

N° 004812-01

février 2007

Avis du CGPC sur le bilan LOTI de l'autoroute A 20 Section Vierzon-Brive



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004812-01

Avis du CGPC
sur le bilan LOTI de l'autoroute A 20
Section Vierzon-Brive

établi par

Henri COLIN,
Jean LAFONT,
ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Destinataire

Le Directeur général des routes

note à l'attention de

Monsieur le Ministre des transports,
de l'équipement, du tourisme et de la mer

A l'attention de
Monsieur le Directeur général des routes

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

La Défense, le 02 Février 2007

Rapport n°004812-01: Avis du CGPC sur le bilan LOTI de l'autoroute A 20

Par lettre du 11 mai 2006, vous avez demandé, en application de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs, l'avis du CGPC sur le bilan socio-économique de la section Vierzon-Brive de l'autoroute A 20, bilan élaboré par le CETE Sud-Ouest.

Je vous prie de trouver ci-joint le rapport rédigé par **MM. Henri COLIN** et **Jean LAFONT**, ingénieurs généraux des ponts et chaussées.

Vous noterez les critiques émises dans ce rapport sur la méconnaissance, par les services de l'Etat, du coût final du projet – certes réalisé sur une longue durée - et de l'impossibilité de le reconstituer, alors même qu'il avait fait l'objet d'une démarche exemplaire au titre du 1% paysage. Il en est de même sur les trafics et la rentabilité des investissements qui apparaissent peu ou pas traités, et ne répondent pas en tout état de cause aux exigences d'un tel bilan. A l'occasion du bilan que doit réaliser ASF avant fin 2008 sur la partie concédée Brive-Montauban, il serait sans doute pertinent d'analyser l'impact que la réalisation de l'ensemble de l'axe a eu sur les trafics.

Le présent rapport, prévu par les textes d'application de la loi, est communicable au public.

Signé

Claude MARTINAND

Tour Pascal B
92055 La Défense cedex
téléphone :
01 40 81 21 22
télécopie :
01 40 81 23 24
courriel :
Cgpc-sg
@equipement.gouv.fr

Diffusion du rapport n° 004812-01

- le directeur général des routes	3 ex
- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (dont 1 exemplaire transmis au responsable de la mission stratégie)	2 ex
- le directeur des affaires économiques et internationales	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	7 ex
- les secrétaires de section du CGPC	7 ex
- le coordonnateur de la MIGT 7	1 ex
- MM. COLIN, LAFONT, CHAPULUT, TAROUX	4 ex
- archives CGPC	1 ex

Autoroute A 20 - Bilan LOTI

Avis du CGPC

SOMMAIRE

<u>I. Comparaison des prévisions et de la réalisation</u>	p. 1
I.1 - Le coût de l'opération	p. 1
I.2 – Les trafics	p. 2
I.3 – Sécurité routière	p. 3
I.4 – La qualité de service	p. 3
I.5 – L'environnement	p. 3
<u>II. Les évaluations quantifiées</u>	p. 4
<u>III. Partie spécifique à l'autoroute A 20</u>	p. 4
III.1 – Les villages étapes	p. 4
III.2 – Les zones d'activités	p. 4
III.3 – L'impact sur le territoire	p. 4
III.4 – L'impact sur le transport ferroviaire	p. 5
<u>IV. Conclusion</u>	p. 5

Autoroute A 20 - Bilan LOTI

Avis du CGPC

Par note du 11 mai 2006, la DGR a demandé, en application de l'article 14 de la LOTI, l'avis du CGPC sur le bilan ex-post de la section non concédée Vierzon – Brive Sud de l'autoroute A 20.

Ce projet, d'une longueur de 303 km, a fait l'objet de la décision ministérielle du 21 juin 1988 précisant les caractéristiques géométriques autoroutières et de plusieurs DUP :

- Vierzon – Châteauroux Nord : 21 décembre 1990
- Châteauroux Sud – La Croisière : 14 juin 1991 (prorogée le 13 juin 1996)
- La Croisière – Brive Sud : 3 septembre 1991 (prorogée le 30 juillet 1996)
- contournement de Châteauroux : 15 décembre 1992

Le découpage et l'étalement de la réalisation dans le temps n'est pas favorable à une bonne appréhension du projet dans son ensemble.

Le bilan ex-post a été établi par le CETE Sud-Ouest, qui a bénéficié de l'appui du SETRA et fait l'objet de plusieurs observations de la part de ce dernier, notamment sur la partie trafics. La DRE Limousin est le maître d'ouvrage pour le compte de l'Etat. Il est difficile de cerner sa véritable implication dans l'établissement du bilan, elle semble avoir laissé toute latitude au maître d'œuvre CETE, sans que ce dernier soit en possession de toutes les données.

