruction de 1978.**

Elle a été accompagnée de la publication d'un ensemble de guides techniques du SERRA, documents de bonne qualité auxquels le ministère de l'Environnement avait d'ailleurs été associé.

Il est cependant encore trop tôt pour en apprécier les effets.

### **Section II, II.B, 1 : Concernant l'évaluation économique et sociale des projets**

#### **1° Evaluation stratégique**

Il convient de souligner la nécessité, pour l'évaluation d'ouvrages dont le coût est important et dont la durée de vie dépasse en général largement le siècle, d'appliquer effectivement une évaluation stratégique des projets impliquant leurs effets à moyen et long termes.

#### **2° Prise en compte des externalités**

Un certain nombre d'effets ne sont pas examinés par le rapport du Plan de 1994 connu sous le nom de "rapport Boiteux" (noté ci-dessous CGP). Des estimations de ces impacts ont été depuis réalisées, qui doivent donc entrer dans l'actualisation de nos connaissances en matière d'externalités, ainsi que le demande la note de cadrage des schémas de services de transports du 22 juillet 1998 adressée aux Préfets par les ministères de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

- La dépendance pétrolière n'est pas retenue par le rapport CGP. Or, en France, le fuel domestique supporte une fiscalité spécifique (d'au moins 0,4 F/l de TIPP) liée à une logique de

précaution. Compte tenu de ce que le fuel domestique est substituable assez facilement par le gaz, le charbon ou l'électricité – à l'inverse du carburant – c'est au moins un tel montant qu'il faudrait imputer aux coûts de la dépendance énergétique envers le pétrole. Ceci représente 18 GF (1992).

- Le coût des effets de la congestion routière sur les autres modes de déplacement (urbain) n'apparaît pas dans le rapport CGP. Une évaluation de l'Inrets la chiffre entre 15,3 GF et 28,7 GF (1991). Compte tenu de ce qu'elle ne tient pas compte des pertes d'aménités pour les piétons, ni des contraintes (nécessité de conduire les enfants à l'école en voiture), ni des comportements d'évitement (renoncement au vélo), nous retenons le chiffre haut de 28,7 GF (1991).

- Le coût des effets de coupure et de barrière (urbain) n'apparaît pas dans le rapport. D'après des études norvégiennes en milieu urbain, les coûts sont estimés du même ordre de grandeur que ceux dus au bruit, élevés dans les pays scandinaves, d'où une estimation de 50 GF.

- La consommation d'espace est importante, notamment en ville. Suivant les sources, la consommation d'espace urbain coûterait entre 1,80 F et 4,80 F/veh.km en France.

Pour la prise en compte monétaire des externalités environnementales dans le cadre des schémas de service de transports, les propositions de MATE, transmises en avril 1998 au ministère chargé des Transports, mais non encore discutées à ce jour, sont les suivantes :

" - la pollution locale de l'air est retenue par CGP pour 45 GF, ce qui est cohérent avec les ordres de grandeur d'une étude du Grequam (uniquement santé). Soit en interurbain 7,5 c/veh.km et en urbain 10 c/veh.km (en moyenne 7,5 c/t.km pour les marchandises) ;

- le bruit est retenu pour entre 0,3% (CGP) et 1,5% (Suède) du PIB. Il paraît plus que raisonnable de prendre au moins une valeur médiane, ce qui donne 50 GF au lieu des 13 GF implicites du rapport Boiteux (en Allemagne, le bruit est valorisé au moins autant que la pollution de l'air). Soit entre 8 et 10 c/veh.km en moyenne ;

- la pollution de l'eau par les ruissellements et les chantiers n'est pas retenue par le CGP ; le Canada fournit 10 c/veh.km en moyenne entre urbain et interurbain ;

- la congestion des autres modes que la voiture, retenue par l'INRETS, n'apparaît pas ici. Elle compte pourtant pour 29 GF en urbain, soit autour de 11 c/veh.km ;

- la dépendance pétrolière est évaluable à partir de la fiscalité spécifique du fuel domestique à 18 GF, soit 3,5 c/veh.km en urbain, 3 c/veh.km en interurbain et 3 c/t.km. Compte tenu de ce qu'on a affaire à une ressource non renouvelable, il faut appliquer la règle de Hotelling et valoriser spécifiquement cet effet au taux d'actualisation.

- la consommation d'espace est importante, notamment en ville. Suivant les sources (travaux du LET, de la RATP, et rapport du Commissariat général du plan "La maîtrise de l'énergie" p196), la consommation d'espace urbain coûte entre 1,80 F et 4,80 F/veh.km en France.

- les émissions de CO<sub>2</sub> (contribution à l'effet de serre, minorée par le fait que la contribution propre des climatisations n'y figure pas, alors qu'elle est du même ordre de grandeur que la seule consommation -voir Ademe-) ne sont sans doute pas à la hauteur du problème avec une valorisation à 450 F/tC.

Conformément aux propositions de la MIES, il faut plutôt compter entre 1 000 F/tC tout de suite et 2 000 F/tC à terme, c'est-à-dire passer de 15 GF à 33 puis 66 GF, soit 6 puis 13 c/veh.km en urbain, 5 puis 10 c/veh.km en interurbain et 5,5 puis 11 c/t.km pour les marchandises.

Compte tenu de ce qu'on a affaire à une ressource non renouvelable (climat), il faut appliquer la règle de Hotelling et valoriser spécifiquement cet effet au taux d'actualisation.

Le MATE retient de surcroît la valorisation ci-dessus mentionnée des effets de coupure et de barrière.

### 3° Valorisation économique des ressources non renouvelables

Ce point particulier de la valorisation des ressources non renouvelables évoqué par la Cour mérite une discussion particulière.

Le même raisonnement s'applique en cas de risques aux conséquences graves et irréversibles pour une ressource telle que le

climat planétaire. Sur le plan de la théorie économique, M. Marcel Boiteux a regretté, depuis la parution du rapport du Plan de 1994, que celui-ci ait omis de rappeler que les ressources non renouvelables (telles que le climat -et donc les gaz à effet de serre- et les ressources pétrolières, la question de la santé publique n'ayant pas été débattue sur ce point) devaient être appréciées de façon spécifique.

La règle dite de Hotelling s'applique, qui actualise ces ressources au taux d'actualisation lui-même (aujourd'hui 8%), au-delà de la préférence croissante pour l'environnement (consommation plus 1%). Elle prévoit, sous les hypothèses économiques standards, l'augmentation (au taux d'actualisation) du prix d'une ressource non renouvelable au fur et à mesure de sa diminution.

Ces phénomènes de moyen ou long terme ne sont en général pas reflétés directement par les transactions commerciales, dont l'horizon est beaucoup plus rapproché, ce qui constitue l'une des imperfections des marchés ; tous les économistes conviennent que ces imperfections doivent être compensées par les pouvoirs publics, notamment en modifiant le coût d'accès aux ressources considérées ou le coût des décisions susceptibles d'accroître ces risques.

Le groupement international d'études sur le climat (GIEC), dans son rapport de 1995, a souligné que les dommages prévisibles du fait du changement climatique ne pouvaient être monétarisés selon des méthodes classiques, à la fois parce que le calcul probabiliste ne peut leur être appliqué et parce que certaines conventions de base indispensables se sont révélées indécidables : par exemple, le coût d'un mort est-il ou non proportionnel au PIB du pays concerné ? La gravité exceptionnelle du risque n'en demeure pas moins. Aussi a-t-il été recommandé par le GIEC, suivi en cela par la mission interministérielle de l'effet de serre, de valoriser au départ la tonne de carbone non en fonction des coûts des dommages (incalculables), mais en fonction du niveau de prix nécessaire pour infléchir durablement les choix des acteurs économiques de façon à réduire au maximum ce risque, dans un contexte où l'évolution technologique ne suffira pas (cf. résultats OCDE mentionnés plus haut). D'où les valeurs proposées.

