



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Avis du CGEDD sur le bilan LOTI de l'autoroute A65 reliant Langon (Gironde) à Lescar (Pyrénées- Atlantiques)

Rapport n° 010942-01
établi par

Dominique HUCHER

Mai 2017



L'auteur atteste qu'aucun des éléments de ses activités passées ou présentes n'a affecté son impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste des recommandations.....	4
Rappel de la procédure.....	5
Éléments de méthodologie.....	5
1. Présentation de l'opération.....	6
1.1. Contexte de l'opération et calendrier.....	6
1.2. Description et objectifs.....	8
1.3. Dossier présenté par A'LIENOR.....	9
2. Le coût de construction et d'exploitation de l'ouvrage.....	10
2.1. Les coûts de construction.....	10
2.2. Les coûts d'entretien, d'exploitation et de grosses réparations.....	10
3. Les trafics.....	11
3.1. Les hypothèses de la situation de référence <i>ex-ante</i>	11
3.2. Les modifications de projet.....	11
3.3. La comparaison entre référence et projet.....	11
3.3.1. Coupure Nord.....	11
3.3.2. Coupure Sud.....	13
4. Les autres effets sur les déplacements.....	16
4.1. La sécurité routière.....	16
4.2. Les temps de parcours.....	16
4.3. L'effet sur les autres modes de transport.....	16
5. Rentabilité socio-économique et financière.....	17
5.1. Rentabilité socio-économique.....	17
5.2. Rentabilité financière.....	18
6. Effets sur le territoire et l'économie locale.....	19
7. Volet environnemental.....	20
7.1. Méthodologie.....	20
7.2. Cadre et qualité de vie de la population.....	21
7.3. Bruit.....	21
7.4. Agriculture et sylviculture.....	21
7.5. Eaux souterraines et superficielles.....	21
7.6. Paysage et patrimoine.....	21
7.7. Milieux naturels.....	21
7.8. Qualité de l'air.....	22
7.9. Risques.....	22
7.10. Impacts du chantier.....	22

7.11. Emprunts et dépôts de matériaux.....	23
7.12. Politique du 1 % paysage et développement.....	23
7.13. Synthèse du volet environnemental.....	23
Conclusion.....	24
Annexes.....	25
1. Lettre de mission.....	26
2. Glossaire des sigles et acronymes.....	27

Résumé

Le bilan *ex-post* de l'autoroute A65 reliant Langon (Gironde) à Lescar (Pyrénées-Atlantiques) présenté par A'LIENOR est globalement de bonne qualité.

Il met en évidence une rentabilité socio-économique qui reste positive bien qu'en deçà des prévisions initiales. Cette baisse de rentabilité socio-économique résulte essentiellement de trafics moindres que ceux prévus, induisant des avantages moins importants en termes de gains de temps et de confort des usagers. Les causes de cette baisse des trafics sont principalement des hypothèses économiques générales initiales trop optimistes et des niveaux de tarifs de péage triples de ceux prévus.

Le bilan *ex-post*, comme le bilan *ex-ante*, ne comporte aucune analyse de bilan financier de la concession. Cette absence d'information sur le montage financier est constitutive d'un défaut de transparence dommageable dans une période où les contrats de concession autoroutière font l'objet de controverses sur les profits des concessionnaires. Le rapporteur recommande que la DGITM, pour ses projets concédés à venir, traite explicitement et exhaustivement le sujet de la rentabilité financière dans l'évaluation *ex-ante* incluse dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, et veille à ce que le concessionnaire traite ce même sujet dans l'évaluation *ex-post*.

Le bilan environnemental est particulièrement développé. Les engagements de l'État, fixés à un niveau plus élevé que pour les projets autoroutiers antérieurs, en particulier pour les mesures compensatoires, semblent globalement satisfaits mais le CGEDD n'a pas pu bénéficier de l'expertise nécessaire du CEREMA le ce volet du dossier.

Liste des recommandations

Pages

Recommandation n°1, à l'attention de la DGITM : se pencher sur la question de la sensibilité indirecte de la rentabilité socio-économique d'un projet autoroutier concédé aux niveaux des tarifs de péage, avec l'objectif d'en tenir compte dans l'évaluation ex-ante incluse dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique malgré le fait que ces tarifs ne soient définitivement connus qu'après attribution du contrat de concession, postérieurement à l'enquête précitée.	17
Recommandation n° 2, à l'attention de la DGITM : pour ses projets concédés à venir, traiter explicitement et exhaustivement le sujet de la rentabilité financière dans l'évaluation ex-ante incluse dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, et veiller à ce que le concessionnaire traite ce même sujet dans l'évaluation ex-post.	18
Recommandation n° 3, à l'attention de la DGITM et du Cerema : s'assurer de la disponibilité des équipes du Cerema pour appuyer le CGEDD dans l'analyse des bilans ex-post des maîtres d'ouvrage.	20

Introduction

Par lettre du 15 décembre 2016, la directrice des infrastructures de transport a demandé au CGEDD de produire un avis sur le bilan *ex-post* de l'autoroute A65 reliant Langon (Gironde) à Lescar (Pyrénées Atlantiques).

Rappel de la procédure

La loi d'orientation des transports intérieurs (loi LOTI n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée) précise les conditions d'évaluation des grands projets d'infrastructure, reprises dans les articles L.1511-2 et L.1511-6 du code des transports : « lorsque les opérations sont réalisées avec le concours de financements publics, un bilan des résultats économiques et sociaux est établi au plus cinq ans après leur mise en service. Ce bilan est rendu public. ».

L'article 8 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 pris en application de la loi indique que « le bilan (...) est établi par le maître d'ouvrage au moins trois ans et au plus cinq ans après la mise en œuvre des infrastructures concernées » et que « la collecte des informations nécessaires au bilan est organisée par le maître d'ouvrage dès la réalisation du projet. ».

Le décret n° 84-617 du 17 juillet 1984 précise que le bilan est soumis à l'avis du CGEDD (art. 9) avant de rendre publics bilan et avis (art.10).

Éléments de méthodologie

Le bilan d'un projet d'infrastructure repose sur une logique différentielle. Il consiste à évaluer les effets de la réalisation de l'infrastructure en comparant une situation de projet, dans laquelle l'infrastructure est décidée et mise en service, à une situation de référence, dans laquelle l'infrastructure n'est pas créée.

