

N° 004979-01

mai 2007

## **L'aménagement de la RN 66 dans le Haut-Rhin**

### **Déviations de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur**



# CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 004979-01

## **L'aménagement de la RN 66 dans le Haut-Rhin**

### **Déviations de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur**

établi par

**Paul SCHMITT,**  
ingénieur général des ponts et chaussées

**Henri LAIR,**  
conseiller d'administration de l'équipement

#### **Destinataires**

Le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer  
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 Patrice PARISÉ**,  
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 04 mai 2007

Rapport n°004979-01 : L'aménagement de la RN 66 dans le Haut-Rhin –  
Déviation de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur

Par note du 27 octobre 2006, vous avez demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission afin d'analyser la façon dont ont été réalisées les études et les estimations de coût de la RN 66 dans la vallée de la Thur**, et plus précisément celles de la déviation de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. Paul SCHMITT**, ingénieur général des ponts et chaussées et **Henri LAIR**, conseiller d'administration de l'équipement.

Ce rapport analyse de manière détaillée l'intervention des divers partenaires techniques concernés par l'opération :

- la direction des routes, aujourd'hui DGR, représentant le Ministre et responsable en dernier ressort du déroulement de l'opération,
- la DRE d'Alsace, maître d'ouvrage délégué,
- la DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué,
- le service des grands travaux (SGT) de la DDE du Haut-Rhin, maître d'œuvre,
- enfin l'IGR de la 8ème MIGT.

Les interventions de l'IGOA concerné et du RST sont également évoquées, mais ils n'ont pas à prendre d'initiative dans le processus organisationnel.

Les inspecteurs concluent qu'une phase essentielle a été omise au dernier trimestre 2004, c'est à dire une réunion de conseil intégré selon la terminologie de la circulaire du 5 mai 1994.

Qui aurait dû provoquer cette réunion ? Si chacun des cinq acteurs précités aurait pu théoriquement en prendre l'initiative, celle-ci relevait manifestement en l'occurrence de l'un des trois représentants de la maîtrise d'ouvrage chargés de conduire l'opération.

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

.../...

La circulaire du 5 mai 1994 ne définit pas explicitement les responsabilités à ce sujet. Les dérogations introduites dès l'origine aux règles fixées par cette circulaire pour le pilotage des études n'ont, par ailleurs, pas favorisé la clarification des rôles entre les services.

C'est pourquoi il a semblé difficile aux inspecteurs *"d'établir les responsabilités en cause"*, selon la demande formulée par votre note du 27 octobre 2006, c'est à dire de les cibler précisément.

Quant aux *"conclusions utiles"* que l'on peut déduire des dysfonctionnements de cette opération, elles font l'objet des deux recommandations développées en pages 7 et 8 du rapport. J'en cite les extraits suivants :

**5.1** –.....

*"Les dysfonctionnements constatés résultent d'une insuffisante définition du « qui fait quoi ? ».*

*Nous recommandons que la répartition des tâches entre les deux niveaux de maîtrise d'ouvrage soit très précise et qu'elle soit définie soit pour les cas usuels dans la circulaire en cours de préparation, soit à défaut dans les décisions ministérielles (DM) successives qui accompagnent le déroulement de l'opération."*

.....

**5.2** – *"Les investigations menées sur ce dossier se sont souvent heurtées à l'absence de traçabilité de son instruction dans les services. ...."*

*Cela pose la question de l'archivage électronique des pièces importantes de l'instruction d'une opération."*

Ce rapport est **non communicable** au sens de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à l'accès aux documents administratifs.

*Signé*

**Claude MARTINAND**

**Diffusion du rapport n° 004979-01**

- 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 2 ex
- le directeur général des routes 3 ex
- le vice-président du CGPC 1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC 7 ex
- le secrétaire de la 3ème section du CGPC 1 ex
- le coordonnateur de la MIGT 8 1 ex
- le coordonnateur de la MIGT 9 1 ex
- MM. SCHMITT, LAIR 2 ex
- archives CGPC 1 ex

Dijon et Strasbourg, le 10 avril 2007

Henri LAIR  
Chargé de mission d'inspection - 8ème MIGT

Paul SCHMITT  
IGPC - 9ème MIGT

**Mission d'inspection n°004979-01 relative à l'aménagement de la RN 66  
dans le Haut-Rhin**

**Déviations de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur .**

**SOMMAIRE :**

Préambule	p.1
1 – L'action de la DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué	p.2
- 1.1 – La mission de prestations intellectuelles confiée à INGEROP	p.2
- 1.2 – L'action propre de la DDE du Haut-Rhin, MOA déléguée	p.2
- 1.3 – La remise en cause de l'économie générale du projet	p.4
2 – Le rôle de la DRE d'Alsace	p.5
3 – Le rôle de la Direction des Routes (devenue DGR)	p.5
4 – Conclusion	p.6
5 – Recommandations	p.7
Annexe 1 : déroulement de l'enquête	p.9
Annexe 2 : historique du projet	p.10
Annexe 3 : pilotage des études	p.12
Annexe 4 : conduite des études	p.16
Annexe 5 : évolution du coût du projet	p.19
Annexe 6 : lettre de mission	p.24

**Préambule**

Par note du 27 octobre 2006, le Ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (Direction générale des Routes) a demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission afin d'analyser la façon dont ont été réalisées les études et les estimations de coût de la RN 66 dans la vallée de la Thur**, et plus précisément celles de la déviation de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur.

La DDE du Haut-Rhin nous a remis dès le début du mois de décembre 2006 les principales pièces de l'APS du 13 juillet 2006 de cette déviation de Bitschwiller-lès-Thann et Willer-sur-Thur. Par contre notre demande concernant l'analyse des écarts entre l'APS chiffré à 89 M€ et supposé établi en 2004 d'une part, et l'APS du 13 juillet 2006 chiffré à 123 M€ d'autre part, n'a pas été satisfaite.

Lors de la réunion de lancement, il nous a été remis le contrat de maîtrise d'œuvre passé avec la Société INGEROP, signé pour l'État par le DDE du Haut-Rhin le 26 mai 2003. Il nous a été également remis le dossier de l'enquête d'utilité publique qui s'est déroulée du 22 novembre 2006 au 13 janvier 2007.

Le déroulement de la mission d'inspection et la liste des personnes rencontrées figurent en annexe 1.

L'historique du dossier est rappelé en annexe 2.

## **1 – L'action de la DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué**

La commande du 23 juillet 2002 de la DRE d'Alsace, adressée le 25 juillet, à la DDE du Haut-Rhin précisait d'une part que la DDE du Haut-Rhin était maître d'ouvrage délégué et arrêta d'autre part l'« *enveloppe financière prévisionnelle de l'ordre de 50 M€ pour l'ensemble de la section Willer-Bitschwiller* » (cf. page 2 de la commande : §1 - objectifs financiers de la commande de l'APS).

Il était précisé en outre que l'« *enveloppe financière prévisionnelle pour l'aménagement de Bitschwiller est de 15 M€ comprenant les études, les acquisitions foncières et les travaux* ».

La DDE du Haut-Rhin a lancé au 2ème semestre de 2002 la consultation des bureaux d'études aux fins de choisir le prestataire des études de l'opération pour la production de l'APS de la section Bitschwiller–Willer–Gehren de la RN 66 déviée.

L'annexe 3 expose le déroulement du pilotage des études depuis la commande du 23 juillet 2002 jusqu'à la remise de l'APS le 13 juillet 2006.

### **1.1 - La mission de prestations intellectuelles confiée à INGEROP**

Cette mission s'est déroulée du 28 mai 2003, date de la notification du contrat du 26 mai 2003, jusqu'à la constitution du dossier d'enquête publique à la fin de l'année 2006.

Cette mission s'est déroulée à l'entière satisfaction du maître d'ouvrage délégué, la DDE du Haut-Rhin. Toutefois comme le note l'annexe 4, le jugement porté sur la qualité des prestations d'INGEROP n'est pas totalement absent de réserves de la part des services techniques du ministère de l'Équipement assurant un contrôle extérieur pour le compte de l'ingénieur spécialisé « Routes » (IGR).

### **1.2 - L'action propre de la DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué**

Nous distinguons deux phases principales :

- **de juillet 2002 à août 2004**

Les études d'INGEROP aboutissent à la concertation locale qui a lieu en juin et juillet 2004. Cette concertation confirme la forte opposition des habitants de Bitschwiller-lès-Thann non seulement à un tracé entièrement à niveau, mais aussi aux variantes comportant une tranchée partiellement couverte ; cette possibilité de variante était d'ailleurs expressément évoquée dans la lettre du ministre au député de la circonscription locale du Haut-Rhin, en date du 5 juin 2002 .

Le DDE du Haut-Rhin engage une négociation avec le maire de Bitschwiller afin de trouver un compromis sur une solution en tranchée couverte.