Le dossier servant de support au bilan est constitué d'une juxtaposition de documents de consistances diverses, dans lesquels il est difficile de trouver un embryon de synthèse. Il comprend :

1. Un rapport de synthèse réalisé en mars 2006
2. Trois annexes :
 - une présentation des données sur lesquelles s'appuie le bilan (coûts, trafics, accidentologie, utilisation du 1% paysage, éléments sur l'environnement, zones d'activité)
 - mesure de la satisfaction des usagers de l'A 20 (mai 2005)
 - restitution des entretiens avec les acteurs institutionnels et les organisations professionnelles de transport (mai 2005)

I. Comparaison des prévisions et de la réalisation

I.1 - Le coût de l'opération

Les estimations au niveau des dossiers de DUP ressortent à 560 M€ (et non 600 M€ comme indiqué au I-1 du rapport), valeur 1989.

Au final, le coût de réalisation de l'autoroute A 20 est de 1000 M€, chiffre qui apparaît plus comme un arrondi que comme une évaluation précise. Ce dernier montant ne découle pas des

informations présentées dans le dossier, puisque la seule référence indiquée à l'annexe I est le montant des AP affectées depuis 1975, qui s'établit à 1071 M€. Rien ne permet d'affirmer que la différence de 71 M€ résulte d'AP antérieures.

Sur la base d'un coût final de 1000 M€, et à partir d'un calcul simple d'actualisation avec l'indice TP 01, l'écart s'établit à 265 M€. La réalisation d'aménagements non prévus en cours de chantier (créneau, rectification, élargissement...) a entraîné un coût supplémentaire de 45 M€. Reste donc un écart inexplicé de 220 M€.

Le rapport se borne à observer que « compte tenu des données disponibles, l'analyse des variations par postes de dépenses (foncier, assainissement, ouvrages d'art, chaussée...) est impossible à réaliser ».

On peut toutefois se demander si les montants de 560 M€ et de 1000 M€ recouvrent exactement les mêmes travaux (mis à part les 45 M€ d'aménagements non prévus), car le premier chiffre correspond aux travaux devant être réalisés postérieurement à la DUP, tandis que le second représente le montant cumulé des crédits affectés à l'A 20, sans qu'il soit possible de dire précisément à quels aménagements ils correspondent. Si cette remarque était fondée, il est possible que les écarts de coûts ex ante et ex post soient inférieurs à ceux indiqués ci-dessus. La DRE Limousin, interrogée sur ce point, n'a ni confirmé, ni démenti cette hypothèse.

I.2 – Les trafics

Le rapport ne fournit pas de comparaison pour l'ensemble de l'itinéraire entre le trafic prévu en situation de projet au niveau de la DUP et le trafic constaté ex post.

Le seul chiffre indiqué concerne la section Vierzon – Limoges, pour lequel le trafic prévu en 2003 est calculé en appliquant aux prévisions pour 1995 les hypothèses de taux de croissance retenues dans le dossier de DUP. Le chiffre obtenu, 14780 véh/j, semble largement dépassé dans la réalité, le rapport indiquant un trafic moyen pour l'ensemble de l'itinéraire de 25000 véh/j, à l'intérieur d'une fourchette variant de 19000 au droit de La Croisière à 47000 au droit de Limoges.

On se serait attendu à ce que le rapport présente un tableau comparatif des trafics prévus et observés sur des sections homogènes de l'itinéraire. Au lieu de cela, le rapport et ses annexes présentent un ensemble de données assez disparates, tendant en fait à comparer la situation sans projet, projetée en 2003, et les trafics observés la même année en situation de projet, ce qui n'est pas l'objet d'un bilan LOTI.

On peut en outre s'interroger sur le choix de l'année 2003 comme année de référence, car cette date coïncide avec le bouclage de l'A 20 dans sa globalité, qui s'est traduite par un taux de croissance des trafics à deux chiffres entre 2002 et 2003 et fausse les comparaisons.