Dans les études *ex-ante* présentées à l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, l'évaluation des effets s'appuie sur des hypothèses au moment de la conception de l'infrastructure, qui portent à la fois sur les éléments de la situation de projet (que se passe-t-il si le projet est réalisé ?), et les éléments de la situation de référence (comment évoluent « naturellement » les trafics, l'environnement, les modes concurrents, les caractéristiques socio-économiques environnantes, etc., ?).

Dans le bilan *ex-post*, l'évaluation est réalisée sur la base de données réelles et observées pour ce qui concerne la situation de projet (puisque celui-ci est effectivement réalisé), mais aussi des hypothèses faites *ex-ante* dans l'appréciation de la situation de référence. Ainsi, il est indispensable de corriger la situation de référence si des évolutions majeures, non prévues, ont modifié de façon importante le contexte du projet (évolution imprévue du produit intérieur brut (PIB), modification notable des comportements, etc.). L'objet du bilan *ex-post* est de pouvoir apprécier la réalité des effets envisagés *ex-ante*.

L'avis du CGEDD porte donc à la fois sur le bilan de l'opération et sur la pertinence des études et suivis réalisés par le maître d'ouvrage pour l'établir.

1. Présentation de l'opération

1.1. Contexte de l'opération et calendrier

Le principe d'une liaison sûre et rapide à 2 × 2 voies entre Bordeaux et Pau par Langon a été inscrit en 2002 dans les Schémas de Service Collectifs de Transports.

Bordeaux et Pau n'étaient en effet reliées que par quatre itinéraires empruntant des routes nationales ou départementales aux caractéristiques limitées.

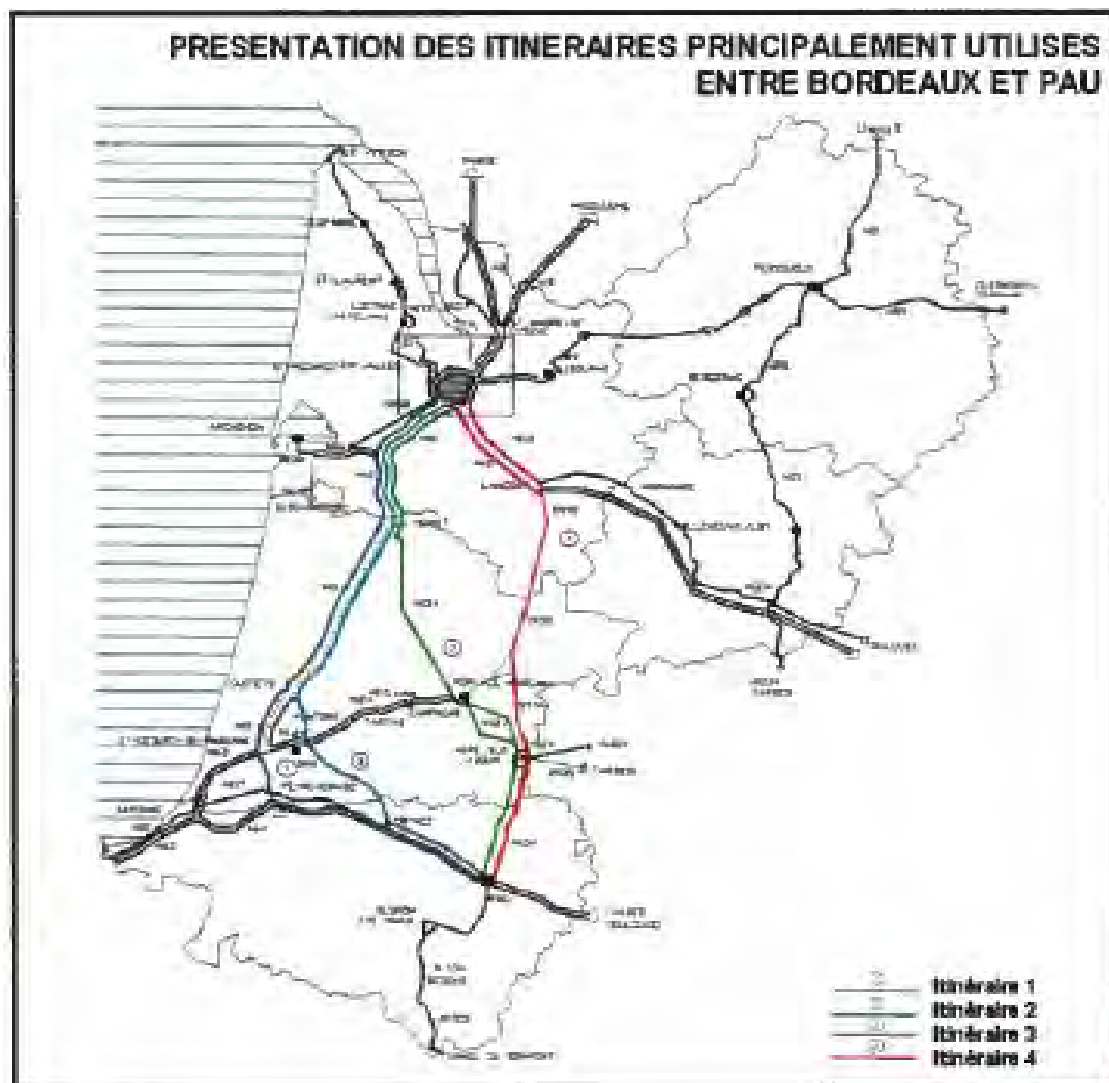


Illustration 1: Présentation des itinéraires principalement utilisés entre Bordeaux et Pau

source : Dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, p 23

Une décision ministérielle de 1994 avait précédemment retenu d'engager les études sur un itinéraire empruntant l'autoroute A62 existant entre Bordeaux et Langon puis un axe Nord-Sud entre Langon et Pau par Mont-de-Marsan. Les études d'avant-projet sommaire (APS) ont été lancées en 2000 et ont comparé trois scénarios portant respectivement sur :

- une concession intégrale en tracé neuf entre Langon et Pau,
- une concession en tracé neuf de la section entre Aire-sur-l'Adour et Pau et un aménagement de l'itinéraire existant sur crédits budgétaires entre Langon et Aire-sur-l'Adour,
- une concession en tracé neuf des sections entre Aire-sur-l'Adour et Pau et entre Langon et Captieux et un aménagement de l'itinéraire existant sur crédits budgétaires entre Captieux et Aire-sur-l'Adour.