A ce stade des études, hormis les estimations des variantes soumises à concertation, une seule estimation sommaire d'une telle solution a été retrouvée à la DDE du Haut-Rhin. En date du 5 août 2004, elle a été établie sur la base des évaluations fournies par INGEROP. Elle s'établit comme suit:

– secteur de Bitschwiller :	
variante 3 avec une tranchée couverte de 300 m :	69 M€
– secteur de Willer :	
variante 2 avec tunnel de 300 m de longueur :	22 M€
– secteur de Gehren :	
variante 2 : raccordement court :	14 M€
	Total technique : <u>105 M€</u> ,

On note que ces chiffres correspondaient aux évaluations sommaires d' INGEROP, diminuées de 10 % et comportent selon INGEROP " *les prestations annexes (AF, voie ferrée , etc.....)*".

Cette évaluation sommaire nous a été remise par le chef par intérim du service des Grands Travaux (SGT), lors de la troisième réunion du 18 décembre 2006 citée en annexe 1 du présent rapport.

Constatons que dès le mois d'août 2004, la maîtrise d'œuvre de la DDE du Haut-Rhin est consciente que le coût d'un projet de déviation en tranchée couverte sur une courte section dépassera le seuil des 100 M€, valeur 2004.

L'indice TP 01 a subi une augmentation de 10,5 % en deux ans, de juillet 2004 à juillet 2006 :

TP 01 (juillet 2004) :	507,3
TP 01 (juillet 2006) :	560,5

• **b) de septembre 2004 au 6 juillet 2006**

Par note du 29 septembre 2004, le DDE du Haut-Rhin rend compte au préfet du département de la négociation qu'il a conduite, à sa demande, avec le maire de Bitschwiller. En réponse à la demande de cette collectivité de réaliser une tranchée couverte de 900 mètres de longueur environ - la majeure partie de la déviation dans la traversée de la commune - le DDE propose de réaliser deux tranchées couvertes de 300 m de longueur chacune.

Mais le coût de la traversée de Bitschwiller, évalué le 5 août 2004 à 69 M€ avec une seule tranchée couverte de 300 mètres, est ramené à 53 M€ avec deux tranchées couvertes de 2 x 300 mètres. Le coût d'objectif de la déviation Willer-Bitschwiller est alors estimé et annoncé aux élus et co-financeurs à 89M€, en contradiction avec les éléments d'évaluation du 5 août 2004. Le SGT de la DDE du Haut-Rhin s'avoue aujourd'hui incapable de présenter le sous-détail de cette estimation (cf. annexe 5 relative à l'évolution du coût du projet). Cette évolution paradoxale et incompréhensible du coût ne fera l'objet d'aucune critique officielle, notamment de la DRE d'Alsace pendant les dix-huit mois qui suivront.

Cette estimation de 89M€ a été maintenue en juillet 2006 par le maître d'ouvrage délégué dans sa lettre de transmission du dossier d'APS à l'approbation du directeur des Routes, par l'affichage d'un coût estimé en valeur janvier 2005, alors que l'évaluation du dossier APS ressort à 123 M€ en valeur juillet 2006.



### 1.3 – La remise en cause de l'économie générale du projet

En tout état de cause et même si l'étude d'APS n'en était pas encore au stade de l'approbation, il est clair que compte tenu de l'évolution technique du projet qui remettait en cause son économie générale et du quasi doublement de l'objectif financier fixé par la commande de juin 2002, une réunion de conseil intégré selon la circulaire du 5 mai 1994<sup>1</sup> était nécessaire au 4ème trimestre 2004. Cette réunion s'imposait préalablement aux annonces faites par les responsables locaux de l'Équipement aux élus et co-financeurs lors de la réunion en préfecture du Haut-Rhin le 11 février 2005.

Cette réunion aurait d'abord permis de replacer la déviation de Willer-Bitschwiller dans le cadre plus large de l'aménagement de la RN 66 dans la vallée de la Thur. L'absence de production du complément d'enquête préliminaire demandé par la décision ministérielle du 23 septembre 2002 n'avait pas permis au directeur des Routes d'arrêter le parti d'aménagement de la RN 66 ni l'enveloppe financière prévisionnelle comme le prévoyait cette décision.

Le conseil intégré aurait ensuite permis d'examiner les conséquences techniques du projet négocié par le DDE du Haut-Rhin en associant l'ingénieur général spécialisé « ouvrages d'art » (IGOA) et les services techniques ministériels spécialisés. Les interrogations d'ordre technique auraient contribué à révéler, dès cette époque, les contraintes techniques, avec leurs implications financières, que le projet allait connaître à partir de l'automne 2005 : l'allongement le tunnel de Willer-sur-Thur de 300 m à 500 mètres environ et la modification de l'arrivée de la nouvelle route sur le giratoire de Gehren.

Le conseil intégré aurait enfin fait remonter au directeur des Routes les questions d'ordre politique, financier et technique que posait le projet de déviation en sortie de phase de concertation. Ce compte rendu au maître d'ouvrage devait entraîner l'intervention d'une nouvelle décision ministérielle définissant un nouveau cadre technique et financier d'action au maître d'ouvrage délégué.

En tout état de cause une autre réunion de conseil intégré devait avoir lieu au premier trimestre 2006 lorsque la longueur du tunnel de Willer a été augmentée de 300 m à 500 m.

---

<sup>1</sup> Rappelons sur cette question du conseil intégré, les préconisations de l'instruction annexée à la circulaire n)94-56 du 5 mai 1994 définissant les modalités d'élaboration, d'instruction et d'approbation des opérations d'investissements sur le réseau routier national non concédé :

*1.2.4 - " L'avant-projet sommaire donne lieu avant son approbation à un conseil intégré organisé par l'inspecteur général spécialisé dans le domaine routier (IGR). Pour animer ce conseil, l'IGR associe le directeur régional de l'équipement, l'inspecteur général spécialisé dans le domaine des ouvrages d'art (I.G.O.A.) lorsque nécessaire, et les services techniques concernés (SETRA, CERTU, CETU., CETE en tant que de besoin).*

*Dans le cas où l'avant-projet sommaire nécessiterait de recourir à des techniques non maîtrisées par les services techniques normalement consultés, l'IGR peut être conduit à prendre toute initiative pour rechercher l'avis de spécialistes des disciplines en cause. "*

L'annexe 1 de la circulaire indique au § 1.2 « contenu de l'avis de l'inspection générale » que :  
« Il est souhaitable qu'eux-mêmes [les IGR], ainsi que les services spécialisés, soient informés de l'avancement des études à quelques étapes clés au sein de chaque phase (procédure des conseil intégré) ».

## 2 – Le rôle de la DRE d'Alsace

Il y a lieu de rappeler en préalable l'action de la DRE d'Alsace en faveur de la diminution du trafic de transit de poids lourds sur la RN 66 grâce à la réglementation restrictive de la circulation des poids lourds au travers des cols des Vosges et en particulier celui de Bussang.

La décision ministérielle du 23 septembre 2002 organise le pilotage des études conformément aux dispositions de la circulaire précitée du 5 mai 1994 : au niveau régional pour l'étude préliminaire et au niveau départemental pour l'étude d'APS. Mais le pilotage des études a souffert de deux dispositions dérogatoires à cette circulaire (cf. annexe 3) :

- l'étude d'APS de la déviation de Willer-Bitschwiller a été engagée avant les conclusions de l'étude préliminaire ;
- la commande de l'étude APS du 23 juillet 2002 a été passée au DDE du Haut-Rhin par le DRE d'Alsace et non par le directeur des Routes. La notification de la commande demandait au DDE de rendre compte au DRE de l'avancement des études.

Ces dérogations ont pu introduire quelque confusion dans le positionnement entre les deux services, tous deux maîtres d'ouvrage délégué, et dans leurs relations.

Si la DRE a participé activement au lancement de l'opération entre juin et septembre 2002, elle s'est peu impliquée par la suite dans le dossier :

- elle n'a pas produit le complément d'étude préliminaire qui lui était commandé ce qui n'a pas permis de mieux cadrer les objectifs d'aménagement et d'enveloppe financière des opérations sur la RN ,66 dans la vallée de la Thur ;
- elle n'a pas participé à la concertation conduite sur le projet de déviation en 2004 ni à la négociation qui a suivi avec le maire de Bitschwiller.

La DRE n'a pas été sollicitée par la direction des Routes pendant ces années. Elle n'a pas non plus été sollicitée par la DDE sauf pour l'intervention de la commande modificative en 2005.