La conclusion qui ressort du rapport est que les trafics ont augmenté plus vite que ce qui était prévu sans aménagements, avec des écarts de 25% sur la section Vierzon – La Croisière et de 38% sur la section La Croisière – Brive Sud. Le rapport en déduit l'attractivité de l'itinéraire. Il est regrettable que la conclusion ne soit pas plus affinée. Les dossiers de DUP, cités dans le rapport, évoquaient deux sources principales de trafic supplémentaire :

- un report de trafic provenant du fuseau A 10 – RN 10, estimé à 1200 véh/j, dont 450 PL
- un trafic induit lié à l'amélioration sensible des conditions de circulation

Le bilan n'apporte aucun élément permettant de vérifier ces prévisions. En ce qui concerne la concurrence avec l'itinéraire A 10 – RN 10, le dossier de DUP constatait que sur la liaison

Nord – Sud Ouest, 20% des VL et près de 15% des PL choisissent la RN 20 ; ces pourcentages s'élevaient à respectivement 52% et 55% sur les liaisons région parisienne –Sud Ouest. Il aurait été intéressant – et relativement facile - de comparer ces chiffres aux répartitions observées après la mise en service de l'A 20.

I.3 – Sécurité routière

Ce thème est traité très brièvement.

Il est étonnant de lire que les données des zones d'accumulation d'accidents entre La Croisière et Brive sont manquantes.

Le rapport indique que l'A 20 est globalement plus sûre que les autres autoroutes non concédées, mais que la gravité des accidents corporels y est plus forte. Il aurait cependant été intéressant d'en connaître les raisons et d'éviter dans un bilan qui se veut exhaustif de terminer le rapport par une interrogation (« ceci est-il dû à la qualité du revêtement de la chaussée, jugée dangereuse en cas de pluie par les usagers ? »), une interrogation sans doute issue de l'enquête de satisfaction sur la qualité de service). Ce dernier point mériterait qu'une investigation plus poussée soit conduite, si ce n'est déjà fait (auquel cas il aurait été judicieux de l'indiquer dans le rapport).

I.4 – La qualité de service

L'évaluation de la qualité de service repose intégralement sur les conclusions ressortant d'une enquête de satisfaction auprès d'usagers de l'A 20, réalisée par le CETE Normandie – Centre et qui fait l'objet de l'annexe 2.

Cependant, comme l'explique l'auteur du rapport, « les résultats sont biaisés par l'échantillon enquêté » : enquête un vendredi, pendant les vacances de printemps, réduite dans le temps du fait d'intempéries (soit 2 interviews faits sur 3 prévus). En outre, effectuée sur les personnes arrêtées aux aires de service, elle laisse échapper une bonne partie du trafic local.

I.5 – L'environnement

Le rapport note qu'« il est très délicat de relever le degré d'application des mesures environnementales recommandées dans les dossiers de DUP ». C'est reconnaître implicitement une certaine incapacité à établir un réel bilan.

Même sans bilan détaillé de ces mesures, il aurait été judicieux de faire la liste des principaux engagements de l'Etat, en indiquant les écarts éventuels et les effets non prévus, selon la méthodologie du bilan simplifié figurant dans la note du SETRA du 15 septembre 2005. La liste figure bien, sous une forme générale, à la page 48 de l'annexe I du rapport, mais les autres points ne sont renseignés que sous la forme d'un avis global de la DIREN Limousin, ce qui paraît insuffisant, quel que soit l'intérêt de l'avis de ce service. Au demeurant, aucune conclusion n'en est tirée .

Le principal constat qui ressort du rapport est la multiplication de zones d'activités au droit des échangeurs, qui peinent à se développer voire s'enrichissent, faute d'accueillir des activités.

Le volet paysager est davantage développé, ce qui est compréhensible, l'A 20 ayant fait l'objet d'une action exemplaire de l'Etat , à travers le « 1% paysages et développement ». L'approche se limite toutefois à l'aspect économique des « villages étapes ».

II. Les évaluations quantifiées

On ne trouve aucun élément réel dans le rapport sur ce sujet.

Le document se cantonne à rappeler que les dossiers d'instruction mixte indiquaient un TRI socio-économique de 13,9% pour la section Vierzon - Châteauroux Nord et de 9,6% pour la section Châteauroux Sud - La Croisière ; aucun calcul n'a été retrouvé pour la section La Croisière –Brive.

Les incertitudes soulignées dans les chapitres précédents sur les données de base que constituent les coûts et les trafics pour les évaluations socio-économiques expliquent qu'un calcul ex post soit effectivement impossible.

III. Partie spécifique à l'autoroute A 20

C'est sans aucun doute la partie la plus intéressante et la plus documentée du rapport, dont elle représente plus des 2/3 des développements. Plusieurs thèmes sont abordés.

III.1 – Les villages étapes

Le « village étape » est un thème spécifique à l'A 20 et s'intègre dans la volonté affirmée de donner à cette autoroute la vocation de favoriser l'aménagement et le développement des territoires traversés.