À l'issue de concertations conduites en 2001 et en 2005 avec tous les acteurs du territoire et de diagnostics établis en 2005 par les candidats à la concession, l'avant-projet sommaire du scénario de concession intégrale en tracé neuf entre Langon et Pau a été approuvé en 2005, complétant le maillage autoroutier du Sud-Ouest de la France.



Illustration 2: A65 dans le réseau autoroutier français

source : Bilan Loti volet B, p 5

La section Langon – Lescar de l'autoroute A65 a été déclarée d'utilité publique le 18 décembre 2006 par décret en Conseil d'État. Le contrat de concession entre l'État et la société A'LIENOR a été approuvé par un autre décret du même jour.

La mise en service a eu lieu en décembre 2010.

1.2. Description et objectifs

L'autoroute A65 entre Langon et Lescar, longue de 150 km, comporte deux échangeurs à ses extrémités avec les autoroutes A62 Bordeaux-Toulouse au Nord et A64 Bayonne-Toulouse au Sud.

Elle comporte en 2016 huit diffuseurs à Bazas, Captieux, Roquefort, Le Caloy, Aire-sur-l'Adour Nord, Aire-sur-l'Adour Sud, Garlin et Thèze. Deux autres diffuseurs sont prévus à terme, à Uzein et aux Arbouts.

L'autoroute A65 est à péage, à l'exception de la section comprise entre les diffuseurs d'Aire-sur-l'Adour Nord et d'Aire-sur-l'Adour Sud. Cette section formant déviation d'Aire-sur-l'Adour pour l'itinéraire Nord-Sud par les RD 824 et 834, est libre de péage. Elle préexistait à l'autoroute A65 et a été intégrée à celle-ci lors de sa réalisation.



Illustration 3: Échangeurs et diffuseurs de A65

source : Bilan Loti volet B, p 9

Les principaux objectifs assignés à l'autoroute A65 dans la déclaration d'utilité publique du 18 décembre 2006 étaient :

- de relier l'agglomération bordelaise à celle de Pau et au piémont pyrénéen,
- d'assurer le désenclavement des territoires situés à l'intérieur de la maille autoroutière A62/A63/A64,
- de répondre à un enjeu d'aménagement du territoire pour le Grand Sud-Ouest.

L'objectif de contribuer au développement des relations transfrontalières avec l'Espagne, affiché lors des premières études, était moins d'actualité en 2016, l'amélioration du transport des personnes et des marchandises à travers la chaîne des Pyrénées étant recherchée par le développement des autres modes de transport, notamment le ferroviaire.

1.3. Dossier présenté par A'LIENOR

Le dossier présenté par A'LIENOR se compose :

- d'un bilan socio-économique comportant :
 - une synthèse (volet A),
 - un rapport sur les effets de l'opération en matière de déplacements et sur l'économie de l'opération (volet B),
 - un rapport sur les effets de l'opération sur les territoires et l'économie locale (volet C), complété par des comptes-rendus d'entretien en annexe,
- d'un bilan environnemental et de son atlas complété par
 - des tableaux de repérage des ouvrages,
 - des tableaux de suivi des engagements de l'État,
 - d'une annexe sur les fouilles archéologiques,
 - d'une annexe sur l'optimisation des émissions de CO₂ en phase de construction,
 - d'une annexe sur les mesures de bruit,
 - d'une annexe sur les suivis écologiques pour la faune,
 - d'une annexe sur les suivis écologiques pour la flore.

2. Le coût de construction et d'exploitation de l'ouvrage

2.1. Les coûts de construction

L'estimation du coût de construction prise en compte dans l'évaluation *ex-ante* du dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique était de 1 043 M€ HT en valeur 2004. Cette estimation semblait inclure les deux diffuseurs des Arbouts et d'Uzein, dont le différé de réalisation était alors envisagé. La décomposition par lots de cette estimation n'est pas précisée dans le dossier d'enquête publique.

Le dossier d'évaluation *ex-post* établi par A'LIENOR indique que le coût réel du projet s'établit à 915,7 M€ HT en valeur 2004. Il n'est pas précisé si ce coût réel inclut une provision pour les deux diffuseurs des Arbouts et d'Uzein non réalisés à la date de l'évaluation *ex-post*. Le dossier d'évaluation *ex-post* indique la décomposition par lots de ce coût réel mais ne fournit aucune analyse de l'écart de – 12 % par rapport à l'estimation du coût de construction prise en compte dans l'évaluation *ex-ante*.

De même, le dossier d'évaluation *ex-post* ne donne aucune information sur d'éventuelles modifications de programme, a priori mineures, entre les dossiers d'évaluation *ex-ante* et *ex-post*.

Le coût kilométrique constaté s'établit à 6,56 M€/km en valeur 2004 (ouvrages d'art non courants non inclus), ce qui est dans la moyenne basse des autoroutes de caractéristiques similaires. On peut penser que la période des travaux, très marquée par la crise économique, a pu être propice à des effets d'aubaine sur certains appels d'offres.

2.2. Les coûts d'entretien, d'exploitation et de grosses réparations

L'estimation des dépenses annuelles d'entretien et d'exploitation prise en compte dans l'évaluation *ex-ante* du dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique était de 16 M€ HT en valeur 2004. La décomposition par lots de cette estimation n'est pas précisée dans le dossier d'enquête publique.

Le dossier d'évaluation *ex-post* établi par A'LIENOR indique que la moyenne des coûts d'entretien et d'exploitation constatés sur la période 2011-2015 s'établit à 9,7 M€ HT en valeur 2004. Le dossier d'évaluation *ex-post* ne comporte aucune décomposition par lots de cette moyenne et indique que l'écart de – 39 % par rapport à l'estimation des dépenses annuelles d'entretien et d'exploitation prise en compte dans l'évaluation *ex-ante*, est en partie dû au différentiel entre les trafics prévus et constatés.