A défaut de saisir le directeur des Routes, le DRE d'Alsace s'est substitué à lui en fixant de nouveaux objectifs au DDE du Haut-Rhin par la commande modificative du 17 juin 2005, notifiée le 21 juin. Le DRE d'Alsace n'était pas habilité à modifier la commande initiale eu égard aux dispositions de la circulaire du 5 mai 1994 et accessoirement au seuil financier de la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI). Cette décision a été prise sans contrôle des caractéristiques techniques du projet ni de l'estimation du coût. Il n'a été trouvé trace d'échanges écrits entre la DRE et la direction des Routes ni sur la modification de la commande ni sur l'évolution du projet et de son coût.

## 3 - Le rôle de la Direction des Routes (devenue direction générale des routes)

De 2002 à 2005, le dossier était traité à la direction des Routes par l'unité chargée des opérations en rase campagne. A l'automne 2005, le suivi des opérations a été réorganisé pour être mis en cohérence avec la création des services de maîtrise d'ouvrage (SMO). Les opérations ont été réparties par région sans distinction de leur caractère urbain ou rural.

La direction des Routes a commandé à la DRE Alsace, le 23 septembre 2002, l'étude préliminaire de l'itinéraire depuis Thann jusqu'au col de Bussang. Cette commande est restée sans résultat à ce jour ; il n'a pas été trouvé trace dans le dossier d'une relance du service par la direction des Routes.

Les deux dérogations aux dispositions de la circulaire précitée du 5 mai 1994 que constituaient la commande par le DRE et l'engagement des études d'APS préalablement aux conclusions de l'étude préliminaire d'itinéraire, créaient, dans un contexte institutionnel traversé par la perspective de renforcement de l'échelon régional et dans un contexte local délicat, une situation qui demandait une vigilance particulière sur le cadrage de l'opération, sur la levée des points d'arrêt et sur l'évolution de la commande. Ce pilotage global et attentif de l'opération et des études n'a pas été exercé par la direction des Routes.

Selon les informations recueillies lors de l'entretien avec le responsable des opérations routières en charge du dossier, la direction des Routes n'a eu connaissance de la commande modificative du DRE qu'en avril 2006 lors de la préparation d'une réunion du député local avec le cabinet le 7 juin suivant. Il ne fait pas de doute que la saisine de la direction des Routes et la mise en œuvre du conseil intégré auraient permis de mettre à plat en temps utile les problèmes techniques et financiers. Cette démarche aurait suscité l'intervention d'une décision ministérielle de nature à recadrer l'opération et à donner des instructions aux services pour la poursuite des études.

La direction des Routes a pris connaissance du fort surenchérissement du projet à 123M€ en octobre 2006 à la lecture du dossier d'APS dont les termes démentaient le coût affiché dans la lettre de transmission du DDE. Le parti a été pris alors d'annoncer le coût réellement estimé du coût afin d'éviter un recours sur ce point lors de l'enquête d'utilité publique, pour tenir compte des règles nouvelles d'évaluation de la performance du service au titre le LOLF et en prévision d'une contractualisation avec les financeurs sur la totalité de l'opération.

#### **4 – Conclusion**

L'étude de ce dossier montre, si besoin en était, que les études de la déviation de Bitschwiller-Willer ont été menées dans un site quasiment urbain et dans un contexte politique, social et humain, notamment à Bitschwiller, particulièrement difficile.

La première phase des études, lancée par la commande de la DRE d'Alsace du 23 juillet 2002 et qui s'est achevée au mois d'août 2004, s'est déroulée dans des conditions normales, peu susceptibles d'être critiquées. Les multiples variantes étudiées et proposées par le bureau d'études INGEROP, sous l'autorité de la DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué, montrent une réelle volonté d'optimiser le projet. D'ailleurs, les travaux d'INGEROP menés durant cette phase n'ont fait l'objet d'aucune critique notoire lors de notre mission.

Il n'en va pas de même pour la deuxième phase des études qui s'est déroulée de septembre 2004 jusqu'au 6 juillet 2006. Deux effets se sont conjugués pour surenchérir fortement le coût de l'opération :

- l'évolution du parti d'aménagement : après un premier abandon d'une solution de dérivations, le projet a évolué, sous l'effet de l'action locale, d'une déviation à niveau vers une déviation avec deux tranchées couvertes discontinues ;
- l'évolution des caractéristiques principales du projet en raison de contraintes techniques insuffisamment maîtrisées telles que la nécessité de doubler la longueur du tunnel sous l'éperon rocheux ou de protéger une station de captage.

Nos investigations se sont heurtées à une opacité certaine entourant les évaluations du projet et de son coût à ses divers stades d'avancement. L'estimation de 89M€ annoncée à la fin 2004 n'est justifiée par aucun décompte même sommaire. Malgré les éléments qui le contredisent dès l'origine et les additions de coûts supplémentaires, cet objectif financier n'a pas été révisé

pour des raisons qui semblent relever du contexte institutionnel de l'époque et du contexte local, mais qui sont en tout état de cause étrangères aux exigences techniques et financières de l'élaboration des projets d'investissement routiers.

Pendant cette période, le rôle de la DDE du Haut-Rhin a été prépondérant en tant que maître d'ouvrage délégué. Mais la chaîne de pilotage des études a été défaillante dans un dossier sur lequel les dérogations aux règles de la circulaire du 5 mai 1994 auraient du conduire à plus de vigilance : la direction des Routes n'a pas exercé le pilotage global des études ; la DRE d'Alsace n'a pas assumé ses attributions et responsabilités dans le processus des études.

Cette défaillance du pilotage, en cascade de la direction des Routes à la DDE, n'a pas permis aux différents verrous du processus de fonctionner. Cette défaillance trouve sa traduction dans la modification de la commande initiale par le DRE, qui n'en avait pas la compétence, sans contrôle technique et financier du projet.

**Manifestement, une concertation technique approfondie, interne au ministère de l'Equipement, aurait dû avoir lieu au 4eme trimestre 2004, après la concertation locale de juin-juillet 2004. Elle aurait dû associer, sous l'égide des deux maîtres d'ouvrage délégués, DRE d'Alsace et DDE du Haut-Rhin, l'IGR, l'IGOA et le RST.**

Cet examen effectué en présence, le cas échéant, des intervenants extérieurs, tels le bureau d'études INGEROP, aurait nécessairement permis d'évaluer de manière contradictoire les études techniques et financières existantes.

Nul doute qu'une appréciation plus réaliste du coût de l'opération en serait résultée fin 2004/début 2005 pour établir, éventuellement, une commande modifiant celle du 23 septembre 2002.

## **5 – Recommandations**

**5.1** – La nouvelle organisation mise en place au ministère de l'Equipement distingue nettement les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Elle permet dès lors une meilleure identification du rôle de la maîtrise d'ouvrage et de ses responsabilités.

Cela n'est pas suffisant : le dossier de la RN 66 – déviation de Willer-Bitschwiller montre qu'il faut en outre que les responsabilités soient clairement réparties entre la Direction générale des Routes (DGR), maître d'ouvrage en dernier ressort, et la DRE/SMO, maître d'ouvrage délégué. Les dysfonctionnements constatés résultent d'une insuffisante définition du « qui fait quoi ? ».

Nous recommandons que la répartition des tâches entre les deux niveaux de maîtrise d'ouvrage soit très précise et qu'elle soit définie soit pour les cas usuels dans la circulaire en cours de préparation, soit à défaut dans les décisions ministérielles (DM) successives qui accompagnent le déroulement de l'opération.

Il convient nous semble-t-il à cet effet :

- de mieux définir les points d'arrêt et les modalités de leur levée ;
- d'imaginer un dispositif pérenne qui permette à la DGR de s'assurer que les verrous fonctionnent sur toutes les opérations et d'être alertée sur les situations susceptibles de présenter un risque, pour la phase d'étude d'avant projet préalable à l'ouverture de l'enquête d'utilité publique. Le plus simple pourrait consister en l'obligation pour

chaque service de maîtrise d'ouvrage (SMO) d'adresser en début d'année à la DGR un état d'avancement de ses opérations. Une autre méthode consisterait à repérer toute opération qui n'aurait pas fait l'objet d'un échange écrit entre la DGR et la DRE durant une année.

**5.2** – Les investigations menées sur ce dossier se sont souvent heurtées à l'absence de traçabilité de son instruction dans les services. En particulier, le développement des relations entre les services par courriels a fait obstacle en DRE d'Alsace à toute reconstitution des échanges entre les interlocuteurs, et ce dans la situation favorable où le responsable du service est resté en poste. Cela pose la question de l'archivage électronique des pièces importantes de l'instruction d'une opération. La pratique d'un archivage périodique par exemple sur CD-Rom n'est pas entrée dans les mœurs. C'est une question qu'il importe de traiter pour conserver la mémoire des services, pour favoriser le contrôle de gestion, le contrôle interne ou les audits et pour assurer le cas échéant la défense des intérêts de l'Etat et de ses agents.