La place des transports dans l'accentuation de l'effet de serre et leur rythme d'accroissement au fil de l'eau prévisible sont tels que cette intervention publique se justifie ici : elle vise à anticiper le moment où la raréfaction des ressources non renouvelables (ou l'occurrence du risque irréversible) sera devenue manifeste et

*entraînera une hausse brutale des prix associés ; elle permet donc de lisser l'évolution de l'économie et de la société pour diminuer les coûts de transition de telles évolutions, surtout lorsque les organisations et fonctionnements à adapter sont marqués par une inertie importante (infrastructures de transport et structures urbaines par exemple). On notera que le Royaume-Uni s'est engagé dans cette voie depuis 1993, avec une hausse d'au moins 5 % par an (6% aujourd'hui) en termes réels des taux d'accises sur les carburants.*

*Compte tenu de la divergence de points de vue entre les services des deux ministères sur ce point en particulier, en mars dernier, les ministères de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement d'une part, de l'Équipement, du Logement et des Transports d'autre part, ont conjointement saisi le Commissariat général du plan d'une demande d'analyse de ces sujets à finaliser d'ici l'hiver 1999, portant notamment sur la valorisation des ressources non renouvelables (règle de Hotelling appliquée au climat -CO<sub>2</sub>- et aux réserves pétrolières), la valorisation de l'espace et le réexamen des valeurs du temps utilisées habituellement.*

### **Section II, II.B : sur les coûts des investissements**

*Le rapport de la Cour consacre un long développement à l'évolution des coûts des projets autoroutiers et observe qu'ils sont fréquemment sous-évalués dans les dossiers de DUP.*

*Le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement partage ce point de vue et voudrait faire à cet égard plusieurs remarques de nature différente.*

*1. Comme le note à juste titre le rapport, ce phénomène traduit d'abord une internalisation croissante des impacts environnementaux dans le coût du projet. Ainsi, en matière d'eau, les exigences de transparence des ouvrages vis à vis de l'écoulement des eaux résultent d'une politique qui répond à une attente sociale et qui privilégie la prévention.*

*Cette politique vise à réduire la gravité (et donc le coût) des crues pour les riverains ; la seule question qu'il faille se poser à cet égard est celle de la proportionnalité entre les coûts ainsi consentis pour la prévention et les risques évités.*

On peut penser que cette tendance est appelée à se poursuivre, dans la mesure où progressera l'internalisation de coûts autrefois externalisés et supportés par la collectivité.

Mais si le phénomène peut expliquer pour une part l'évolution des coûts moyens des projets autoroutiers, d'autres facteurs entrent en ligne de compte, liés aux modalités d'instruction des projets :

- l'importance des enjeux environnementaux est souvent sous-estimée dans les études préliminaires et dans les décisions qui aboutissent à arrêter le parti d'aménagement (fuseau de 1000 m).

Les premières difficultés se révèlent alors au moment de la définition du tracé au stade de l'APS, où les marges de manoeuvre sont plus réduites, conduisant à se focaliser sur les mesures réductrices et compensatoires, ce qui n'est pas sans incidence sur le coût final du projet, car le traitement des impacts environnementaux est généralement plus coûteux lorsqu'il est pris en aval.

- Ce « renchérissement » se poursuit après la DUP, au fur et à mesure que le projet se précise et que l'on arrive à la définition des solutions techniques. Il varie en fonction de l'intensité de la pression sociale.

De très nombreux exemples peuvent être cités à l'appui de ce constat général ; ainsi :

- le passage de l'autoroute A 16 dans la forêt d'Hardelot a conduit à devoir réaliser une couverture de 800 m à titre de mesure réductrice,

- le passage de l'autoroute A 85 (Angers-Tours) a vu son coût augmenter d'une manière spectaculaire à mesure qu'étaient pris en compte les problèmes hydrauliques ; les difficultés ont d'ailleurs conduit à devoir renoncer au tracé initial dans le Val de Loire,

- certains projets pourtant déclarés DUP n'ont pu se réaliser, ainsi le « viaduc » de l'A 86 à Joinville devenu 10 ans après tunnel, alors que cette solution avait pourtant été déclarée au départ techniquement impossible.

Ces constants ne doivent pas conduire à « regretter » l'augmentation des exigences sociales en matière d'environnement, mais plutôt à améliorer l'efficacité du processus de décision - éclairé

*par les études pertinentes pour prendre des décisions suffisamment éclairées à chaque étape du processus et cela dans le cadre d'une concertation interadministrative plus rigoureuse.*

*On peut d'ailleurs se demander si l'institution pour les autoroutes d'une procédure d'autorisation globale de travaux, à l'instar d'autres catégories d'ouvrages comme les voies navigables, ne contribuerait pas à ce supplément de rigueur.*

*2. L'augmentation des coûts est liée également à l'évolution des projets postérieurement à la DUP. Il n'est évidemment pas anormal que le projet se précise postérieurement à la DUP, décision qui constitue d'abord le fondement des procédures d'expropriation nécessaires à la réalisation de l'ouvrage.*

*Dans le décret de DUP, seul l'article relatif aux remboursements se réfère explicitement à des mesures compensatoires (agricoles) des impacts de l'ouvrage, encore que ces « compensations » aient un impact négatif sur l'environnement.*

*Sans être spécifiques aux routes, les travaux préparatoires au 20ème anniversaire des études d'impact ont souligné l'écart constaté entre les conclusions de l'étude d'impact et les projets réalisés, car les mesures envisagées par le maître d'ouvrage ne sont pas « obligatoires ». La loi Barnier avait essayé d'y remédier en partie dans son article 4 qui stipule que la décision peut reprendre des mesures en faveur de l'environnement. Cet article n'a été que très peu appliqué aux routes, le dimensionnement des ouvrages hydrauliques de franchissement de la vallée de l'Isle par l'autoroute A 89 et l'interdiction de réaliser un échangeur en zone inondable dans la vallée du Cher pour l' A. 85 sont les seuls exemples qui viennent à l'esprit.*

*Ce n'est d'ailleurs pas surprenant, vu l'absence de définition précise des mesures réductrices et / ou compensatoires dans l'étude d'impact.*

*La direction des Routes a préféré mettre en place un nouvel outil : les « engagements de l'Etat ». Il s'agit de la synthèse des conclusions de l'EI, de l'enquête publique et de l'IMEC. C'est une synthèse de synthèses au caractère nécessairement incomplet dans le détail. Les engagements de l'Etat, dont un document*



méthodologique d'août 1996 a été édité par le MELT/SETRA/CERTU, n'ont pas de caractère réglementaire.

Ils sont élaborés par les seuls services du MELT (DDE ou CETE) et ce n'est que récemment qu'ils sont adressés pour avis au MATE avant publication. Enfin, jusqu'à présent, le MATE n'a pu obtenir que ce document soit élaboré, sous une forme même provisoire, en accompagnement de la préparation du décret de DUP.

La pratique montre maintenant que les engagements de l'Etat deviennent la référence pour les mesures à réaliser en faveur de l'environnement, sans aucune référence à l'EI ou à l'IMEC.

### CHAPITRE III - L'IMPACT ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

#### Section I - Sur la portée des engagements de l'Etat

Comme il vient d'être dit, les « engagements de l'Etat » tels qu'ils se présentent actuellement et en dépit de l'avancée qu'ils constituent par rapport aux pratiques antérieures, sont essentiellement un document de communication. Leur portée est faible en pratique, puisqu'ils ne sont pas opposables au maître d'ouvrage et leur statut entretient une certaine confusion entre le rôle de l'Etat maître d'ouvrage et sa fonction d'autorité régulatrice, gardienne de l'intérêt général.

Le MATE estime qu'il conviendrait de mettre en place pour les infrastructures de transport un véritable régime d'autorisation assorti de prescriptions, s'inspirant de ce qui existe pour les installations classées.

Cela suppose que l'étude d'impact requise à ce stade soit beaucoup plus précise dans les domaines dont l'examen est en pratique de plus en plus souvent renvoyé à l'aval, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisations spécifiques (loi sur l'eau...).

#### Section III - sur l'impact économique

Pour ce qui concerne la partie des bilans ex-post, traitant de l'impact des autoroutes sur les régions traversées, la conclusion que semble tirer la Cour du rapport du groupe de travail présidé par M. BRUA, de juillet 1993, lorsqu'elle dit que « les autoroutes non concédées sont beaucoup mieux adaptées à la desserte des zones

*traversées et à la dynamisation de leur économie », mérite d'être précisée.*

*Certes, par rapport à une autoroute concédée, le choix d'une autoroute non concédée permet de créer un plus grand nombre d'échangeurs et donc d'offrir, en apparence, une meilleure irrigation des zones traversées.*

*Mais, d'une part, c'est aussi le cas si l'on retient le parti d'un aménagement à 2 fois 2 voies avec des carrefours dénivelés, et surtout, d'autre part, il convient d'éviter de les multiplier inutilement.*

*C'est pourquoi, il importe de bien analyser au préalable les besoins réels de l'économie des zones traversées afin d'arrêter le nombre d'échangeurs optimal. Des réflexions qui sont conduites dans le cadre de la politique du 1% « paysage et développement » et notamment l'élaboration des livres blancs et des chartes d'itinéraires ont ainsi pour but de favoriser, par la coopération entre les services de l'Etat et ceux des collectivités territoriales concernées, un examen réaliste des potentialités de la dynamisation de l'économie des territoires traversés. L'objectif est bien que les partis d'aménagement retenus soient coordonnés et orientés au service d'un développement local plus cohérent.*