Cette explication n'est pas étayée par une analyse de la décomposition de ces dépenses entre celles qui peuvent être considérées comme fixes par rapport au trafic et celles qui peuvent être considérées comme proportionnelles au trafic.

Les trafics constatés sont inférieurs aux prévisions de 4 % à 53 % pour les VL suivant les sections et de 30 à 60 % pour les PL suivant les sections. L'explication avancée est donc très partielle. On peut penser qu'une économie importante résulte de l'automatisation de la perception du péage et que les coûts constatés n'incluent pas de provision pour les grosses réparations qui seront nécessaires sur les cycles de vie et d'entretien complets de l'infrastructure.

3. Les trafics

3.1. Les hypothèses de la situation de référence *ex-ante*

Les hypothèses de réseau routier prises à l'horizon 2010 sont globalement vérifiées. Celles prises à l'horizon 2020 sont vérifiées, à l'exception de l'abandon du grand contournement Ouest de Bordeaux qui induit des reports de trafics de A63 vers A65, et de l'abandon de l'autoroute A650 entre Pau et Oloron et des aménagements lourds de la RN 134 entre Oloron et le tunnel du Somport qui limitent les reports de trafics transfrontaliers sur A65. Ces deux effets de sens opposés ne sont pas quantifiés dans l'évaluation *ex-post* en 2014, avec un réseau routier constaté conforme à celui prévu à l'horizon 2010.

Les hypothèses de trafic *ex-ante*, basées sur une hypothèse de croissance du PIB de 1,9 % par an et des croissances très dynamiques des trafics longue distance (+ 3 % par an pour les VL et 5 % par an pour les PL), se sont révélées surestimées. Cependant, par le jeu des affectations de trafic sur les mailles du réseau routier, les trafics constatés sur A62, A63 et A64 en 2010 sont conformes aux prévisions, tandis que les trafics sur l'itinéraire historique (RD 932-RD 934-RD 843) parallèle à A65 sont inférieurs aux prévisions et doivent être recalés dans l'évaluation *ex-post*.

3.2. Les modifications de projet

La non-réalisation en 2014 des deux diffuseurs des Arbouts et d'Uzein pris en compte dans les prévisions de trafic *ex-ante* induit une baisse des trafics sur les sections proches.

Mais surtout, les niveaux de tarif pratiqués (0,13 €/km pour les VL et 0,40 €/km pour les PL) sont très supérieurs aux niveaux pris en compte dans les estimations de trafic *ex-ante* (0,04 €/km pour les VL et 0,12 €/km pour les PL). Les reports de trafic sur l'autoroute à péage ne peuvent qu'être diminués.

3.3. La comparaison entre référence et projet

L'analyse des trafics du dossier d'évaluation *ex-post* d'A'LIENOR comporte de nombreuses données sur les trafics des axes parallèle à A65 mais reste insuffisante, notamment pour le recalage de la situation de référence et pour l'analyse des reports de trafic de A63 (ex-RN10) vers A65. Le présent avis reprend des éléments complémentaires produits par le Cerema via des analyses sur deux coupures Nord et Sud de A65 et des axes parallèles.

3.3.1. Coupure Nord

Cette coupure permet d'analyser les trafics de la moitié Nord de l'A65 entre A62 et Mont-de-Marsan. Elle est représentée sur le plan ci-après et intercepte outre A65, les 3 axes parallèles suivants (flèches roses) : RD 834 (itinéraire entre Bordeaux et Mont-de-Marsan via A63), RD 932 (axe Nord-Sud historique proche d'A65) et RD 933 (itinéraire entre l'Est d'A62 et Mont-de-Marsan).



Illustration 4: Axes interceptés par coupure de trafic Nord

source : CGEDD

Les reports de trafic observés suite à la mise en service d'A65 sont représentés ci-dessous, ainsi que les trafics de référence *ex-ante* recalés.



Illustration 5: Evolution des trafics sur la coupure Nord

source: Cerema

Le tableau ci-dessous compare les chiffres de trafic *ex-ante* et *ex-post*, tant pour la situation de référence (sans A65) que pour la situation de projet (avec A65) :

Trafics 2014 - TMJA	RD 932	RD 834	RD 933	A65	Coupure
Situation de référence <i>ex-ante</i>	7 680	6 364	6 732		20 776
Situation de projet <i>ex-ante</i>	3 770	5 598	6 800	7 500	23 668
Situation de référence <i>ex-post</i>	6 215	6 090	7 020		19 325
Situation de projet <i>ex-post</i>	2 350	5 440	6 400	6 340	20 530
Écarts observés entre situations de référence	- 19 %	- 4 %	+ 4 %		- 7 %
Écarts observés entre situations de projet	- 38 %	- 3 %	- 6 %	- 15 %	- 13 %

Tableau 1: Evolution des trafics sur la coupure Nord
source: Cerema

Les reports de trafic des RD 834 et 933 vers A65 sont conformes aux prévisions. Ceux de la RD 932 sont inférieurs aux prévisions en valeur absolue, du fait de la surestimation de la situation de référence initiale, mais supérieurs en pourcentage.

Les trafics d'A65 sont inférieurs de 15 % par rapport aux prévisions, malgré les bons reports depuis les RD précitées, à cause des hypothèses trop optimistes de PIB et d'un report moindre depuis l'itinéraire Bordeaux-Pau par A63 et A64. Cet écart est plus marqué pour les PL que pour les VL, malgré l'apport de trafic sur A65 induit par les interdictions de trafic PL édictées sur la RD 962 depuis 2014. L'augmentation annuelle des trafics de 6 % depuis la mise en service laisse présager un potentiel de rattrapage au cours des prochaines années.

3.3.2. Coupure Sud

Cette coupure permet d'analyser les trafics de la moitié Sud de l'A65 entre Mont-de-Marsan et A64. Elle est représentée sur le plan ci-après et intercepte outre A65, les axes parallèles suivants (flèches roses) : RD 33 (itinéraire entre Bordeaux et Pau via A63), RD 947 (itinéraire entre Bordeaux et Pau via A63), RD 933 (entre Mont-de-Marsan et Orthez), RD 834 (axe Nord-Sud historique proche d'A65), RD 935 (entre Aire-sur-l'Adour et Tarbes et Orthez) et la RN 21 entre Auch et Tarbes.