*Henri Lair*  
*chargé de mission d'inspection*

*Paul Schmitt*  
*Ingénieur général des Ponts et Chaussées*

### Déroulement de l'inspection

La réunion de lancement a eu lieu le 18 décembre 2006 au siège de la DDE du Haut-Rhin à Colmar. La matinée a comporté trois réunions consécutives :

- une première réunion à 10 h avec M. Alain LORRIOT, IGPC, DDE du Haut-Rhin,
- une deuxième réunion à 10 h 30 avec M. Alain LORRIOT et M. Jean CORNET, chef par intérim du SGT depuis novembre 2005,
- une troisième réunion à 11h15 avec les mêmes rejoints par M. Patrick FELDNER, actuellement directeur au Conseil général 68 mais précédemment chef du SGT jusqu'en novembre 2005.

L'après-midi du même 18 décembre 2006, une réunion d'approfondissement technique a eu lieu dans les bureaux du SGT de la DDE 68 à Brunstatt : ce sont maintenant les bureaux du SIR de la DIR-Est.

Le départ à la fin de l'année 2006 de M.Jean-Claude FESTOR, DRDE d'Alsace/Bas-Rhin n'a pas laissé le temps aux inspecteurs de s'entretenir avec lui. Leur interlocuteur à la DRE d'Alsace a été M.QUOY, qui a suivi l'affaire depuis avril 2002 et qui est aujourd'hui en charge du SMO.

Les investigations des enquêteurs ont porté sur les pièces écrites du dossier et notamment sur l'ensemble des pièces du dossier d'études APS. Les demandes de pièces faites en particulier à la DRE d'Alsace sur les différents échanges que le service avait pu avoir de 2004 à 2006 avec la DDE et avec la direction des Routes sont pour l'essentiel restées vaines en raison d'une très faible traçabilité du dossier.

La date à laquelle les responsables locaux de la DDE et de la DRE ont eu effectivement connaissance de l'estimation du dossier APS, n'a pas pu être déterminée avec certitude, pas plus que les conditions dans lesquelles l'information a pu circuler entre ces responsables. Mais il ne paraît pas faire de doute que le 6 juillet 2006, date de la réunion préfectorale avec les élus, ces responsables n'ignoraient pas l'évolution importante du coût du projet.

#### Personnes rencontrées

M.Alain LORRIOT	Directeur départemental de l'Équipement du Haut-Rhin
M.Patrick FELDNER	Chef du service des Grands Travaux (SGT) de la DDE du Haut-Rhin (de mai 2002 à novembre 2005)
M.Jean CORNET	Chef par intérim du service des Grands Travaux (SGT) de la DDE du Haut-Rhin (depuis novembre 2005)
M.Olivier QUOY	Chef du service des Infrastructures territoriales à la DRE d'Alsace (depuis le 1 <sup>er</sup> avril 2002)
M.Didier BOUNY	Chargé du bureau des opérations routières 1 à la Direction générale des Routes depuis l'automne 2005)
M.Jacques VIGNERON	Ingénieur général spécialisé Routes (IGR)
M.Pierre PINCON	Collaborateur de l'IGR

Les principales conclusions du rapport ont été restituées au DDE du Haut-Rhin lors d'un entretien téléphonique en date du 27 mars 2007.

### Mission d'inspection n°004979-01 relative à la RN 66 dans la vallée de la Thur Déviation de Willer-Bitschwiller (Haut-Rhin)

## Historique du projet

### **1 – L'origine du projet**

La déviation de Willer-Bitschwiller s'inscrit dans le projet d'aménagement de la RN 66 entre Remiremont (Vosges) et Mulhouse (Haut-Rhin), classée en 1987 au schéma directeur des routes nationales comme « grande liaison d'aménagement du territoire » (GLAT) avec attribution en 1992 du label de « grande voie européenne » (E 512).

Ces classements ont conduit à privilégier la fonction de transit de cette voie en prévoyant, par la décision ministérielle (DM) du 21 mars 1994 un parti d'aménagement à long terme à 2X2 voies. Ce parti d'aménagement a été restreint à deux voies avec carrefours dénivelés pour les déviations entre Thann et Felling sur le versant alsacien de la RN66, par la DM du 4 mars 1996.

L'avant-projet sommaire (APS) de la déviation de Willer-sur-Thur – Bitschwiller-lès-Thann a été approuvé par une DM du 16 mai 1997 pour un coût d'objectif de 116 millions d'euros. La déclaration d'utilité publique du 16 juin 1998 a été annulée le 1<sup>er</sup> juillet 1999.

### **2 - L'abandon des « voies de dérivation »**

La mission d'étude confiée le 2 juin 1999 au CGPC par le ministre de l'Equipement, M. Jean-Claude Gayssot, avait pour objectif de proposer des améliorations significatives de la circulation, du cadre de vie et de la sécurité routière, à court terme, dans la vallée de la Thur a conclu en octobre 1999 que les solutions étudiées de création d'une voie rapide se trouvaient dans une impasse « notamment financière et environnementale ». Elle a proposé un traitement global du dossier associant la limitation du trafic de transit de poids-lourds, le développement de l'offre de transport collectif de voyageurs et la réalisation dans les traverses de « voies de dérivation » courtes, localisées, avec des caractéristiques limitées.

Conformément à la lettre ministérielle du 12 janvier 2000, une démarche de projet a été conduite avec les élus, sous l'autorité du préfet du Haut-Rhin. La concertation locale de deux ans a conduit au rejet de la solution des voies légères de dérivation proposées par la mission d'études du CGPC précitée et jugées inacceptables localement. Le rapport d'étape du DDE du Haut-Rhin du 25 mars 2002 conclut à la poursuite de l'action engagée pour la réduction du trafic de transit et en faveur du transport collectif et se prononce pour un parti d'aménagement fondé sur des déviations urbaines prenant en compte le cadre de vie (bruit et coupure urbaine). Le directeur régional de l'Equipement a sollicité du directeur des Routes l'intervention d'une nouvelle décision ministérielle précisant la vocation de la RN 66, confirmant le parti d'aménagement et lui confiant le lancement des études APS, qu'il anticipe parallèlement. Le 5 juin 2002, le ministre informe M. Reitzer, député du Haut-Rhin, de l'engagement sans délai des études d'APS qui examineront « *plusieurs variantes techniques d'aménagement possible dont [à la demande du député] celles intégrant des tranchées couvertes* ».

### **3 - La décision ministérielle du 23 septembre 2002**

La décision ministérielle du 23 septembre 2002 abroge la décision du 4 mars 1996 et souligne que la RN 66 dans la vallée de la Thur doit rester un itinéraire à vocation essentiellement local

conçu comme un élément d'un système de desserte multimodale. Elle retient pour la section considérée autour de Willer-Bitschwiller un parti d'aménagement fondé sur l'alternance des requalifications de voie et des sections courtes de voies nouvelles qui pourront être réalisées en tranchées pour des motifs de protection et d'insertion. La décision demande de compléter les études, notamment sur les volets socio-économique et environnemental, afin d'aboutir pour le début de l'année 2003 à une étude préliminaire conforme aux dispositions de la circulaire du 5 mai 1994. La décision précise que le parti d'aménagement de la RN 66 dans le Haut-Rhin et l'enveloppe prévisionnelle correspondante seront arrêtés au vu de cette étude préliminaire.

La décision ministérielle confie la conduite de cette démarche à la direction régionale de l'Équipement d'Alsace. Elle valide enfin la commande qui a été passée par anticipation le 25 juillet 2002 par le DRE au DDE du Haut-Rhin. Ce dernier est chargé d'engager les études APS sur la section Willer-Bitschwiller.

La commande d'APS du DRE reprend les conclusions de la concertation locale et fixe pour la section Willer-Bitschwiller un objectif financier prévisionnel de l'ordre de 50 M€ en rappelant que l'enveloppe financière pour l'aménagement sur la seule commune de Bitschwiller est de 15M€, études et acquisitions foncières comprises.

#### **4 - Le changement de parti d'aménagement en 2004-2005**

Lors de la concertation menée en juin et juillet 2004 sur le projet de déviation de Willer-Bitschwiller, le conseil municipal de cette dernière commune a accepté le tracé proposé mais s'est prononcé pour une tranchée couverte au droit de la totalité de la partie urbanisée de la commune (900m). Les négociations menées durant l'été se sont conclues par une acceptation de deux sections couvertes discontinues de 300m de long chacune. Le coût de la déviation de Bitschwiller a été estimé dans ces conditions à 53 M€ portant le coût total de la déviation de Willer-Bitschwiller à 89 M€. Un consensus s'est dégagé pour cette solution et à ce montant parmi les élus et les co-financeurs lors d'une réunion présidée par le préfet du Haut-Rhin le 11 février 2005.

Un commande modificative de l'APS, en date du 17 juin 2005, a été adressée par le DRE Alsace au DDE du Haut-Rhin le 20 juin 2005. Elle arrête les principes d'une double tranchée couverte à Bitschwiller et d'un tunnel court avec raccordement ouest du projet au Gehren à Willer. Elle fixe l'enveloppe financière prévisionnelle du projet à 89M€.