L'objectif semble atteint : le village étape est devenu la porte d'entrée d'un territoire plus vaste (exemple Uzerche). L'engouement et l'engagement des villes et villages intéressés ont permis un développement local qui, s'il n'est pas toujours spectaculaire, a maintenu une vie et une économie bien adaptées.

Une crainte exprimée toutefois : « la difficulté actuelle réside dans le fait que les commerçants qui ont lutté pour que leur village ait l'appellation ont pris leur retraite et la nouvelle génération n'a plus le même état d'esprit ».

III.2 – Les zones d'activités

Les zones d'activité le long de l'axe autoroutier se sont concentrées sur les grosses agglomérations : Brive, Limoges et Châteauroux. Un exemple : les zones du bassin de Brive ont doublé le nombre de leurs établissements depuis l'arrivée de l'autoroute dans la région. A contrario, la zone d'activité de La Croisière pourtant située à l'intersection de l'A 20 et de la RCEA n'a pas eu à ce jour le développement souhaité. Sans doute les entreprises qui s'implantent dans ces zones recherchent-elles des secteurs géographiques où sont déjà présentes d'autres activités et qui offrent un environnement propice. Le seul fait de se situer à proximité d'un échangeur ne suffit pas. Le constat fait auprès des chefs d'entreprises est quasi-unanime sur leur satisfaction quant à la présence de l'A 20.

III.3 – L'impact sur le territoire

Cet impact est principalement apprécié à travers le dire des acteurs socio-économiques.

Comme le note le rapport, l'A 20 dessert entre Vierzon et Brive des agglomérations polarisant déjà fortement les activités avant sa réalisation. Sa mise en service a accentué les déséquilibres territoriaux au détriment des zones rurales initialement peu pourvues en activités économiques.

L'amélioration des communications entre les territoires situés au long de l'axe et l'élargissement des bassins d'emploi de Châteauroux, Limoges et Brive ont eu pour conséquence une extension des périphéries tant en zones d'activités qu'en lotissements et accru les distances des relations domicile-travail.

L'aire de marché des entreprises s'est agrandie, avec corrélativement un renforcement de la concurrence. Selon les acteurs socio-économiques, l'A 20 a permis au tissu économique de se développer à la marge, sans pour autant susciter l'installation de grandes entreprises.

L'autoroute a eu des effets de polarisation des zones d'activités et du tertiaire. Les grandes surfaces apparaissent comme les principales bénéficiaires, ainsi que les chaînes hôtelières s'installant près d'un échangeur aux abords d'un grand centre urbain. Les commerces des centres-villes ont dû modifier leur stratégie de développement, certains commerces locaux ont disparu.

III.4 – L'impact sur le transport ferroviaire

L'impact de l'équipement performant et gratuit que constitue l'A 20 sur le fret ferroviaire est manifeste, notamment pour le transport de céréales et la filière bois/papier carton.

Pour les voyageurs, l'A 20 concurrence fortement les trains grandes lignes « corail » à destination de Paris et les TER Limousin et les TER Centre en liaison avec les régions limitrophes. La SNCF observe une baisse du nombre de voyageurs de l'ordre de 5% à 9% au départ des gares de Brive, Limoges, Châteauroux et La Souterraine entre 1998 et 2003.

IV. Conclusion

Le dossier établi au titre du bilan LOTI de l'A 20 entre Vierzon et Brive Sud, malgré l'intérêt de sa partie spécifique sur les aspects économiques et territoriaux, ne peut pas être considéré comme répondant aux exigences d'un tel bilan. Manquent, en effet, les données de base sur les coûts et les trafics, qui constituent le cœur du bilan. Sur les trafics, le rapport fait en outre une erreur de méthode (faute peut-être de données?), en se limitant à comparer – de manière au demeurant succincte – les trafics avant et après, ce qui ne permet pas de dire si les évolutions prévues dans les dossiers de DUP se sont effectivement réalisées ni de rechercher les explications des différences.

Sans doute, l'étalement dans le temps de la réalisation de l'itinéraire constitue un contexte défavorable. Il est clair aussi que la perspective de l'établissement du bilan prévu par la LOTI n'a pas conduit à la mise en place du recueil de données qui aurait été nécessaire, notamment en matière de suivi des dépenses.

Si la décision était prise de reprendre ce dossier, il serait judicieux de l'intégrer dans un bilan d'ensemble de l'A 20 depuis Vierzon jusqu'à Montauban (A 62).

Henri COLIN

Jean LAFONT

Ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45