Illustration 6: Axes interceptés par coupure de trafic Sud

source : CGEDD

Les reports de trafic observés suite à la mise en service d'A65 sont représentés ci-dessous, ainsi que les trafics de référence *ex-ante* recalés.

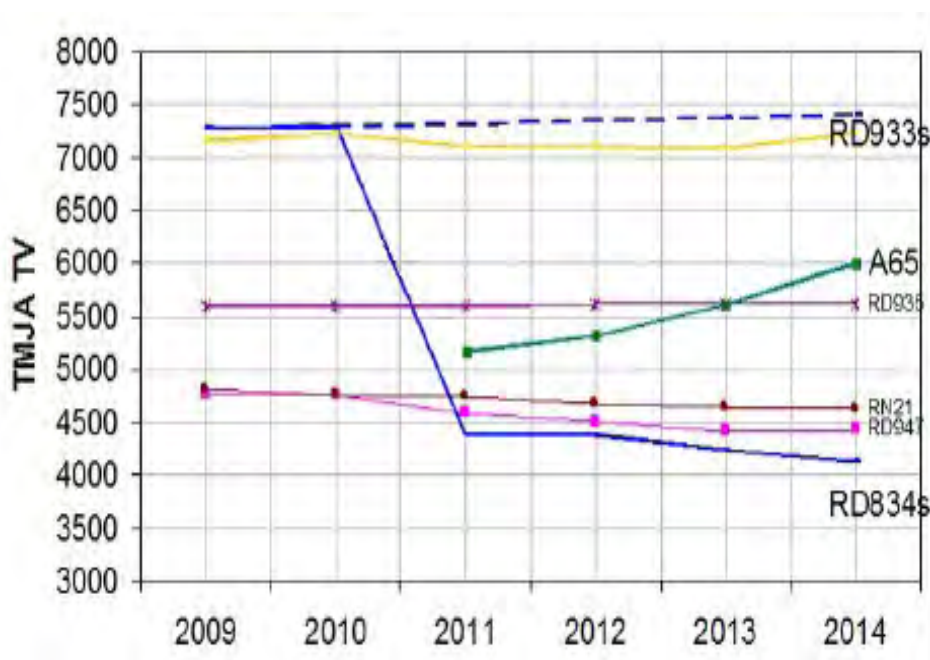


Illustration 7: Evolution des trafics sur la coupure Sud

source: Cerema

Le tableau ci-dessous compare les chiffres de trafic *ex-ante* et *ex-post*, tant pour la situation de référence (sans A65) que pour la situation de projet (avec A65), uniquement pour la RD 834 et A65 :

Trafics 2014 - TMJA	RD 834	A65	Coupure
Situation de référence <i>ex-ante</i>	7 960		7 960
Situation de projet <i>ex-ante</i>	2 760	8 736	11 496
Situation de référence <i>ex-post</i>	7 400		7 400
Situation de projet <i>ex-post</i>	4 120	6 000	10 120
Report <i>ex-ante</i>	5 200		5 200
Report <i>ex-post</i>	3 280		3 290
Écarts observés entre situations de référence	- 7,5 %		- 7,5 %
Écarts observés entre situations de projet	+ 49 %	- 31%	- 12 %

Tableau 2: Evolution des trafics sur la coupure Sud

source: Cerema

Les reports constatés des autres RD étant proches des prévisions ne sont pas repris dans le tableau ci-dessus. Les reports de trafic de la RD 834 constatés sont inférieurs à ceux prévus de 2 000 véhicules par jour en valeur absolue et de 22 % en pourcentage (44 % au lieu de 66 %).

Les trafics d'A65 sont inférieurs de 31 % aux prévisions essentiellement à cause des mauvais reports de trafic de la RD 834 et des hypothèses trop optimistes de PIB. L'écart est encore plus fort pour les PL.

L'écart sur la RD 834 résulte probablement de la non-réalisation des deux diffuseurs précités, d'un parcours terminal Sud plus long par A65 que par la RD 834 et enfin des niveaux de péage qui pèsent plus lourd sur la section Sud que sur la section Nord.

L'augmentation annuelle des trafics de 6 % depuis la mise en service ne permettra probablement qu'un rattrapage partiel au cours des prochaines années.

4. Les autres effets sur les déplacements

4.1. La sécurité routière

La fréquence des accidents sur le corridor formé d'A65 et de l'axe historique s'est dégradée avec la mise en service d'A65 mais leur gravité, mesurée en fréquence de tués et de blessés hospitalisés, a heureusement diminué. Cette diminution est cependant plus faible que sur l'ensemble du réseau routier français sur la même période pour les tués. Elle est plus forte pour les blessés hospitalisés.

	2006-2010	2011-2014		
	Axe historique	Axe historique	A65	Axe historique + A65
Taux accidents corporels (en nombre / 10^8 véhicules x km)	7,61	7,90	9,15	8,66
Taux de tués (en nombre / 10^8 véhicules x km)	1,35	2,19	0,32	1,05
Taux de blessés hospitalisés (en nombre / 10^8 véhicules x km)	5,94	5,72	0,71	2,58
Taux de blessés non hospitalisés (en nombre / 10^8 véhicules x km)	4,10	4,38	11,99	9,00
Trafic (en 10^8 véhicules x km)	18,51	8,21	12,68	20,89

Tableau 3: Statistiques des accidents
source: Cerema

Le bilan est donc très inférieur aux objectifs initiaux, même s'il reste positif en termes monétaires.

Ce bilan doit être nuancé par la non-prise en compte des gains de sécurité des transferts de trafics sur A65 depuis d'autres itinéraires que l'axe historique. Il s'explique aussi par des reports de trafic globalement moindres que prévu.

On peut noter que l'A65 est plus accidentogène que la moyenne du réseau autoroutier français et que l'accidentologie sur l'axe historique s'est aggravée, même si elle reste inférieure à celle de la moyenne des routes départementales françaises.