*Comme il vient d'être dit, les engagements de l'Etat tels qu'ils se présentent actuellement et en dépit de l'avancée qu'ils constituent par rapport aux pratiques antérieures, sont essentiellement un document de communication.*

*Leur portée est faible en pratique, puisqu'ils ne sont pas opposables au maître d'ouvrage et leur statut entretient une certaine confusion entre le rôle de l'Etat maître d'ouvrage et sa fonction d'autorité régulatrice, gardienne de l'intérêt général.*

*Le MATE estime qu'il conviendrait de mettre en place pour les infrastructures de transport un véritable régime d'autorisation assorti de prescriptions, s'inspirant de ce qui existe pour les installations classées.*

*Cela suppose que l'étude d'impact requise à ce stade soit beaucoup plus précise dans les domaines dont l'examen est en pratique de plus en plus souvent renvoyé à l'aval, dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisations spécifiques (loi sur l'eau...).*

#### **Section IV - l'impact sur l'environnement**

*Le rapport de la Cour souligne la richesse des enseignements fournis par les observatoires écologiques, qui ont permis un retour sur études d'impact, à partir de véritables démarches scientifiques. Ces observatoires ont montré que l'essentiel des effets des projets se produisaient en dehors des emprises des ouvrages et résultaient des transformations induites de l'espace influencé par l'infrastructure. L'arrivée de l'infrastructure accélère les dynamiques en action sur le territoire et entraîne des effets en pratique non maîtrisés, liés aux remembrements et à l'urbanisation.*

*L'ampleur des modifications foncières induites est corroborée par le Bulletin des autoroutes françaises (N° 34, décembre 1991, page 2), qui mentionne un impact réel des infrastructures lourdes de 250 ha/km en zone rurale, bien au-delà des surfaces d'emprise des chantiers d'aménagement (7 à 8 ha/km linéaire).*

*Il y a ainsi un paradoxe à faire porter l'essentiel des engagements du maître d'ouvrage sur la seule emprise et d'exiger parfois de sa part des mesures coûteuses de réduction d'impacts ou de compensations, dont l'efficacité sera par la suite remise en cause par les effets induits de l'aménagement. La réponse habituellement invoquée - indépendance des procédures de remembrement, décentralisation de l'urbanisme - n'est évidemment pas satisfaisante.*

*Une gestion d'ensemble, assurant l'articulation des différentes démarches et procédures, paraît nécessaire. Elle implique pour le moins une évolution des modes de faire, préconisée d'ailleurs par la circulaire du ministre de l'Équipement du 15 décembre 1992, qui demande d'« intégrer les études de tracé dans une perspective d'aménagement des territoires concernés », établie en partenariat avec les collectivités territoriales impliquées. Cette disposition cependant ne semble pas aujourd'hui être mise en oeuvre de manière efficiente. C'est sans doute ce qui explique pourquoi les enseignements des observatoires dans ce domaine sont peu valorisés et restent peu utilisés dans la conduite des projets.*

*Le ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement partage les observations de la Cour sur ce point.*

## CHAPITRE IV - LES DERIVES DU SYSTEME

*1. La Cour, dans la ligne de ses rapports antérieurs, traite longuement dans son rapport des effets pervers du mode de financement du système autoroutier.*

*Le MATE partage largement, là encore, les analyses et critiques qui sont formulées et souhaite apporter simplement quelques observations qui vont dans le sens de la Cour.*

*Comme il est dit dans le rapport, l'interprétation très large de la loi de 1995 sur les concessions et le maintien dans les concessions des autoroutes les plus rentables dont les emprunts ont été amortis, ont permis de financer des opérations nouvelles dénuées de rentabilité, le trafic estimé à terme étant souvent inférieur à 10 000 véh/J et cela sans même prendre la peine d'étudier sérieusement des solutions alternatives plus adaptées.*

*Bon nombre d'autoroutes déclarées DUP ces dernières années rentrent dans cette catégorie, le tableau produit par la Cour en cite un certain nombre (A89, A87 Angers - La Roche sur Yon, etc...).*

*Poussant à l'extrême cette dérive, certaines décisions ministérielles ont même pu être annoncées sur des autoroutes où la subvention implicite - qui devrait maintenant être explicitée - était supérieure au coût d'investissement : ainsi Langres - Belfort, où, en raison d'un produit du péage inférieur aux charges d'exploitation, le taux de subvention aurait dû s'élever à 110%.*

*Cette confiance excessive dans la capacité du système autoroutier à tout « absorber » explique pour une bonne part la légèreté des prévisions des coûts ou des trafics, largement à l'origine des difficultés financières de la SAPN et de la Société du tunnel du Fréjus*

*La réforme du FDES a apporté à cet égard des éléments de clarté bienvenus, même s'ils auraient gagné à être produits avant les décisions de DUP.*

*La non application des directives communautaires a pu dans certains cas (annulation de la concession de COFIROUTE sur l'A 86, peut-être également celle de TEO en raison des possibilités de recours contre l'Etat) exposer les fonds publics à des dépenses*

*injustifiées. Ces risques sont d'ailleurs accrus par la pratique qui s'est développée de demander au concessionnaire pressenti de commencer les travaux avant la signature du contrat de concession.*

*Enfin, ce système a conduit à une distorsion des choix d'investissement, en consacrant l'essentiel des moyens des financements pour les infrastructures de transport surdimensionnés, au détriment de la satisfaction des besoins de déplacement dans les zones urbaines prioritaires. Les nouvelles orientations définies dans le cahier des charges des schémas de services de transport contredisent clairement cette dérive de la politique autoroutière.*

## **2. Recommandations sur le chapitre III : concernant la modération du poids futur de la dette des SEMCA**

*Le MATE partage le souci de la Cour de ne pas faire encourir à la France le risque d'une dette publique de plus de 250 milliards de francs (tout compris) non remboursable en totalité par les péages et donc devant être réglée pour partie par les contribuables.*

*Les mesures proposées par la Cour à cet égard vont dans le bon sens. Du point de vue du MATE, il est essentiel que la réforme n'amène pas la constitution d'un nouveau sous-système refermé sur lui-même, en réaffectant au profit du seul secteur routier les recettes qui pourraient être perçues du fait de l'allongement des durées des concessions.*

*Le MATE pense que l'orientation des subventions aux investissements de transport, au titre par exemple de l'aménagement du territoire, ne doit pas être déterminée par des facilités de financement spécifiques dont bénéficierait un mode, comme celles dénoncées à juste titre par la Cour. Le gouvernement doit pouvoir procéder librement aux arbitrages nécessaires entre modes et, au sein du mode routier, entre les différents types d'investissements, d'autant plus que la part des autoroutes dans les investissements de transport est appelée à décroître à l'avenir, dans la continuité des décisions prises en CIES depuis 1997.*

*Le MATE suggère à la Cour de faire une recommandation particulière dans ce sens.*

*Une telle orientation se situe d'ailleurs dans la continuité de la stratégie nationale du développement durable adoptée par le gouvernement en décembre 1996 et demandant de « réviser dès*

aujourd'hui les schémas directeurs et les règles de financement des infrastructures, car les réponses aux défis des vingt prochaines années passent par une reconception des systèmes de transport, désormais sous fortes et diverses contraintes ; en particulier, adapter les gabarits des ouvrages projetés aux services attendus, dans un souci d'adéquation des dépenses aux besoins et de bonne gestion des deniers publics comme du patrimoine naturel ; une fois ces économies substantielles réalisées, alimenter le Fonds des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) avec l'excédent des recettes, sa gestion étant ouverte à l'ensemble des ministères concernés et à la société civile à l'instar des comités de gestion des taxes sur l'air ou les déchets ».

#### **Annexe 5 : les coûts externes du transport routier**

Le MATE approuve l'analyse de la Cour montrant que le bilan coûts-bénéfices net du transport routier (voyageurs et marchandises) est déjà défavorable pour la collectivité.

On peut citer à cet égard les 33ème et 34ème rapports de la Commission des Comptes des transports de la nation, dont on peut tirer un bilan recettes -dommages se traduisant pour la collectivité par une perte de 89 milliards avec les chiffres du premier rapport (calculs de M. Amar, économiste au MELT), de plus de 100 milliards avec le deuxième.

Outre les résultats généraux rappelés par la Cour, le rapport au Premier Ministre d'évaluation de la politique de maîtrise de l'énergie dirigé par Y. Martin (1998) montre que les poids lourds paieraient 40 % de leurs coûts totaux et les voitures particulières près de 80 %.