#### **5 - Les évolutions techniques du projet en 2006**

Les études complémentaires menées sur le nouveau projet ont conduit à des modifications significatives du tracé et des ouvrages, à savoir pour l'essentiel : le doublement de la longueur du tunnel de Willer portée de 245 à 495m, le déplacement du giratoire-ouest de Gerhen entraînant un allongement de parcours, le surcoût du déplacement de la voie ferrée, le surcoût pour talus de grande hauteur.

En définitive, le dossier d'études APS produit en juillet 2006 établit le montant du projet à cette date à 123M€.

Le dossier d'études APS a été transmis par le DDE du Haut-Rhin au directeur général des Routes (DGR) le 20 juillet 2006, pour un coût provisoire des travaux de 90M€ en valeur janvier 2005. Ce dossier a reçu un avis « nettement défavorable » de l'ingénieur général spécialisé « Routes » le 29 septembre 2006.

Une décision ministérielle du 23 octobre 2006 a approuvé l'avant-projet sommaire et autorisé le lancement de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique qui s'est ouverte le 22 novembre 2006.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*



<b>Mission d'inspection n°004979-01 relative à la RN 66 dans la vallée de la Thur Déviation de Willer-Bitschwiller (Haut-Rhin)</b>
--

<b>Pilotage des études</b>
----------------------------

## **1 – Les commandes passées en 2000 pour la vallée de la Thur**

- ❖ Une lettre ministérielle du 12 janvier 2000 qui fait suite aux conclusions du rapport d'octobre 1999 de la mission d'étude du CGPC<sup>2</sup> sur l'aménagement de la RN 66 dans la vallée de la Thur :
  - demande au préfet du Haut-Rhin de piloter une démarche locale de projet, avec constitution d'un comité de pilotage et d'une équipe technique pluridisciplinaire animée par la DDE, chargée par ailleurs de poursuivre les études, les réflexions et leur coordination avec les autres acteurs ;
  - charge la DRE Alsace des aspects régionaux et interrégionaux du dossier et notamment de l'étude de la réduction du trafic de transit sur la RN66 et notamment des poids lourds.
  
- ❖ Une lettre ministérielle du 3 mai 2000 indique que les études relatives aux projet d'aménagement dans la vallée de la Thur pourraient concerner les communes de Moosch, Willer-sur-Thur, Bitschwiller-les Thann, Thann, Vieux-Thann et Cernay. Elle précise que, par application de la circulaire du 5 mai 1994, pour les opérations d'investissements d'un coût inférieur à 9,15M€ en milieu urbain, l'initiative de la commande, la maîtrise d'ouvrage des études ainsi que l'approbation relève de l'échelon départemental sous réserve de l'avis de l'IGR. Elle ajoute que si le coût d'un projet dépassait ce seuil, la commande et l'approbation relèveront du niveau régional puisque « *l'ensemble des aménagements n'excèdera pas le seuil financier de la LOTI* » (83M€ ).

## **2 – La commande de 2002 sur la section WillerBitschwiller**

- ❖ La commande technique de l'APS passée le 25 juillet 2002 par le DRE au DDE du Haut-Rhin fixe les modalités de pilotage de l'aménagement de la section Willer-Bitschwiller de la RN66 :
  - organise la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'opération confiée au DDE du Haut-Rhin qui doit rendre compte au DRE de l'avancement des études. Le DDE doit désigner un responsable d'opération et un responsable qualité ;
  - confie au responsable d'opération l'organisation des études, la définition des points critiques et des points d'arrêt ainsi que du niveau de décision correspondant, tous éléments à formaliser dans un plan d'assurance qualité (PAQ) à approuver par le DDE après avis du comité de pilotage ;
  - attribue un rôle décisionnel important à un comité de pilotage qui est chargé, sous la direction du DRE, d'assurer le suivi de la commande et éventuellement, sous condition, de la faire évoluer, et de lever certains points d'arrêt dont les premiers éléments de faisabilité d'une tranchée couverte et le choix des caractéristiques géométriques de l'aménagement.

<sup>2</sup> Rapport CGPC n° 1999-0116-01 établi par MM. Paul Schmitt et Jacques Vigneron.

- ❖ La décision ministérielle du 23 septembre 2002 :
  - conforte la DRE d'Alsace dans son rôle d'animation des transports et de garante de la cohérence intermodale. Elle la charge de compléter pour le début 2003 l'étude préliminaire, au sens de la circulaire du 5 mai 1994, afin de permettre d'arrêter le parti d'aménagement de la RN 66 dans le Haut-Rhin et l'enveloppe financière prévisionnelle.<sup>3</sup> ;
  - demande à la DDE du Haut-Rhin d'engager les études d'APS de Willer-Bitschwiller "*conformément à la commande qui lui a été adressée par la DRE le 25 juillet 2002*".
  
- ❖ La commande technique et la décision ministérielle ont nécessité plusieurs visites sur place et réunions de travail de cadres de la DRE d'Alsace en 2002. La participation de la DRE Alsace a été moindre en 2003, lorsque le bureau d'études INGEROP réalisait ses études. Plus problématique est l'apparent éloignement de la DRE Alsace de ce dossier à partir de la mi-2004 : ainsi il ne semble pas que les évaluations de la déviation de Willer – Bitschwiller du 5 août 2004 aient été communiquées par la DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué, à la DRE Alsace, maître d'ouvrage représentant la direction des Routes. La question est ainsi posée de savoir comment a été établie par la DRE d'Alsace la commande modificative d'APS du 17 juin 2005, transmise le 21 juin 2005 à la DDE du Haut-Rhin, confirmée à cette occasion dans son rôle de maître d'ouvrage délégué.

### 3 – La commande modificative de juin 2005

- ❖ La commande technique de l'APS passée le 25 juillet 2002 par la DRE Alsace au DDE du Haut-Rhin a fait l'objet d'une décision modificative du DRE Alsace en date du 17 juin 2005. Cette commande modificative<sup>4</sup> :
  - arrête les principes d'aménagement suivants : pour Bitschwiller, une double tranchée couverte, et pour Willer un franchissement de l'éperon rocheux par un tunnel court et un raccordement ouest au Gehren ;
  - fixe l'objectif financier à 89M€ ;
  - forme un comité de pilotage placé sous la présidence du DRE pour lever les principaux points d'arrêt.

Cette commande entérine les conclusions de la réunion des élus présidée par le préfet du Haut-Rhin le 11 février 2005.

Toutefois, nulle justification des montants des variantes ni de l'objectif global de 89 M€ ne semble avoir été demandée par la DRE d'Alsace à la DDE du Haut-Rhin.

- ❖ Le DRE d'Alsace aurait exprimé à la fin de l'année 2005 et au début de 2006 son inquiétude sur l'évolution du coût de l'opération au DDE du Haut-Rhin, maître d'ouvrage délégué, en se fondant sur les évolutions des coûts enregistrées sur d'autres opérations comportant l'une un tunnel (tunnel de Schirmeck sur la RN 420) et l'autre

<sup>3</sup> Cette DM précisait ce qui suit :

*" Je souhaite que la DRE Alsace conduise cette démarche en lien avec la DDE du Haut-Rhin et m'adresse l'étude préliminaire complétée au début de l'année 2003, de manière à me permettre d'arrêter définitivement le parti d'aménagement de la RN 66 dans le Haut-Rhin et l'enveloppe financière prévisionnelle qui s'y rattache. L'étude préliminaire complétée sera approuvée au niveau central, après un point d'arrêt avec la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale (ministère de l'écologie et du développement durable) en application du protocole d'accord et de la circulaire du 14 septembre 1999. "*

<sup>4</sup> La commande du 17 juin 2005 constate que les variantes ont des coûts très contrastés : 36 M€ pour la partie Willer, 15 M€ à 53 M€ pour Bitschwiller, selon l'option choisie (route à niveau – tranchées couvertes).

une tranchée couverte (étude en cours avec une tranchée de 300 m sur le contournement Ouest de Strasbourg). Cependant il est regrettable qu'il n'y ait pas de trace écrite de ces questionnements.