4.2. Les temps de parcours

Les gains de parcours constatés sont globalement conformes à ceux prévus, de l'ordre d'une heure sur les parcours les plus longs comme Bordeaux-Pau.

4.3. L'effet sur les autres modes de transport

Il ne semble pas y avoir eu d'effet de la mise en service d'A65 sur l'usage du train, qui ne propose qu'une offre entre Bordeaux et Pau mais ne dessert pas tout l'hinterland traversé par A65.

Par ailleurs, A65 n'a pas eu d'effet notable documenté sur l'attractivité de l'aéroport et du port de Bordeaux.

5. Rentabilité socio-économique et financière

5.1. Rentabilité socio-économique

L'évaluation *ex-ante* présentait un bénéfice actualisé de 2 515 M€ en valeur 2004 pour une mise en service en 2010, ainsi qu'un taux de rentabilité interne de 12,3 %.

Le dossier d'évaluation *ex-post* établi par A'LIENOR présente un bénéfice actualisé de 831 M€ en valeur 2004 pour une mise en service effective en 2010, ainsi qu'un taux de rentabilité interne de 7,9 %.

Le projet reste donc rentable pour la collectivité, avec :

- un bénéfice actualisé positif, bien qu'en deçà de la prévision,
- un taux de rentabilité interne en diminution, mais supérieur au taux d'actualisation de 4 %, habituellement retenu par le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer pour apprécier si une opération peut être regardée comme utile.

La réduction des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation ne compense pas la forte baisse des gains de temps et de confort des usagers, directement liée aux trafics constatés inférieurs aux prévisions.

Le triplement des niveaux de péage pratiqués par rapport à ceux prévus ne modifie pas par lui-même le bénéfice actualisé total, car les péages constituent un transfert entre agents économiques. Au demeurant, les écarts positifs de péage sont compensés par les écarts négatifs de trafic, expliquant des montants totaux de péage proches des prévisions dans les bilans par acteur.

L'exemple de l'autoroute A65 illustre la sensibilité indirecte de la rentabilité socio-économique d'un projet autoroutier concédé aux variations des niveaux de péage, via leurs conséquences sur les niveaux de trafic. Dans le cas d'A65, le bénéfice actualisé reste positif malgré des trafics constatés inférieurs aux prévisions du fait de péages pratiqués supérieurs à ceux prévus dans les estimations de trafic initiales. Il pourrait en être autrement pour d'autres opérations à venir où des évolutions de même nature mais plus importantes pourraient faire évoluer un bénéfice actualisé initial positif vers un bénéfice actualisé final négatif.

Recommandation n°1, à l'attention de la DGITM : se pencher sur la question de la sensibilité indirecte de la rentabilité socio-économique d'un projet autoroutier concédé aux niveaux des tarifs de péage, avec l'objectif d'en tenir compte dans l'évaluation ex-ante incluse dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique malgré le fait que ces tarifs ne soient définitivement connus qu'après attribution du contrat de concession, postérieurement à l'enquête précitée.

5.2. Rentabilité financière

La concession de l'autoroute A65 n'étant pas adossée à un contrat de concession d'un réseau existant conformément aux pratiques en vigueur jusqu'aux années 2000, mais faisant l'objet d'un contrat de concession spécifique attribué après mise en concurrence, l'objectif du bilan financier est selon le guide méthodologique de décembre 2011 du Setra :

- « d'évaluer le taux de subvention publique nécessaire à l'équilibre du plan de financement de l'opération considérée isolément (en écartant le risque de dépôt de bilan de la société concessionnaire),
- d'assurer la rentabilité des capitaux propres du concessionnaire afin d'inciter les candidats éventuels à investir. ».

en apportant ainsi un éclairage sur l'exécution du contrat de concession.

Cependant, l'évaluation *ex-ante* du dossier d'enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique ne comportait aucun élément relatif à la rentabilité financière.

De même le dossier d'évaluation *ex-post* établi par A'LIENOR ne comporte aucun élément relatif à la rentabilité financière.

Cette absence d'information sur le montage financier dans l'évaluation *ex-ante* et dans l'évaluation *ex-post* est constitutive d'un défaut de transparence dommageable dans une période où les contrats de concession autoroutière font l'objet de controverses sur les profits des concessionnaires.

Recommandation n° 2, à l'attention de la DGITM : pour ses projets concédés à venir, traiter explicitement et exhaustivement le sujet de la rentabilité financière dans l'évaluation ex-ante incluse dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, et veiller à ce que le concessionnaire traite ce même sujet dans l'évaluation ex-post.

6. Effets sur le territoire et l'économie locale

Le dossier d'évaluation *ex-post* établi par A'LIENOR est essentiellement basé sur des entretiens réalisés avec des acteurs locaux, qui ont permis de compléter quatre thèmes de base (aménagement du territoire, démographie/urbanisation, emploi et développement économique, principaux secteurs d'activité) par cinq thèmes d'approfondissement (zones d'activité et tissu d'entreprises, tourisme, université, aménagement du territoire, autres modes de transport). Pour chacun de ces thèmes, sont analysés les effets attendus dans l'évaluation *ex-ante*, les effets constatés et l'analyse des écarts, sans évaluation chiffrée et argumentée.

Il en ressort que les effets d'A65 sur le territoire sont assez limités et globalement moindres que ceux attendus. Il n'y a pas eu de rupture dans les évolutions démographiques locales ni de développements spécifiques de l'urbanisation. Localement les commerces en centre-bourg n'enregistrent pas la baisse marquée de leur activité qui leur était annoncée. Les territoires intermédiaires desservis sont peu urbanisés et présentent un potentiel touristique limité. Le développement économique a également été faible : peu de zones d'activités et des réalisations encore en deçà des prévisions.

In fine, A65 semble surtout profiter à l'agglomération de Pau et à certaines de ses filières économiques qui apprécient cette liaison fiable, confortable et performante pour rejoindre Bordeaux.

Le bilan des effets du chantier d'A65 sur l'économie locale est très complet et quasi exhaustif et pourra servir de référence pour d'autres projets.

Il peut être pris acte de l'expression des regrets de certains acteurs locaux de l'absence de prolongement de l'aménagement vers Saragosse, mais il doit être rappelé que l'abandon de projets antérieurs de ce type figurait explicitement dans le dossier de déclaration d'utilité publique, dans le cadre des grands arbitrages de politique intermodale des transports.