Dans ce dernier cas, les voitures à essence payent bien plus que les diesel (41 F de taxes pour 100 km, contre la moitié pour le diesel). Les pertes pour la collectivité imputables au seul transport interurbain sont estimées à 47 milliards de francs ; pour les transports urbains, les effets externes sanitaires sont plus élevés qu'en interurbain car la population exposée est plus importante. Les dommages sociaux évoqués ne sont pas seulement des dommages environnementaux, mais aussi des coûts d'usage : pour les transports de marchandises par route, les poids lourds sont déjà sous-tarifés par rapport aux seuls coûts d'infrastructure (montants de la taxe à l'essieu, des péages et prix du gazole trop faibles). C'est pourquoi le rapport sur la politique de maîtrise de l'énergie comme le rapport "Energie

2010-2020 : les chemins d'une croissance sobre "(CGP, 1998) insistent sur la nécessité de réparer rapidement cette sous-tarification, qui fait que « le volume des transports augmente au-delà de leur utilité économique et sociale réelle (« La maîtrise de l'énergie »).

D'après les évaluations des rapports « Brossier » et « Boiteux », l'imputation des coûts d'infrastructure, d'insécurité et des externalités environnementales et sanitaires au transport routier de marchandises (interurbain) correspond au moins à un triplement de la TIPP sur le gazole. En effet, les recettes de TIC des poids lourds s'élèvent à 11,6 milliards de francs, alors que le déficit d'imputation est de 25,5 milliards de francs. Pour les véhicules particuliers diesel, ce sont plus de 20 milliards de francs à imputer<sup>40</sup>.

Enfin, le rapport général du Commissariat général du Plan « Energie 2010-2020 : Les chemins d'une croissance sobre » confirme cette sous-tarification du gazole : « La sous-fiscalisation du gazole n'est pas fondée pour des motifs d'externalités ; elle prévaut cependant en Europe, et de manière particulièrement marquée en France ; il serait donc souhaitable de poursuivre un relèvement des accises minima européennes; cela permettrait à la France de réduire la différence essence-gazole et de rééquilibrer les choix modaux pour les transport de marchandises, sans risques excessifs en termes de concurrence ». Il constate également que les coûts des transports routiers dépassent les recettes qu'il procure, à hauteur de plus de 60 milliards de francs par an.

On voit donc par ces différents travaux que, si le chiffrage des coûts sociaux des transports routiers reste par nature marqué par une certaine incertitude (voir par exemple l'analyse théorique de ce point menée dans « Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques », rapport à la Ministre chargée de l'Environnement, Documentation Française, rapports officiels, janvier 1998), en revanche les études convergent pour estimer que son ordre de grandeur dépasse dans tous les cas celui des recettes que procure ce secteur.

---

<sup>40</sup> En fait, pour les véhicules particuliers diesel et les véhicules utilitaires légers, cette imputation correspond sensiblement à un alignement de la TIPP gazole au niveau de la TIPP essence. Ainsi, ce sont, au minimum, 2,43 F/l qu'il faudrait imputer au gazole.

## **REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR**

*Vous avez souhaité recueillir les remarques qu'appellent de ma part certains passages du rapport public particulier de la Cour des comptes sur la politique autoroutière française.*

*Je dois relever tout d'abord que la conduite de grands projets d'infrastructure autoroutière ne rentre pas dans le champ de compétences de mon département ministériel.*

*Le point sur lequel je suis consulté concerne pour l'essentiel l'évaluation de l'amélioration de la sécurité routière entraînée par le développement du réseau autoroutier.*

*Sans remettre en cause le constat largement partagé d'une plus grande sécurité sur autoroute, la Cour relève à juste titre que le comportement de certains automobilistes (vitesse excessive, alcool, non-respect des distances de sécurité, etc...) est à l'origine d'une augmentation du nombre et de la gravité des accidents sur autoroute.*

*Le gouvernement a décidé de s'attaquer résolument à ces facteurs comportementaux par une aggravation des sanctions pénales, grâce notamment à l'introduction d'un nouveau délit de très grande vitesse, et par un renforcement des contrôles routiers.*

*Ces mesures permettront, je l'espère, de tirer pleinement partie de l'amélioration de la qualité des infrastructures liée au développement autoroutier.*



**REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE DES AUTOROUTES  
DU SUD DE LA FRANCE (ASF)**

*Certaines observations de la Cour appellent de la part de la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) les précisions complémentaires suivantes, tant au plan général que sur quelques points particuliers la concernant.*

**Responsabilité des SEMCA dans le choix de nouvelles concessions**

*Le rapport de la Cour laisse entendre que les SEMCA ne disposeraient que d'une marge d'autonomie extrêmement limitée en matière de gestion et qu'en particulier elles ne seraient pas en mesure de se soustraire aux demandes de l'Etat, actionnaire majoritaire, d'assumer la réalisation de nouvelles liaisons financièrement peu rentables.*

*Pour illustrer cette affirmation, le rapport cite en exemple, la section Angers/ Le Mans de l'autoroute A11 qu'à la suite de refus successifs de COFIROUTE et de SAPN, ASF aurait été contrainte de prendre en concession.*

*Ainsi que nous l'avions déjà indiqué à la Cour, la décision d'ASF d'accepter la proposition de l'Etat de lui attribuer la concession de cette liaison n'a pas été prise par obligation mais à la suite d'un choix réfléchi, après analyse des conditions de financement et d'exploitation du nouveau tronçon.*

*En effet, l'étude que nous avons faite à l'époque montrait que cette section, située sur l'axe Paris/Angers/Nantes devait accueillir un trafic suffisant pour assurer à terme sa rentabilité financière. L'évolution du trafic constaté depuis a montré que nous ne nous étions pas trompés puisque avec 12 000 véhicules/jour dès la première année d'exploitation et avec près de 17 000 véhicules/jour maintenant, l'équilibre financier de cette section se présente de manière favorable.*

*Le fait que cette section ne se situait pas en continuité du réseau alors concédé à ASF n'a pas posé de problèmes particuliers d'exploitation, compte tenu de l'organisation décentralisée adoptée par la société, avec des échelons opérationnels prêts à intervenir sur le tracé de l'autoroute assistés par une unité fonctionnelle régionale . La*

*réalisation de l'autoroute A83 Nantes/Niort et celle en cours de l'A837 Angers/La Roche sur Yon font d'ailleurs en sorte que cette section de l'A11 ne se trouvera plus isolée du réseau exploité par la société dans un proche avenir.*

*Il convient également de souligner que l'exploitation par ASF d'une section insérée entre d'autres sections concédées à COFIROUTE n'a pas entraîné la construction d'une barrière de péage supplémentaire et ne constitue donc pas une gêne pour l'usager qui passe d'un réseau concédé à l'autre sans pratiquement s'en apercevoir.*

*D'une manière plus générale, ASF a pris depuis sa création, des décisions stratégiques qui l'ont conduite soit à poser sa candidature pour certaines concessions nouvelles, soit à accepter des concessions que l'Etat lui proposait, soit à les refuser.*

*On peut rappeler à cet égard qu'ASF,*

- a posé sa candidature aux concessions de Bordeaux/Narbonne et de Poitiers/Bordeaux lancées par l'Etat et que ses propositions en concurrence avec celles de candidats privés ont finalement été retenues ;*

- a accepté la concession d'Angers/Le Mans pour les raisons évoquées ci-dessus ;*

- a refusé la concession de Clermont Ferrand/Bourges qui est survenue à un moment où elle ne pouvait en supporter le financement ;*

- a renoncé plus récemment à présenter une offre pour la concession du contournement Sud de la Roche-sur-Yon, en raison du manque de rentabilité de cette opération, comme la Cour en fait état dans son rapport.*

*Aussi, la Cour devrait-elle nuancer son opinion sur ce qu'elle estime être la "désresponsabilisation des SEMCA face à l'Etat" car, comme le montre notamment l'exemple d'ASF, les dirigeants des SEMCA sont tout à fait capables de se comporter en gestionnaires avisés et prudents et de prendre les décisions stratégiques qui assureront l'équilibre financier de leur société ainsi que leur développement.*

### **Les objectifs des contrats de plan**

*La Cour déclare que compte tenu de l'alourdissement de la fiscalité et du ralentissement de la croissance du trafic, certains objectifs financiers et de gestion assignés à chaque SEMCA seront difficiles à atteindre.*

*Il est clair que le doublement de la taxe d'aménagement du territoire sur les autoroutes concédées décidé alors que l'encre des contrats de plan était à peine sèche ainsi que les modifications d'ordre comptable et fiscal survenues par la suite, ont rendu difficile le suivi des objectifs fixés dans les contrats de plan.*

*Néanmoins, s'agissant d'ASF, on ne peut pas dire que les objectifs seront loin d'être respectés. En effet :*

- pour un objectif de réduction de 60 % des charges différées pendant la durée du plan (1995 - 1999), on constate une diminution effective de 56 % fin 1998 qui devrait dépasser les 65 % fin 1999,*

- pour un montant maximum d'endettement fixé à 39 000 MF en 1999 hors emprunts de refinancement, celui-ci atteint moins de 33 000 MF fin 1998 et ne devrait pas dépasser 35 500 MF fin 1999 et ce, sans réduction du volume d'investissements prévu pour la durée du contrat de plan,*

- pour un objectif de limitation à 26 % en fin de plan des frais financiers rapportés au chiffre d'affaire HT, la valeur de ce ratio s'élève à 25,8 % fin 1998 et ne devrait pas dépasser 24 % fin 1999,*

- pour un objectif d'évolution du ratio EBE/CA HT fixé à 74 % en fin de plan, la valeur atteinte fin 1998 est de 65,3 % en raison essentiellement de l'alourdissement du poste "impôts et taxes" relevé par la Cour, mais aussi à cause de nombreuses opérations menées en faveur de l'emploi dans le cadre de la solidarité nationale et du passage aux 35 heures des agents postés dès octobre 1997.*

### **Les coûts d'investissement**

La Cour relève "une dérive importante des coûts d'investissements" puis note au chapitre suivant une "sous-estimation des coûts au stade de l'APS".