- ❖ Le dossier d'APS sera adressé par la DDE du Haut-Rhin à la DRE d'Alsace le 13 juillet 2007. La DRE d'Alsace est défavorable à la réduction du coût annoncé de 123 M€. Elle accepte l'adjonction du commentaire suivant au détail estimatif (pièce 3.11 du dossier d'APS) :

<i>" Etudes en valeur juillet 2006 :</i>	<i>5 420 200 €</i>
<i>Surveillance des travaux en valeur juillet 2006</i>	<i>6 112 220 €</i>
	<i>11 532 420 €</i>
<i>Acquisitions foncières en valeur juillet 2006</i>	<i>2 507 900 €</i>
<i>Travaux INGEROP en valeur juillet 2006 : 108 418 925 €</i>	
<i>Coefficient d'abattement pour valeur janvier 2005 : 0.93</i>	
<i>soit un total travaux valeur janvier 2005 de 100 829 600 €</i>	
<i>à déduire marge INGEROP 10 829 600 €</i>	
<i>total travaux valeur janvier 2005 :</i>	<i>90 000 000 € "</i>

Ce commentaire interroge à première lecture. Ce n'est qu'après les explications de la maîtrise d'œuvre que l'on comprend qu'il ne s'agit en l'occurrence que de rattacher le montant de l'APS chiffré à 123M€ à l'objectif de 89 M€ fixé par le DRE Alsace dans sa commande du 17 juin, notifiée le 20 juin 2005.

#### **4 - Commentaires**

- Les commandes de 2000 et 2002 organisent le pilotage des études conformément aux dispositions de la circulaire du 5 mai 1994 : au niveau régional pour l'étude préliminaire et au niveau départemental pour l'étude d'avant-projet sommaire.
- Les décisions de 2002 dérogent au déroulement des études fixé par la circulaire du 5 mai 1994 en engageant l'étude d'APS avant la conclusion de l'étude préliminaire. Cette dérogation a eu en l'espèce deux conséquences :
  - La conduite concomitante de l'enquête préliminaire d'itinéraire et de l'APS positionnait mal la DRE Alsace chargée de l'enquête préliminaire entre le maître d'ouvrage (DR) et le maître d'ouvrage délégué (DDE du Haut-Rhin).
  - Les précautions particulières aux ouvrages d'art non courants que formule l'annexe III de la circulaire du 5 mai 1994, en particulier « *dans les sites difficiles où la faisabilité technique ou financière d'un ouvrage d'art non courant (viaduc, tunnel) est susceptible d'agir sur la faisabilité de l'opération* », n'ont pas pu être prises au stade d'une étude préliminaire.

Les décisions de 2002 ont également fait passer la commande de l'APS avant la commande ministérielle. Cette dérogation à la règle a pu créer une ambiguïté dans le pilotage des études qui n'a pas favorisé le cadrage de la commande de l'APS, la définition des points d'arrêt et l'évolution de la commande.
- La décision ministérielle du 23 septembre 2002 réservait au directeur des Routes l'approbation de l'enquête préliminaire ainsi que le choix du parti d'aménagement de la RN66 dans le Haut-Rhin et l'enveloppe financière prévisionnelle correspondante. Ces décisions ne sont pas intervenues. Il n'a pas été trouvé trace d'une relance effectuée par la DR auprès de la

DRE sur l'état d'exécution de la commande du 23 septembre 2002 relative au complément d'enquête préliminaire.

- Le DRE Alsace n'avait pas qualité pour modifier la commande passée au DDE du Haut-Rhin, selon les termes de la circulaire du 5 mai 1994 qui réserve les commandes d'APS au directeur des Routes sauf pour les opérations d'un faible montant.  
La commande d'APS du DRE du 25 juillet 2002 a trouvé son fondement juridique dans la validation que lui a conférée la décision ministérielle du 23 septembre 2002.  
Cette commande comportait une habilitation à faire évoluer cette commande « *en fonction de modifications intervenant dans l'environnement global du projet (réglementation, stratégie nationale, ...)* ». La commande modificative a répondu à d'autres considérations.  
Cette commande modificative ne pouvait pas se fonder sur la lettre ministérielle du 3 mai 2000. La compétence du niveau régional ne vaut que pour les études de projet. A supposer même que les termes de la lettre aient été ambigus, le dépassement du seuil de la LOTI ne pouvait pas laisser de doute sur la compétence exclusive du directeur des Routes pour modifier la commande.
- En tout état de cause, l'évolution technique et financière du projet de déviation de Willer-Bitschwiller qui en modifiait profondément l'économie générale, devait conduire la DRE et la DDE à saisir l'ingénieur spécialisé des routes et la direction des Routes. Aucune trace d'échanges entre les services centraux et déconcentrés n'a pu être produite à l'inspection.

## 5 – Conclusions

- Ce dossier a été traité en DRE Alsace et en DDE du Bas-Rhin par un encadrement qui a pris ses fonctions en 2002 avant la commande d'APS et qui a suivi l'évolution du projet, exception faite du DRE Alsace dont le titulaire a changé fin 2003. Le chef du SGT de la DDE du Haut-Rhin a quitté ses fonctions en novembre 2005 après la commande modificative d'APS mais avant les évolutions du projet rendues nécessaires par les contraintes techniques. Le bureau d'études de la DDE a connu des mouvements de personnel et une vacance prolongée de son poste de responsable pendant la période cruciale de concertation locale.
- Les règles posées par la décision ministérielle du 23 septembre 2002 et par la commande de l'APS du 17 juillet 2002 devaient permettre de concilier la conduite en parallèle de l'étude préliminaire complémentaire demandée à la DRE et de l'étude APS commandée à la DDE. Mais ces règles n'ont pas fait l'objet d'un suivi vigilant par ceux qui les avaient posées.
- Le déficit de pilotage du projet au niveau de la direction des Routes comme au niveau de la DRE a laissé la DDE du Haut-Rhin isolée dans un contexte de forte pression politique et de surenchère dont le mèl du DDE au DGR en date du 4 octobre 2006 se fait l'écho. Les termes de mèl soulignent comment, dans ce contexte, les considérations politiques ont pu prévaloir localement sur les considérations financières et techniques. La DDE du Haut-Rhin n'a néanmoins pas contribué à rompre son isolement en se privant des expertises des services techniques du ministère et du conseil de l'ingénieur général des routes.
- Ces circonstances ont abouti à la commande modificative de l'APS passée par le DRE à la DDE du Haut-Rhin en juin 2005. Cette commande illustre le dossier. Elle pointe la position en retrait de la DGR sur le dossier ; elle souligne le manque d'implication de la DRE ; elle laisse libre court à la DDE du Haut-Rhin, sans même qu'il soit procédé à un contrôle extérieur du projet technique et de son évaluation.

\*\*\*\*\*

<b>Mission d'inspection n°004979-01 relative à la RN 66 dans la vallée de la Thur Déviation de Willer-Bitschwiller (Haut-Rhin)</b>
--

<b>Conduite des études</b>
----------------------------

## **1 - L'organisation au sein de la DDE du Haut-Rhin**

Le tome V.I « maîtrise de la qualité » du dossier d'APS présente l'organisation mise en place pour la maîtrise d'œuvre : le chef du service des grands travaux (SGT) de la DDE du Haut-Rhin a été désigné comme responsable d'opération. M. Patrick FELDNER a pris ses fonctions de chef du SGT le 1<sup>er</sup> mai 2002 pour les quitter au début novembre 2005. Il a été remplacé par M. Jean CORNET qui a effectué l'intérim du chef de service jusqu'au 31 décembre 2006. Le bureau d'études BER-B du SGT a piloté l'ensemble des études, coordonné les différents intervenants et contrôlé la conformité des études confiées au prestataire extérieur INGEROP. Le responsable du BER-B a quitté ses fonctions en mai 2004 et n'a été remplacé qu'en janvier 2005 ; le poste est ainsi resté vacant pendant toute la période charnière de concertation et de modification de l'économie générale du projet.

La commande du DRE du 25 juillet 2002 prévoyait la désignation d'un responsable de la qualité par le DDE et un plan d'assurance qualité (PAQ) à approuver par le DDE maître d'ouvrage délégué, après avis du comité de pilotage du projet. Le service n'a pas respecté ces termes de la commande en ne désignant pas le responsable Qualité et en ne formalisant pas l'organisation et le suivi détaillé des études, les points critiques, les points d'arrêt et le niveau de décision correspondant dans un PAQ.

L'inspection du service en 2001 avait souligné que « *la formalisation dans les divers aspects du suivi et des la programmation des projets et leur étude reste un impératif important... en anticipant les éventuels et inéluctables mouvements futurs de personnels techniques* ». Le rapport 2004 de l'inspection<sup>5</sup> de suivi des recommandations avait constaté que « *la nouvelle équipe s'était nettement engagée dans le sens recommandé* » mais qu'il restait beaucoup à faire pour la formalisation de l'organisation du suivi des études.

Lors de l'entretien du 18 décembre 2006 avec les inspecteurs, le DDE du Haut-Rhin a fait valoir les difficultés inhérentes à la réduction d'effectif, à une rotation rapide des agents et à la perte de technicité qui en résulte. Il a souligné la difficulté de travailler avec les bureaux d'études extérieurs et évoqué le fait que le service avait pu ne pas suivre INGEROP d'assez près.