7. Volet environnemental

Selon la circulaire « Bianco » du 15 décembre 1992, le volet environnemental du bilan LOTI est le bilan final d'une démarche réalisée en deux étapes :

- un bilan intermédiaire, produit normalement l'année suivant la mise en service, qui examine la conformité des aménagements réalisés aux engagements pris,
- un bilan final, produit normalement cinq ans après la mise en service, qui s'attache plus particulièrement à évaluer les effets réels de l'infrastructure au regard des prévisions et à vérifier l'efficacité des mesures mises en œuvre pour limiter ou corriger les impacts prévus.

Ce bilan, produit par A'LIENOR, est décliné suivant les thèmes des paragraphes suivants, numérotés de 2 à 12.

7.1. Méthodologie

Le bilan final produit par A'LIENOR est décliné selon les thèmes des paragraphes suivants. Pour chacun d'entre eux sont systématiquement présentés :

- le rappel des enjeux,
- le rappel des engagements de l'État,
- le rappel des principales obligations issues des procédures réglementaires,
- les principaux éléments concernant le déroulement du chantier,
- le bilan des aménagements réalisés,
- les conclusions et préconisations.

Les engagements de l'État sur A65, dont le respect s'impose à A'LIENOR, sont particulièrement importants. Ceux établis à l'issue de l'enquête publique ont notamment été renforcés pour intégrer les orientations nationales du Grenelle de l'environnement et l'avis du Conseil national de la protection de la nature (CNPN) relatif à diverses dérogations aux réglementations environnementales.

Le respect de ces engagements par A'LIENOR a fait l'objet d'un contrôle très rigoureux par les services de l'État, par un comité de suivi des engagements associant de nombreux acteurs locaux et par un comité de suivi spécifique des mesures de compensation environnementale. Le bilan produit par A'LIENOR reprend les éléments présentés dans le cadre de ce contrôle.

Par contre, le CGEDD n'a pu disposer d'un appui technique du Cerema pour ce volet environnemental, faute de disponibilité des équipes spécialisées, et a donc limité son analyse aux documents produits par le maître d'ouvrage et par les comités de suivi.

Recommandation n° 3, à l'attention de la DGITM et du Cerema : s'assurer de la disponibilité des équipes du Cerema pour appuyer le CGEDD dans l'analyse des bilans ex-post des maîtres d'ouvrage.

7.2. Cadre et qualité de vie de la population

Toutes les voies de communication et réseaux interceptés par A65 ont été rétablis.

7.3. Bruit

Tous les aménagements réalisés satisfont aux engagements de l'État et à la réglementation. L'évolution du trafic dans les années à venir devra faire l'objet d'un suivi pour vérifier qu'il ne dépasse pas les hypothèses prises en compte pour le dimensionnement des ouvrages de protection acoustique, pour quelques sites, rares du fait de la faible urbanisation des secteurs traversés par A65.

7.4. Agriculture et sylviculture

Les aménagements fonciers, les restitutions de réseaux et cheminements et les plantations de lisière sont satisfaisants.

7.5. Eaux souterraines et superficielles

Le bilan sur ce sujet très sensible compte tenu des zones humides traversées, est très développé.

Les nombreux engagements de l'État sur ce sujet ont été respectés :

- la continuité hydraulique est assurée par des ponts construits pour les cours d'eaux sensibles, sans aucune intervention dans le lit mineur de la rivière en maintenant les berges naturelles et les ripisylves,
- l'hydromorphologie des cours déviés est stabilisée, en particulier sur les ponts précités, même si elle doit encore être suivie sur d'autres ouvrages,
- l'impact global d'A65 sur les 10 zones humides identifiées comme prioritaires apparaît globalement modéré,
- des actions et réflexions sur la lutte contre des espèces exotiques envahissantes, ne figurant pas dans les engagements de l'État, ont été engagées,
- toutes les eaux de ruissellement de la plate-forme autoroutière sont traitées avant rejet par des ouvrages classiques.

Un appui technique du Cerema aurait été utile pour approfondir davantage ce sujet.

7.6. Paysage et patrimoine

L'intégration paysagère et architecturale d'A65 est satisfaisante et s'améliorera encore avec la poursuite du développement des plantations. Tous les aménagements prévus ont été réalisés.

7.7. Milieux naturels

Les impacts sur les milieux naturels ont été limités par un calage optimum du tracé par rapport aux sites sensibles et par toutes les mesures classiques des projets et chantiers autoroutiers, avec dans le cas d'A65 un effort particulier sur les rétablissements hydrauliques (cf. supra) au bénéfice d'espèces telles que le vison

d'Europe, le fadet des laïches, le rhinolophe, la lamproie de Planer, l'écrevisse à pied blanc et les insectes saproxyliques.

Les suivis écologiques réalisés montrent que ces rétablissements sont très efficaces pour les mammifères et les amphibiens, un peu moins pour les chiroptères, ces derniers n'étant toutefois pas victimes de collisions repérées avec les véhicules circulant sur l'autoroute. Les impacts sur les habitats et leur fréquentation sont globalement limités. Sur les 5 espèces floristiques protégées suivies, seule celle des lotiers a été sensiblement impactée.

Les mesures de compensation des impacts sont particulièrement développées, par rapport aux projets autoroutiers réalisés avant le Grenelle de l'environnement. Près de 1 500 ha de zones de compensation ont été sécurisées par A'LIENOR, 8 % au-delà des engagements de l'État (55 km de haies s'y ajoutent, 17 % au-delà des engagements de l'État). Ces mesures de compensation, qui engagent A'LIENOR pour 60 ans, durée de la concession, bénéficient notamment au vison d'Europe, aux chiroptères, à l'écrevisse à pied blanc et au fadet des laïches. La quasi-totalité des plans de gestion, soit 18 sur 19, a été établie sur la base d'études et d'inventaires naturalistes. Le 19^{ème} plan concernant les écrevisses à pattes blanches reste à établir, suite à un changement de site après une épidémie de peste ayant décimé la population du site initialement retenu.