*En fait, ces deux constatations sont étroitement liées.*

*Il est clair que sur bon nombre d'opérations achevées, on constate que le coût final de construction est proche de l'estimation fournie par l'APA (Avant Projet Autoroutier) établi par la société concessionnaire après l'enquête publique, mais que cette dernière est généralement très supérieure à celle de l'APS (Avant Projet Sommaire) établi par les services de l'Etat.*

*Cela confirme que la bonne estimation de l'opération est bien celle donnée par l'APA, ce qui est tout à fait normal puisque c'est seulement au moment de l'établissement de ce dossier que l'on connaît toutes les contraintes, notamment les engagements pris par l'Etat à la suite de l'enquête publique, les caractéristiques précises des sols et leur possibilité de réemploi, les contraintes archéologiques et les dispositions à prendre au titre des lois sur l'eau, sur le bruit et sur les carrières.*

*A cet égard, il convient de souligner la forte évolution du cadre réglementaire en faveur de l'environnement de 1992 à 1996, entraînant des dispositions spéciales et très coûteuses, qui n'avaient pas été prévues dans les estimations antérieures. Ainsi les postes accessoires (assainissement, environnement, équipements de sécurité) ont connu, entre 1992 et 1995, une hausse de plus de 65% et leur part relative dans le coût global passe de 35% à 45%.*

*Cette évolution impose aux sociétés concessionnaires d'autoroutes de rechercher en permanence une maîtrise de leurs coûts de construction, tout particulièrement sur les liaisons à faible trafic:*

*Pour prendre l'exemple de l'autoroute A 89 citée par la Cour, on peut rappeler que l'Etat avait fixé initialement le coût d'objectif de Libourne/Le Sancy à 13,7 milliards de francs TTC, valeur décembre 1993, et celui de la section Le Sancy/A 72 à 3,159 milliards de francs, valeur décembre 1995.*

*Sur la base des dernières études et compte tenu des engagements complémentaires de l'Etat après DUP, le montant plafond de l'A 89 ressort actuellement à 22,637 milliards de francs TTC, valeur juin 1994. Le montant plafond a été pris en compte dans le bilan prévisionnel de l'avenant n°4 de la société signé en décembre 1997, la durée de concession ayant été fixée en conséquence pour assurer le retour à l'équilibre financier global.*

*Les considérations sur la rentabilité de l'opération n'ont pas beaucoup de sens, au regard de la durée d'amortissement extrêmement courte (12 ans entre 2007 et 2019) imposée par la fin de concession d'ASF. C'est la pratique de l'adossement qui a permis à l'Etat d'engager cette opération majeure et volontariste d'aménagement du territoire.*

*Mais il est clair que dans l'esprit de l'étude réalisée par le Ministère des Finances, le Ministère de l'Equipement et ASF, étude présentée au CIES de mai 1998, il faut tenter de réduire les coûts et optimiser le phasage de réalisation des diverses sections de cette liaison en vue d'assurer une meilleure continuité autoroutière et de favoriser ainsi une meilleure induction du trafic, pour améliorer la rentabilité de l'opération. C'est ce à quoi s'emploie ASF en liaison avec la Direction des Routes.*

### **Pratique de l'adossement - Réforme du système public autoroutier**

*La Cour relève que "compte tenu des facilités de financement procurées par le mécanisme de l'adossement, le réseau autoroutier s'est développé de façon quasi indolore pour l'ensemble des partenaires, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités territoriales, des sociétés d'autoroutes et des usagers". Elle fait ressortir que cette pratique peut conduire l'Etat à faire réaliser sous le régime de la concession, des liaisons dont la rentabilité financière serait faible.*

*C'est sans doute pour prévenir cette tentation que les tutelles, à l'initiative du Trésor, ont fixé au plus juste les durée des concessions des SEMCA, comme le rappelle fort justement la Cour. Mais cette position qui s'explique par la volonté de mettre un frein interne aux dérapages possibles du système, a eu pour effet immédiat de fragiliser la situation financière des SEMCA.*

*Ainsi, ASF se voit contrainte d'amortir le programme de 35 000 MF de liaisons nouvelles qui lui reste à réaliser dans le cadre de sa concession, sur une durée moyenne d'environ 15 ans, ce qui est*

*tout à fait aberrant pour ce type d'investissements qui a une durée de vie extrêmement longue. La société sera inévitablement obligée de recourir à nouveau à la pratique des charges différées, maintes fois dénoncée par la Cour.*

*C'est pourquoi ASF, avec l'ensemble des SEMCA, souhaite un retour à l'orthodoxie financière et comptable des sociétés, ce qui implique un traitement des amortissements correspondant à la réalité économique et conduit à un allongement des concessions pour faire du système autoroutier un instrument durablement équilibré.*

*Les simulations financières faites dans ce sens montrent que la démarche proposée, outre l'avantage de responsabiliser les SEMCA sur des résultats comptables et économiques comme le demande la Cour, permettrait de dégager de manière saine (IS et dividendes) des ressources significatives pour concourir à l'entretien du réseau non concédé et au financement des infrastructures en périphérie de ville ou en zone urbaine.*

**REPONSE DU PRESIDENT  
DE LA SOCIETE DES AUTOROUTES  
ESTEREL, COTE D'AZUR, PROVENCE, ALPES (ESCOTA)**

*La société ESCOTA est mise en cause, à plusieurs reprises, dans le rapport de la Cour sur la politique autoroutière française.*

- le système des concessions de principe;
- l'arrêt de la procédure de l'A585 (Val de Bléone, Antenne de Digne-les-Bains);
- les conditions de réalisation des études;
- l'intégration de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'oeuvre et les surcoûts qui en résulteraient ;
- l'impact sur l'environnement (A 57).

*Ces différents points seront successivement abordés. J'attacherai toutefois une importance particulière à deux d'entre eux : les surcoûts de l'A 51 entre Sisteron et La Saulce et l'impact sur l'environnement de l'A 57 qui feront l'objet d'un développement plus important.*

**Le système des concessions de principe**

*Le système dit des concessions de principe et les facilités d'adossement était effectivement envisagé dans le cas de la section médiane de l'A51 entre Sisteron-Nord et Pellafol et devait donner lieu à un avenant spécifique fixant les conditions techniques et financières de réalisation de cette opération. Cet avenant n'est toutefois pas intervenu, l'opération ayant fait l'objet d'un retrait de la programmation. Il est à noter que la prorogation de la durée de concession portée du 31/12/2013 au 31/12/2014 par le décret du 31/01/1996 est totalement indépendante de l'opération susvisée et se rapporte essentiellement aux modalités de compensation du doublement de la taxe d'aménagement du territoire.*

**L'arrêt de la procédure de l'A 585**

*ESCOTA maintient intégralement la position qu'elle avait communiquée le 24 Janvier 1997 à Monsieur le Ministre de l'Equipement en réponse à l'avis de concession publié le*

13 décembre 1996 et qui sollicitait les candidatures d'opérateurs pour la réalisation de l'A 585, dite autoroute du Val de Bléone.

Les données avancées à cette date par la société et qui faisaient état de sérieuses réserves quant à l'intérêt pour la société de se porter candidate demeurent et l'incertitude qui pèse aujourd'hui sur la réalisation de la section médiane de l'A 51 rendent de surcroît très aléatoires les hypothèses de phasage de l'opération qui avaient été envisagées.

Il n'est en effet, plus possible, en tous cas peu réaliste, de différer la réalisation de cette antenne de façon à rendre la mise en service concomitante avec celle de la section médiane de l'A 51.