## **2 – Le marché de prestations intellectuelles passé avec INGEROP**

Le marché d'INGEROP a été passé pour l'établissement des dossiers suivants : APS, concertation, étude d'impact, enquête DUP, mise en conformité des documents d'urbanisme, loi sur l'eau et engagements de l'Etat. Ce marché se réfère explicitement, en page 14/36 du

<sup>5</sup> Rapport 2002-0053-01S de mars 2004 concluant l'inspection de suivi réalisé en septembre 2003.

cahier des clauses particulières, à la lettre de commande du 23 juillet 2002. Il est cohérent avec la commande du 23 juillet 2002 du DRE d'Alsace au DDE du Haut-Rhin.

Le contrat d'ingénierie, signé le 26 mai 2003, a été notifié le 28 mai 2003. Le montant du contrat était de 684 700 € H.T., soit 818 901,20 € T.T.C., prix établis en décembre 2002.

La mission a été décomposée en cinq phases, dont les durées unitaires sont comprises entre 1 et 5 mois chacune. Chaque phase est déclenchée par un OS du responsable de l'opération.

Cinq avenants ont été signés:

- le premier, notifié le 25 mars 2004, introduisait des levés géologiques pour une variante en tunnel sur Willer et la mise en place d'un observatoire de la qualité de l'air. Par ailleurs il supprimait deux études de variantes sur Bitschwiller ;
- le second, notifié le 27 juin 2005, concernait la modélisation des effets du projet sur la qualité de l'air ;
- le troisième, notifié le 12 mai 2006, comportait diverses prestations supplémentaires de INGEROP exposées en page 2 du rapport de présentation de l'avenant n° 3, daté du 30 mars 2006, retranscrit textuellement ci après :

*" La concertation, menée courant 2004 dans le cadre de l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme, a conduit à retenir une solution comprenant deux tranchées couvertes de 290 m séparées par une tranchée ouverte de 150 m, et un tunnel d'environ 300 m pour franchir l'éperon du Stimpfelrain.*

*Le démarrage de la phase 3, étude de la solution retenue, a donc été demandé au bureau d'études le 14 février 2005.*

*La circulaire n° 2000-82 nécessite une analyse comparative des risques liés aux transports de matières dangereuses pour tout itinéraire comportant un tunnel. Une consultation de bureaux d'études spécialisés a donc été entreprise ; les délais inhérents au respect du Code des Marchés Publics ont conduit à un démarrage de cette étude particulière fin juin 2005.*

*Par ailleurs, la très forte interférence entre le projet de déviation et le réseau ferroviaire SNCF nécessitait de procéder à une étude préliminaire, technique et financière, de toutes les contraintes à prendre en compte du fait de la contiguïté route – voie ferrée, permettant de définir et d'estimer les travaux induits sur le domaine ferroviaire, et enfin d'apprécier les contraintes d'exploitation de la ligne SNCF pendant les travaux.*

*La SNCF étant la seule société à pouvoir réaliser une étude de faisabilité de ce genre, un marché négocié avec cette dernière a été conclu fin août 2005.*

*En outre, une première présentation du projet de tunnel retenu à l'issue de la concertation au CETU a conclu à la nécessité de reprendre le tracé en plan et le profil en long de la déviation au droit des têtes de tunnel en raison des très fortes contraintes géotechniques décelées au Sud de l'ouvrage.*

*Enfin, dans le cadre d'un contrôle du CETE de l'Est au titre de la démarche qualité, ce dernier nous a demandé courant juin de respecter les clauses techniques imposées par le document provisoire « prise en compte de la sécurité des passages à niveau en cas de présence de carrefour giratoire ».*

L'impact de l'avenant n°3 sur le montant du marché est de + 106 877,55 € T.T.C., soit + 12,59 % du montant initial du marché.

- le quatrième avenant notifié le 14 novembre 2006 comportait l'intégration dans le dossier d'UP de diverses prestations, déjà réalisées au moins partiellement dans des phases antérieures. Du fait que certaines prestations d'études de variantes étaient supprimées, l'impact sur le montant du contrat résultant de l'avenant n° 3 est nul.
- le cinquième avenant notifié le 9 novembre 2006 est un avenant de transfert du contrat à la Société INGEROP Conseil et INGENIERIE SAS : il n'a pas d'incidence financière.

### **3 – La qualité des prestations d'INGEROP**

Les comptes rendus de réunion entre le SGT et INGEROP sont rassemblés dans le tome V.II – annexe 9 « maîtrise de la qualité » du dossier APS. Ils sont au nombre de 37 entre le 14 avril 2003 et le 15 juin 2006, compte tenu de l'interruption provisoire durant la concertation d'avril 2004 à février 2005. Ces réunions ont été conduites pour plus de la moitié par le responsable d'opération.

Dans ce même tome établi par la DDE, à propos de la qualité de la prestation fournie par INGEROP, il est indiqué que « *les documents de contrôle fournis par le bureau d'études INGEROP sont conformes au PAQ remis au démarrage des études* ». Il est ajouté que « *plusieurs dérogations aux normes et recommandations en vigueur sont sollicitées...Elles sont explicitées et justifiées...La démarche est rigoureuse et chaque demande est motivée* ». Il est toutefois regretté que « *le contrôle externe [d'INGEROP] ne se soit pas exercé plus souvent suivant l'avancement du dossier* ».

Les rares fiches de contrôle externe d'INGEROP soulignent la qualité du travail du prestataire, notamment « *les aspects de la géométrie sont bien maîtrisés* » et les « *dérogations dont les demandes sont clairement détaillées et m'apparaissent justifiées* ».

Le jugement globalement favorable ainsi porté sur la qualité des productions d'INGEROP n'est pas toujours partagé par les contrôles extérieurs de qualité établis à la demande de l'IGR, par exemple sur l'acceptabilité de la géométrie, sur l'environnement et sur la maîtrise des coûts. Des difficultés sont relevées dont le manque de motivation des demandes de dérogation.

Cela dénote une différence manifeste d'appréciation entre INGEROP et les services techniques ministériels. Cela est d'ailleurs constaté dans le compte rendu de la réunion de suivi des études du 25 octobre 2005 dans lequel il est noté à propos de l'EPOA sur le déblai d'un talus rocheux que « *sur 30% des cas les conclusions du CETE sont plus pessimistes que celles d'INGEROP* ».

Le CETU souligne pour sa part le 27 octobre 2005 à propos du tunnel que le dossier géologique inclus dans l'EPOA est incomplet ; il sollicite des éléments complémentaires au stade de l'APS. Le compte rendu de la réunion sur place du CETU, du SGT et du Laboratoire de Nancy, à la date du 15 février 2006, dont un des buts était de « *donner au sous-dossier EPOA du tunnel plus de consistance que celle du dossier établi par le bureau d'étude INGREROP* », fait état des interrogations sur le dossier du géologue d'INGEROP qui « *n'est basé que sur un simple examen de la carte géologique* » et conclut que « *le tunnel a été positionné non pas en fonction de la géologie et de la topographie mais en fonction d'un critère de longueur maximale à ne pas dépasser* ».

<b>Mission d'inspection n°004979-01 relative à la RN 66 dans la vallée de la Thur Déviation de Willer-Bitschwiller (Haut-Rhin)</b>
--

<b>Evolution du coût du projet</b>
------------------------------------

### **1 - Inscription d'une opération de « dérivations » au contrat de plan Etat-Région (CPER) : 15 M€**

Le XIIème contrat de plan a réservé un crédit de 45M€ pour le programme d'aménagement de la RN66 dans la vallée de la Thur. Ce montant est conforme à la conclusion du rapport de la commission d'étude du CGPC d'octobre 1999<sup>6</sup>.

Sur cette enveloppe, 15M€ sont affectés à l'aménagement de Bitschwiller-les-Thann, cette opération n'étant à l'origine pas regroupée avec le projet de déviation de Willer-sur-Thur. Les 30M€ restant sont affectés à des opérations d'aménagement ponctuel de la RN 66.

### **2 - Le projet de déviation Willer-Bitschwiller est estimé à 50M€ dans la commande d'APS de juillet 2002**

L'enveloppe de 15M€ de crédits affectés pour l'aménagement de Bitschwiller-les-Thann reposait sur la proposition du rapport de la mission d'étude précitée d'étudier des « dérivations » courtes avec des caractéristiques réduites, dans le cadre d'une approche multimodale des transports.

A la suite de l'abandon des voies de dérivation rejetées lors de la concertation locale de 2000-2001, la solution de type déviation à deux fois une voie en site urbain a été estimée à 21M€ pour Bitschwiller et à 40M€ pour Willer.

Ces estimations figurent dans le rapport d'étape dressé par M.LENOEL, directeur départemental de l'Equipement du Haut-Rhin, le 31 mars 2002. Cette estimation est confirmée par M.BECKER, ingénieur général des ponts et chaussées, chargé de mission ministérielle, qui chiffre à 61M€ le plafond budgétaire pour la réalisation de la déviation complète Willer-Bitschwiller, dans une note au préfet du Haut-Rhin datée du 2 avril 2002.