S'agissant des espèces phares, les données d'inventaire montrent une présence croissante de la loutre. Les résultats pour la Cistude d'Europe sont également encourageants mais ne permettent pas de démontrer sa présence sur tous les sites. Enfin, certains rapaces nocturnes sont victimes de nombreuses collisions qui justifient d'une analyse plus approfondie par le maître d'ouvrage.

Par ailleurs, A'LIENOR a contribué financièrement, comme prévu par les engagements de l'État, au financement de plusieurs plans d'action aquitains en faveur de diverses espèces. Par contre l'accompagnement du plan national d'action vison ne pourra démarrer qu'en 2017 du fait de l'interruption du poste d'animation du plan.

Un appui technique du Cerema aurait été utile pour approfondir davantage ce sujet.

7.8. Qualité de l'air

Les impacts sont globalement faibles. Le chantier a donné lieu à une démarche de limitation des émissions de carbone par optimisation des transports de matériaux.

7.9. Risques

Les impacts sont globalement faibles. Toutes les dispositions préconisées pour le risque de feux de forêt ont été mises en œuvre.

7.10. Impacts du chantier

Les impacts ont été maîtrisés, notamment au niveau des procédures de management, de la gestion des déchets, des emprises de chantier et de la remise en état en fin de chantier. La principale difficulté rencontrée a été liée au dimensionnement insuffisant des ouvrages d'assainissement provisoires, confronté à la volonté de limiter les emprises sur les milieux naturels, et au respect des arrêtés de police de l'eau pour lesquels des dysfonctionnements en début de chantier ont été corrigés après procès-verbaux de l'Onema.

7.11. Emprunts et dépôts de matériaux

Tous les engagements de l'État ont été respectés, notamment pour le choix des zones d'emprunt et leurs remises en état.

7.12. Politique du 1 % paysage et développement

A'LIENOR s'est engagée à subventionner à hauteur de 6,3 M€, 106 projets portés par des collectivités locales pour un montant de 27 M€. 85 projets sont terminés ou en cours.

7.13. Synthèse du volet environnemental

Les engagements de l'État, d'un niveau plus élevé que dans les projets autoroutiers antérieurs, en particulier pour les mesures compensatoires, semblent globalement satisfaits. Le dispositif de suivi écologique mis en place par A'LIENOR semble avoir été à la hauteur de ces engagements. Un appui technique du Cerema aurait cependant été utile pour approfondir davantage ce sujet.

Conclusion

Le bilan *ex-post* de l'autoroute A 65 reliant Langon (Gironde) à Lescar (Pyrénées-Atlantiques) présenté par A'LIENOR est globalement de bonne qualité.

Il met en évidence une rentabilité socio-économique qui reste positive bien qu'en deçà des prévisions initiales. Cette baisse de rentabilité socio-économique résulte essentiellement de trafics moindres que ceux prévus, induisant des avantages moins importants en termes de gains de temps et de confort des usagers. Les causes de cette baisse des trafics sont principalement des hypothèses économiques générales initiales trop optimistes et des niveaux de tarifs de péage triples de ceux prévus.

Le bilan *ex-post*, comme le bilan *ex-ante*, ne comporte aucune analyse de bilan financier de la concession. Cette absence d'information sur le montage financier est constitutive d'un défaut de transparence dommageable dans une période où les contrats de concession autoroutière font l'objet de controverses sur les profits des concessionnaires. Le rapporteur recommande que la DGITM, pour ses projets concédés à venir, traite, explicitement et exhaustivement, le sujet de la rentabilité financière dans l'évaluation *ex-ante* incluse dans le dossier d'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique, et veille à ce que le concessionnaire traite ce même sujet dans l'évaluation *ex-post*.

Le bilan environnemental est particulièrement développé. Les engagements de l'État, fixés à un niveau plus élevé que pour les projets autoroutiers antérieurs, en particulier pour les mesures compensatoires, semblent globalement satisfaits mais une expertise du Cerema aurait été nécessaire pour disposer d'un diagnostic approfondi.

Dominique Hucher



Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



445/201

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

La Défense, le

15 DEC. 2016

Direction des infrastructures de transport

Sous-direction de l'aménagement du réseau routier national
Bureau de l'animation et du pilotage des projets zone nord

La directrice des infrastructures de transport

à

Nos réf. : DEP2016-057 (ESCAL)
Suivi par : BREJASSOU Guillaume
guillaume.brejassou@developpement-durable.gouv.fr
Tél : 01 40 01 18 57

Madame la vice-présidente du conseil
général de l'environnement et du
développement durable

Objet : recueil de l'avis du CGEDD sur le bilan *ex post* d'A65

Le bilan *ex post* de l'autoroute A65 reliant Langon (Gironde) à Lescar (Pyrénées Atlantiques) et concédée à la société A'liénor a été établi conformément aux dispositions des articles L.1511-2 et L.1511-6 du code des transports

Le concessionnaire a adressé la version définitive de ce bilan à mes services en juin 2016, soit 5 ans et 6 mois après la mise en service de l'infrastructure. Sur la base de ce rapport, la DTerEst et la DtecITM du CEREMA ont établi un avis technique détaillé. Celui-ci est en cours de finalisation et vous sera transmis par un second envoi qui interviendra dans les jours à venir.

Conformément aux dispositions des articles R.1511-8 et 9 du code des transports, je souhaite recueillir l'avis du CGEDD sur ce bilan *ex post*.

Les dossiers constitutifs de ce bilan vous seront transmis par voie électronique parallèlement à cet envoi. Mes équipes restent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire sur ces dossiers.

La directrice des Infrastructures de Transport

-110

2. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
A	Autoroute
APS	Avant-projet sommaire
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CO ₂	Dioxyde de carbone
CGEDD	Conseil Général de l'environnement et du Développement Durable
CNPN	Conseil national de la protection de la nature
DUP	Déclaration d'Utilité Publique
LOTI	Loi d'orientation des transports intérieurs
M€ HT	Millions d'euros hors taxes
PIB	Produit intérieur brut
PL	Poids lourd
Onema	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
RD	Route départementale
RN	Route nationale
Setra	Service d'études techniques des routes et autoroutes
TMJA	Trafic moyen journalier annuel
VL	Véhicule léger