#### **Les conditions de réalisation des études (section médiane d'A 51)**

Il est précisé que la société ESCOTA concessionnaire pressentie, a financé au total pour près de 65 MF d'études préliminaires concernant la section médiane d'A 51. La déprogrammation de l'opération l'a conduite à demander le remboursement de cette somme à Monsieur le Ministre de l'Equipement.

#### **L'intégration de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre**

La Cour cite la section Sisteron / La Saulce de l'A 51 parmi les exemples où, selon la direction des routes, une étroite imbrication de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage aurait pu ne pas aboutir à des choix optimaux.

Cette observation doit être nuancée au vu des considérations suivantes :

- Au stade de l'avant-projet autoroutier la marge de manoeuvre de la société concessionnaire était nulle ; les choix majeurs ayant été faits antérieurement :

il n'a pas pu y avoir de recherche de tracés optimale dans une bande de 300m de largeur comme c'est le cas généralement, car il s'agissait dans le cas particulier d'un tracé à géométrie imposée, en raison de choix très précis effectués



*en amont par l'Etat ; réutilisation, sur près de la moitié du linéaire de 30 km de cette section de la plate-forme de la route nationale existante ; sur les autres sections, tracé imposé en bordure de la route nationale ou en bordure du canal EDF de la Durance ;*

- . une décision de l'Etat imposait de réaliser une autoroute élargissable à 2 x 3 voies par l'extérieur à terme ;*

- . les améliorations des caractéristiques géométriques des rétablissements de la RN 85 ont été imposées par l'Etat en cours d'étude APS de ces rétablissements.*

*- Par ailleurs, il n'y a pas eu cette imbrication de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage dénoncée par la direction des routes :*

- . la société a toujours assuré la conduite de l'opération conformément à son rôle de maître d'ouvrage décrit à l'annexe 2 de la circulaire du 22/12/1992 ;*

- . le maître d'œuvre a normalement dirigé les entreprises pour la réalisation du projet ;*

- . le maître d'ouvrage a contrôlé en totalité cette réalisation du projet dirigée par son maître d'œuvre.*

*- La variation des coûts qui a été constatée sur cette opération en phase de travaux (1995-1999) relativement aux estimations APS (1992) a des causes (développées ci-après) totalement indépendantes d'une prétendue confusion des rôles entre maître d'ouvrage et maître d'œuvre :*

- . importante sous-estimation initiale du coût de l'opération, au stade de l'APS, due au fait que cette opération n'a pas été une réalisation d'autoroute en site vierge mais un chantier de construction sous circulation d'une autoroute (sur 30 km) et d'une nouvelle route nationale (sur 20 km) ;*

- . sous-estimation de l'impact de la décision de faire réaliser une autoroute élargissable à 2 x 3 voies ;*

- . impact très important de l'évolution réglementaire intervenue de 1992 à 1995 : loi sur le bruit, loi sur l'eau, loi relative à la coordination sécurité et protection de la santé, obligation de fouilles archéologiques préventives, etc...*

- . aléas techniques importants, non prévisibles lors de l'étude d'avant-projet autoroutier, rencontrés pour l'exécution de l'ouvrage d'art le plus important de la section et pour l'exécution des terrassements.*

*Il faut souligner que malgré les raisons rappelées ci-dessus le coût de réalisation s'établit tout compris (avec les 20 km de RN neuve) à un ratio de 47 MF TTC par km d'autoroute réalisé, ce qui correspond à la moyenne des coûts kilométriques constatés lors des mises en service de ces dernières années.*

*Hors coût de la réalisation de la nouvelle RN 85 le ratio serait de 36 MF/km seulement malgré la réalisation en site très contraint d'une plate-forme élargissable à 2 x 3 voies.*

### **L'impact sur l'environnement (A 57)**

*Comme le souligne la Cour, l'établissement d'un bilan environnemental concernant cette section était facultatif. Toutefois ESCOTA a souhaité le mettre en œuvre afin d'apprécier le fonctionnement des dispositifs en faveur de l'environnement et d'en tirer les enseignements pour l'avenir.*

*Sauf exception, la Cour n'extrait de ce bilan que des éléments critiques. Avant de répondre de manière précise à ces remarques, il convient donc de souligner d'emblée que l'autoroute A 57 réalisée par ESCOTA entre Cuers et le Cannet des Maures, constitue globalement une réussite tant du point de vue de la qualité de l'insertion paysagère que du traitement environnemental. Cette réussite peut être constatée, de visu, sur le terrain.*

*Tout d'abord, il est utile de rappeler que le problème de la prévention des incendies de forêt a été un élément majeur du projet qui a conditionné le traitement paysager des bas-côtés. Les incendies d'une ampleur sans égal qui ont ravagé le massif des Maures durant l'été 1989 ont rappelé alors toute l'acuité du problème et incité la société à la mise en œuvre d'une stratégie efficace concertée avec les services de secours (DD SIS) et forestiers (DDAF, ONF).*

*Leurs recommandations et les actions de la société ont porté principalement sur :*

- la limitation de la strate arborescente et arbustive sur les déblais les plus exposés ;*
- la mise en place d'espèces pionnières autonettoyantes à la place des espèces forestières locales ;*

- la plantation de 20 000 chênes reproduits dans le cadre d'un contrat de culture sur cette section lorsque les conditions y étaient les plus favorables;

- les ensemencements ont été étudiés par un expert écologue. Les mélanges utilisés ont été conçus pour stabiliser les terrassements et cicatriser au plus vite les travaux.

Au total, l'objectif visant à intégrer l'insertion paysagère du tronçon en permettant les conditions d'une "renaturation" et la maîtrise du risque incendie qui constitue la contrainte majeure du site traversé, a été globalement atteint. Seuls 3 incendies dont 2 d'origine inconnue (extérieur - intérieur) et 1 sur TPC peuvent être déplorés entre 1995 et 1998 sur la section Cuers-Le Cannet des Maures, soit 1 feu tous les 89 km et par an ; un résultat encourageant à rapprocher de l'estimation moyenne d'1 feu tous les 65 km et par an sur le reste du réseau, faite en 1992 par un bureau d'études spécialisé en risque d'incendie.

S'agissant de la faune, la réalisation de deux ouvrages spécifiques destinés aux tortues d'Herman est à signaler. L'étude a été réalisée en liaison avec la DIREN et les spécialistes de l'université d'Aix en Provence, la société n'ayant aucune expérience en ce domaine.

En ce qui concerne la grande faune, même si les ouvrages de rétablissement ne donnent pas entière satisfaction, les échanges des principales espèces (sangliers, blaireaux...) continuent d'avoir lieu de part et d'autre de l'autoroute. C'est le constat fait en 1998 par une étude spécialisée qui a recensé notamment pour les sangliers, espèce la plus concernée par les accidents, 18 ouvrages de franchissement possible dont 7 utilisés et 11 potentiellement utilisables. Toutefois, afin d'augmenter la perméabilité de l'A 57, un programme de réhabilitation d'un certain nombre d'ouvrages situés dans les zones de forte densité animale sera engagé dès 1999. Il viendra compléter un important programme de renforcement de clôture en cours de réalisation.

Je n'aborderai pas ici les points du rapport qui traitent de la politique autoroutière dans son ensemble ou de la dégradation des résultats financiers des sociétés d'autoroutes. J'observerai simplement, en ce qui concerne ESCOTA, que l'accroissement de la fiscalité spécifique : taxe d'aménagement du territoire puis doublement de cette taxe, mise en place de la redevance domaniale autoroutière a largement contribué à altérer les ratios significatifs de l'entreprise et a pesé plus que tout autre facteur sur tous ses ratios et résultats.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA COMPAGNIE  
FINANCIERE ET INDUSTRIELLE DES AUTOROUTES  
(COFIROUTE)**

*En ce qui concerne les conditions de réalisation des études préalables à la réalisation d'une autoroute, le concessionnaire intervient pour les études de mise au point du projet à l'intérieur de la bande de 300 mètres arrêtée dans le cadre de la déclaration d'utilité publique. Cette intervention ne conduit en aucun cas le concessionnaire à peser sur le choix du parti d'aménagement, lequel est arrêté lors des études préliminaires par les services de l'Etat.*

*J'ajoute que les procédures de concertation et d'information du public avant et pendant la phase d'enquête publique, sont souvent l'occasion d'une remise en cause de ces partis. Le rôle du concessionnaire est donc, en ce qui concerne la définition des partis d'aménagement, extrêmement modeste.*

*Le cas d'A 86 ne peut être pris pour exemple, car il a été dérogoire, comme l'indique d'ailleurs, la lettre du Ministre du 18 juillet 1990, par rapport à la procédure de droit commun*

*Au demeurant, COFIROUTE a constamment travaillé sous le pilotage des services de l'Etat. La concertation sur les différents projets a par ailleurs été exceptionnellement poussée, même si le projet, compte tenu de son insertion dans une zone très urbanisée et très protégée, notamment par rapport au péage, a mobilisé quelques oppositions vigoureuses.*

*La modulation tarifaire mise en place par COFIROUTE a été une expérimentation réussie de régulation du trafic par le péage. L'information du public sur le dispositif mis en place a été bien faite et explique d'ailleurs le succès. En revanche, il est exact que les finalités à moyen et à long terme des opérations, décrites dans le rapport, n'ont pas été comprises. Cette incompréhension jointe à un soutien ambigu des responsables politiques de l'époque, en dépit d'une parfaite coopération avec les administrations concernées a conduit Cofiroute à suspendre cette expérimentation.*

## **REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE DES AUTOROUTES PARIS-NORMANDIE (SAPN)**

*Le rapport de la Cour des comptes sur la politique autoroutière française comporte la relation d'évènements concernant la SAPN, ainsi que les indications statistiques sur son activité qui émanent directement des comptes et des bilans prévisionnels de la société. Ils ne comportent pas de commentaire mettant en cause la gestion de la SAPN, hormis sur deux points.*

### **La variation des coûts en phase de travaux**

*Le rapport met en cause, pour la construction de l'autoroute A 29 entre A 131 et Yvetot, la non utilisation de la saison estivale de 1993 pour exécuter les terrassements, faisant référence à un rapport de la direction des routes dont la SAPN n'a pas connaissance. Ce rapport semble indiquer que cette saison a été complètement perdue « pour des raisons inexplicées ».*

*La SAPN a fait connaître à la direction des routes les raisons de cette non utilisation de la saison 1993 ; ces raisons tiennent à la durée des études et de la procédure d'attribution des marchés, qui ont été complexes pour cette section d'autoroute.*

### **La sous-estimation des coûts**

*Le rapport indique que, lors du contrôle de 1996, la SAPN estimait pour l'autoroute A 28 un surcoût de 25 % par rapport au coût prévisionnel de l'avant-projet sommaire de l'administration, et que « la direction des routes n'avait pas été avisée de l'ampleur des dépassements prévus ».*

*Lors de cette inspection de la Cour des comptes en 1996, la SAPN était en phase de consultation de bureaux d'études, et ne disposait que des évaluations contenues dans les marchés de définition de ces quatre bureaux d'études. Les indications que la société a fournies à la Cour des comptes n'avaient qu'un caractère tendanciel ; durant les années 1997 et 1998, la société a procédé à la confection d'un avant-projet sommaire modificatif, conformément aux circulaires en vigueur, et les services de la direction des routes ont été régulièrement avertis des évolutions du dossier, tant techniques que financières.*

# **ADDENDUM**

## **RAPPORT PUBLIC PARTICULIER LA POLITIQUE AUTOROUTIERE FRANÇAISE**

**JUIN 1999**



## **REPONSE DU PRESIDENT DE LA SOCIETE FRANCAISE DU TUNNEL ROUTIER DU FREJUS (SFTRF)**

*Mes observations particulières concernent d'une part le caractère régional de la Société et d'autre part l'équipe de direction très restreinte dont elle s'est dotée.*

*La Société dont le capital était détenu par une majorité régionale a pratiqué une politique d'aménagement conforme à ses obligations de concessionnaire. Les divers ouvrages de rétablissement des voiries, de réaménagement des carrières et les travaux d'endiguement de l'Arc qui composent l'essentiel des surcoûts listés par les inspecteurs des finances ont été demandés par les services locaux de l'administration. Une SEMCA à intérêts nationaux majoritaires n'aurait pu éviter ce genre de travaux.*

*Quant à la Direction de la société, elle a été volontairement maintenue légère. En effet, normalement, la SFTRF n'avait qu'à assumer l'exploitation du tunnel routier qu'elle avait réalisé conformément à son objet social.*

*Le soin qu'elle a pris d'assurer cette gestion dans les conditions les plus économiques possibles explique qu'on ait pu ensuite lui demander, 15 ans après, la réalisation des 63 kms d'autoroute manquants pour relier le tunnel au réseau autoroutier européen. Cette opération devant demeurer unique pour notre Société, qui n'a pas vocation à construire d'autre autoroute, le même souci d'économie nous a incités à ne pas chercher à improviser une lourde direction technique, mais au contraire à recourir à des partenaires extérieurs les plus qualifiés (DDE de la Savoie, SCETAUROUTE, SETEC). Ainsi plus de 25 ingénieurs et cadres ont-ils travaillé à la construction de l'autoroute de la Maurienne sans être embauchés directement par notre Société.*

*Dans la mesure où ils ne résultent pas d'une géographie et d'une géologie exceptionnellement difficiles, les « surcoûts » reprochés à la SFTRF me paraissent n'être qu'une manifestation, parmi beaucoup d'autres, d'un problème général.*

*La méthode actuellement retenue pour établir les données initiales de la concession des autoroutes fausse toutes les appréciations à la base. En effet, des études préliminaires sommaires*



qui n'ont pu être contrôlées par le concessionnaire pressenti ne peuvent conduire qu'à une évaluation première elle-même très approximative et généralement très insuffisante d'autant plus qu'elle est faite avant la Déclaration d'Utilité Publique et les obligations supplémentaires dont elle est généralement accompagnée.

Je me réjouirais donc si ce modeste témoignage ajouté à d'autres pouvait contribuer à une réforme à mes yeux souhaitable de ce système.

Le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général des ponts et chaussées signale effectivement cité par la Cour que 5 % du coût du projet ont concerné des dépenses liées à l'insertion de l'autoroute dans la vallée, mais ces travaux émanent pour la plupart de demandes officielles, en particulier les services techniques de l'administration ; ils concernent en grande partie des aménagements de voirie, ils sont listés dans le rapport de l'IF. Une SEM de caractère national aurait eu à faire face aux mêmes obligations.

Le rapport de l'IGF n'est pas clair sur ce sujet ; si on y relève effectivement la remarque précitée, on trouve également deux autres remarques qui prouvent au contraire que les autorités étaient averties :

- Une telle organisation (mise en place pour le contrôle budgétaire et de suivi des coûts) aurait normalement dû permettre d'appréhender les surcoûts au fil du temps" .... page 4 du rapport de l'IF.

- Le Conseil d'administration disposait ... d'informations sur la détermination des ... coûts finaux estimés" et " l'existence de surcoûts importants était connue ... par la Direction des routes" ... page 10 du rapport de l'IF.

Nous considérons que nous avons toujours eu une parfaite connaissance de l'évolution du coût global du projet au fur et à mesure soit de l'achèvement des différentes phases d'études, soit de l'avancement des travaux qui étaient fortement imbriqués ; nous rappelons par exemple que début 1995 avaient lieu simultanément :

- les travaux de la section basse (engagés à plus de 60 %),
- les études de définition des marchés de la section moyenne (et certains travaux préliminaires),

- les études de conception de la section haute (APA et même APS de la section "très haute" La Praz - Le Freney):

L'évolution du coût prévisible global a régulièrement été officialisé au Conseil d'Administration comme le montre le tableau suivant :

**Principales étapes officialisant l'évolution du coût du projet**

en valeur juillet 93 - TTC

	<b>Montant total estimé des travaux</b>	<b>Document identifiant ce montant</b>
Octobre 1993	6.222 MF	Acte de concession (5.874 MF en valeur juillet 1991).
Décembre 1993 Mars 1994 Juin 1994 Juin 1995 Septembre 1995 Décembre 1995	6.497 MF 6.515 MF 6.760 MF 6.862 MF 7.192 MF 7.325 MF	Rapport trimestriel n° 2. Rapport trimestriel n° 3. Rapport trimestriel n° 4. Rapport trimestriel n° 8. Rapport trimestriel n° 9. Rapport trimestriel n° 10, basé sur le CFE n° 1.
Juillet 1996	8.058 MF	CFE n° 2 utilisé lors des réunions de travail avec la Direction des Routes et les Finances.
Septembre 1996	8.500 MF	Rapport trimestriel n° 13, basé sur le coût d'objectif fixé par la Direction des Routes.

Fin avril 1999 soit à 15 mois de la mise en service, la quasi totalité des dépenses est engagée et aucune augmentation du coût final estimé n'est envisagée. Le coût final de 8,5 MdF devrait être tenu.

Le texte de la Cour semble mettre en doute les prévisions de trafic et de tarif établies par la SFTRF ; nous aimerions à ce sujet rappeler les points suivants :

**1° Concernant les hypothèses de trafic**

- Les prévisions initiales, utilisées pour l'établissement de la concession, ont été établies par les services techniques de l'Etat, sans la moindre intervention de la SFTRF ;

- les premières études de trafic de la SFTRF datent de décembre 1994, elles sont basées sur des comptages et enquêtes réalisés durant toute l'année 1994 ; le tableau suivant en rappelle les principaux résultats ;

	Trafic sur l'autoroute				Trafic du tunnel	
	au début (Aiton - St Pierre)		en fin de section 2 (St Julien - St Michel)		VL	PL
	VL	PL	VL	PL		
<b>Prévisions SFTRF (1994)</b>						
• horizon 1998	4115	2690	2190	2360	1680	2184
• horizon 2000	4332	2893	2310	2544	1851	2439
Trafic effectivement enregistré en 1998	4531	2374	2750	1768	1726	2149
Ecart avec les prévisions	+ 10 %	- 12 %	+ 26 %	- 25 %	+ 3 %	- 2 %

- les prévisions de trafic de la SFTRF au tunnel du Fréjus se sont confirmées avec une exceptionnelle précision ; celles sur l'autoroute étaient pessimistes pour les VL et optimistes pour les poids lourds ; ce dernier point s'explique par "l'inertie" des transporteurs à basculer de la RN6 à l'autoroute (actuellement 30 % des poids lourds franchissant la vallée de la Maurienne continuent à utiliser la RN6, traduisant probablement la "grogne" de ceux-ci) ; globalement on doit considérer que les prévisions de la SFTRF sont exactes pour le tunnel et décalées plutôt qu'inexactes pour l'autoroute ;

- il est vrai que les hausses enregistrées en 1996 et 1997 ont été plus faibles que prévu, mais ce fut l'inverse en 1994 et globalement, malgré l'évolution erratique par année, le trafic total constaté en 1998 est très proche des prévisions initiales comme expliqué ci-dessus ;

- "les études de trafic annoncées par le rapport en 1996" n'ont pas existé ; la seule reprise des études initiales de la SFTRF est intervenue en 1998 et correspond à une mise à jour des réflexions initiales. Entre temps, seules ont pu intervenir des adaptations pour recalage des trafics sur la base des volumes constatés ;

- enfin, il est exact que les prévisions de trafic actuellement retenues à moyen et long termes ne retiennent pas de baisse liée à la construction de tunnels de ferroutage suisses (qui n'est encore qu'une éventualité) ; par contre nos simulations financières incluent

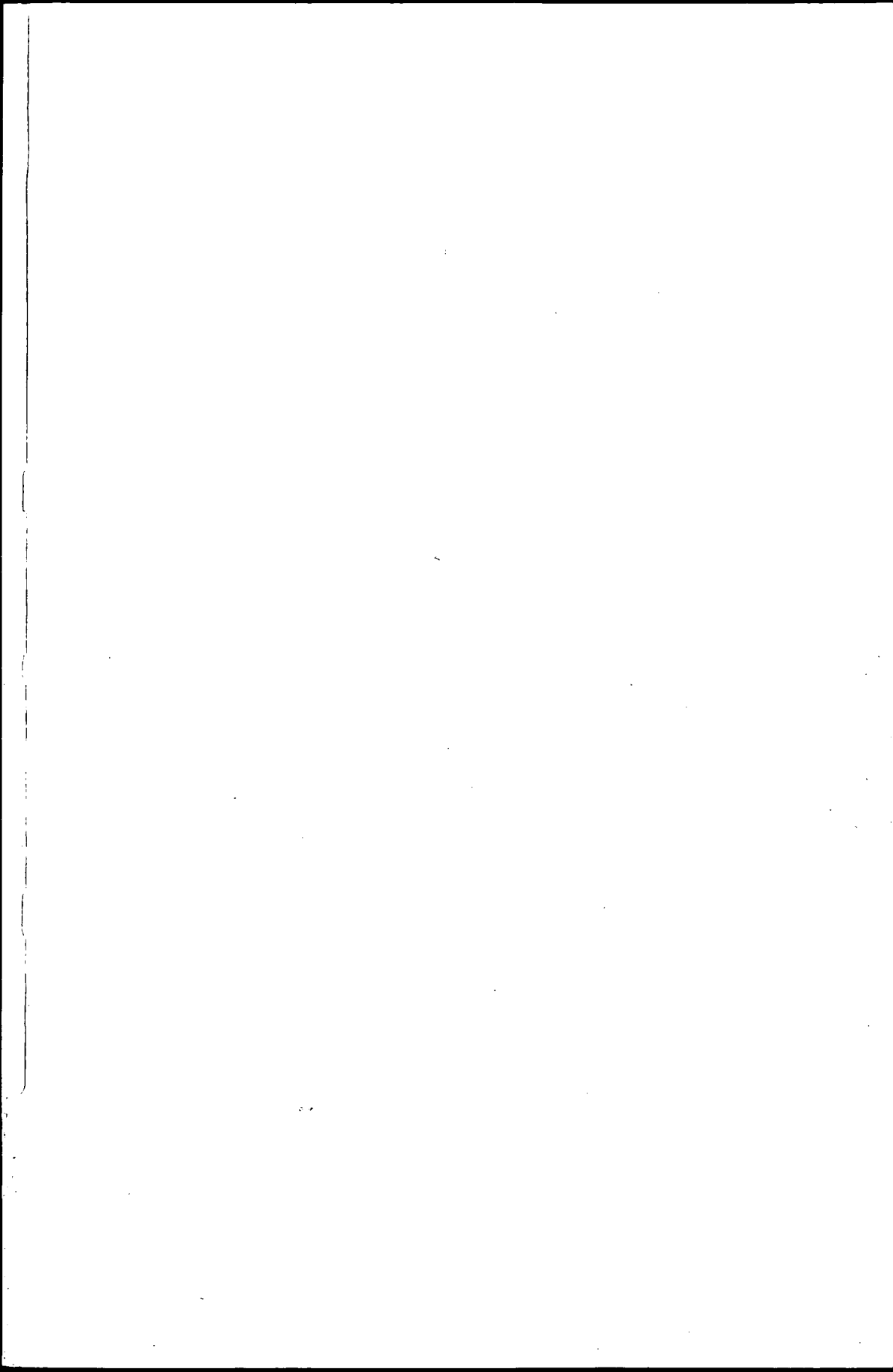
*régulièrement des calculs de sensibilité correspondant à une baisse de trafic de 15 % qui pourrait être provoquée par cette ouverture de la Suisse au transport de marchandises.*

## **2° Concernant les recettes**

*Elles sont effectivement plus basses que prévues par la concession ; cette baisse est due à la décision prise par les services publics de n'augmenter les péages du tunnel que de l'inflation (éventuellement augmentée d'un point), alors que la concession prévoyait une évolution annuelle de deux points au-dessus de cette inflation.*

**REPONSE DU PRESIDENT DE SCETAUROUTE**

*Nous n'avons pas de commentaires à faire, sauf à rappeler que SCETAUROUTE, en tant que maître d'œuvre prestataire de services d'ingénierie auprès de ses clients, a agi dans le cadre de ses contrats, lesquels ont strictement respecté les conditions légales et réglementaires en vigueur les concernant, tant avant qu'après la loi du 29 janvier 1993, dite Loi Sapin.*



Depuis 1991, la Cour des comptes publie dans des fascicules distincts de son rapport public annuel les résultats d'enquêtes de synthèse ou débouchant sur des analyses de politiques publiques, conduites par elle-même, par les chambres régionales des comptes ou en coopération entre les juridictions financières ; ces rapports publics particuliers sont établis selon les procédures prévues par le chapitre VI du titre III du code des juridictions financières et par l'article 52 du décret du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes.

Le présent rapport est consacré à la **politique autoroutière française**. Il poursuit ainsi les travaux que la Cour a rendu publics sur le sujet à plusieurs reprises, et notamment en mai 1992 dans un rapport intitulé : « La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national ». La Cour a examiné les comptes et la gestion de huit sociétés concessionnaires, de deux associations, de deux établissements publics et du service d'études techniques des routes et autoroutes. Ces enquêtes aboutissent à un moment où le degré d'exécution des programmes d'infrastructures autoroutières, la nécessité d'une réflexion globale sur la satisfaction des besoins en matière de transport et l'édiction par l'Union européenne de nouvelles règles juridiques imposent aux pouvoirs publics de réviser la politique autoroutière de la France.

Il examine les caractéristiques du système autoroutier français, les conditions de choix relatives aux investissements autoroutiers, l'impact des équipements sur la situation économique et l'environnement ainsi que les évolutions financières à long terme de ce secteur.

N° 4380 prix : 124 F - 18,90 €

ISSN 0767-4538 - ISBN 2-11-074702-1



**Direction  
des Journaux  
officiels**  
26, rue Desaix  
75727 Paris  
cedex 15  
renseignements  
01 40 58 79 79

**commande**  
par courrier  
par télécopie  
01 45 79 17 84  
par Minitel  
3615/3616 JOURNAL OFFICIEL  
Internet  
[www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)