La commande de l'APS passée par le DRE Alsace au DDE du Haut-Rhin le 23 juillet 2002 fixe une enveloppe financière prévisionnelle d'un ordre de grandeur de 50M€ pour l'ensemble de la section Willer-Bitschwiller dont 15M€ pour l'aménagement de Bitschwiller, y compris études et acquisitions foncières. Il n'a pas été trouvé de trace d'explication de cette réduction du coût par rapport à l'estimation de 61M€.

### **3 – L'objectif financier est affiché à 89M€ en septembre 2004**

Lors d'une réunion avec les élus présidée par le préfet du Haut-Rhin le 9 octobre 2003, cinq variantes sur et trois sur sont présentées. Seule une déviation à niveau sans déplacement de la voie ferrée sur Bitschwiller et un tunnel avec raccordement court sur Willer permet de tenir l'objectif de 50M€.

L'hypothèse d'une tranchée couverte de 300m sur Bitschwiller, intégrée à la demande du député local<sup>7</sup>, est estimée à 47M€. A Willer, l'hypothèse d'un raccordement long à Gehren

<sup>6</sup> Rapport CGPC n° 1999-0116-01 établi par MM. Paul Schmitt et Jacques Vigneron.

<sup>7</sup> Cf. lettre du ministre à M.J.L.Reitzer, député du Haut-Rhin, en date du 5 juin 2002.



ressort à 36M€. Le montant estimé de l'ensemble du projet conjuguant ces deux variantes s'établit ainsi à 83M€.

En mars 2004, INGEROP, bureau titulaire du marché des études APS, a estimé à 66M€ TTC, valeur février 2004, le coût de la déviation de Willer-Bitschwiller comportant une trémie non couverte de 477m, un tunnel de 285m et un raccordement long à l'ouest. Ce montant prend en compte les études et les acquisitions foncières ainsi que le déplacement de la voie ferrée pour 3M€. Le déplacement des réseaux et le rétablissement des voies de communication ne sont pas intégrés. Cette estimation n'est pas éloignée de celle de mars 2002 évoquée ci-dessus.

Le 29 septembre 2004, le DDE du Haut-Rhin rend compte au préfet du département de la négociation qu'il a conduite, à sa demande, auprès du maire de Bitschwiller, à la suite de la concertation de juin 2004. La réalisation de deux tranchées couvertes discontinues de 295 m de longueur chacune porte le coût du projet à 89M€. Le montant de la section de Bitschwiller est alors estimé à 53M€, le montant de la section de Willer restant fixé à 36M€.

Ce montant de 89M€ est annoncé par le DRE et le DDE aux élus et aux co-financeurs lors de la réunion du 11 février 2005 présidée par le préfet du Haut-Rhin, au cours de laquelle le projet de deux tranchées couvertes discontinues a été entériné.

La commande modificative de l'APS passée en conséquence le 17 juin 2005 par le DRE au DDE du Haut-Rhin fixe l'enveloppe financière prévisionnelle à 89M€ pour des principes d'aménagement comportant une double tranchée couverte, un tunnel court et un raccordement ouest au Gehren.

#### **4 – Un coût de 89M€ qui n'est pas justifié**

Il n'a pu être produit ni par la DDE du Haut-Rhin ni par la DRE Alsace aucun document ou décompte, même sommaire, de l'estimation du coût du projet à 89M€.

Le 18 décembre 2006, lors de l'entretien avec les inspecteurs, le DDE et le chef du service des grands travaux de l'époque ont décomposé ce montant comme suit :

- déviation de Bitschwiller : 33M€
- déviation de Willer : 36M€
- déplacement RFF : 8M€
- divers : 9M€

soit 86M€ en valeur 2003 à laquelle s'ajoutaient les acquisitions foncières estimées par les Domaines à 2,5M€.

Mais ce montant de 89M€ présente des incohérences avec d'autres estimations :

- Si l'on ajoute à l'estimation de 66M€ faite par INGEROP en mars 2004 (cf. titre 3 alinéa 3 ci-dessus) les coûts engendrés par l'évolution du projet (déplacements RFF pour 5M€, divers pour 9M€, trémie couverte de 580 mètres, estimée par INGEROP, en valeur février 2004, à 31.158 € TTC le mètre linéaire non cuvelé, soit 18M€), le coût du projet ressort à 98M€.
- Une note du DDE, non datée et non signée au dossier, destinée au préfet du Haut-Rhin en complément de la note précitée du 29 septembre 2004, fait état d'un coût de 67M€ pour la section Willer-Bitschwiller comportant 300m de tranchée couverte. Cette estimation n'est pas cohérente avec celle précitée d'INGEROP de 66M€ pour une déviation sans tranchée couverte.
- Le coût estimé dans cette même note du DDE de 53M€ pour la seule déviation de Bitschwiller comportant deux tranchées couvertes de 300m chacune n'est pas

cohérente avec l'estimation de 47M€ faite en 2003 pour une unique tranchée couverte de 300m.

Le montant de 89M€ est enfin contredit par une note intitulée « Estimation niveau APS de la déviation de Bitschwiller-Willer – source INGEROP », datée à la main du 5 août 2004, que le chef par intérim du SGT a identifié comme émanant du précédent chef du SGT.

Cette note fait état d'un coût de 105M€ pour la déviation ne comportant qu'une tranchée couverte de 300m. Toutes les prestations annexes sont comprises, notamment acquisitions foncières et déplacement de la voie ferrée.

Un commentaire sur les estimations INGEROP, formulé sur la note, observe que les quantités sont majorées, que les prix unitaires sont élevés et qu'une majoration de 15% a été appliquée aux ouvrages d'art. Mais le montant de 105 M€ ne tient pas compte d'une majoration supplémentaire de 10% du coût total qui avait été appliqué par INGEROP.

## **5 - Des contraintes techniques alourdissent l'opération : l'estimation APS ressort à 123M€ en juin 2006**

Lors d'une réunion du comité de pilotage le 14 septembre 2005, le CETE et le CETU soulèvent des difficultés techniques sérieuses pour le tunnel, le raccordement ouest et la protection du captage de Gehren. Il est noté au compte rendu de la réunion que « *le coût reste inchangé à 89M€* » ; la note d'enjeux établie par le chef du SGT et jointe au compte rendu indique que « *il n'y a pas, à ce jour, d'éléments suffisants pour remettre en cause, en plus ou en moins, le coût de 89M€* ».

Après une première visite du site par le CETU en octobre 2005, une réunion sur place le 15 février 2006 a conclu à la nécessité de déplacer l'entrée du tunnel de Willer, ce qui a entraîné l'allongement du tunnel de 285m à 495m ; ce qui doublait presque le coût du tunnel en augmentation de 10M€ environ.

La protection du captage de Gehren a conduit à allonger le parcours pour un surcoût estimé par le service de l'ordre de 2M€.

Le coût de déplacement de la voie ferrée étudié par la SNCF s'est révélé plus onéreux de l'ordre de 5M€ par rapport à l'estimation du service.

La demande d'estimation du projet défini par la commande de la DRE du 17 juin 2005 et modifié par les études réalisées depuis, a été faite à INGEROP le 5 avril 2006. Le dossier APS en date du 13 juillet 2006 fait état, dans sa pièce 3.11- « Estimation du coût d'objectif », d'un coût arrondi de 123M€ TTC, valeur juillet 2006, se décomposant en :

- études : 5,42 M€
- acquisitions : 2,51 M€
- travaux : 114,46M€
- talus de grande hauteur : 11,38M€

Cette estimation n'est pas décomposée par secteur rendant impossible la comparaison avec les coûts initiaux et les coûts des variantes. On peut néanmoins souligner les coûts suivants :

- la tranchée couverte est estimée à 35,2M€ TTC.
- le tunnel est estimé à 20,3M€ TTC.
- les ouvrages SNCF sont estimés à 11,4M€ TTC.

Le coût de 123M€ en juillet 2006 correspond à une valeur arrondie de 111M€ en juillet 2004, pour prendre en compte l'évolution de l'indice TP01 entre ces deux dates (évolution de 507,3 à 560,5). Si l'on déduit de ce coût, les montants des évolutions techniques du projet entre ces deux dates, à savoir :

- allongement du tunnel : 7,5M€ en valeur 2004
- allongement du raccordement au Géhren : de l'ordre de 2M€
- surcoût de déplacement de la voie ferrée : 2,5M€ en valeur 2004
- surcoût pour talus de grande hauteur non chiffrée,

l'estimation du projet dans ses caractéristiques de l'été 2004 ressort à un montant de l'ordre de 100M€ pour une déviation comportant deux tranchées couvertes. Ce montant est cohérent avec l'estimation d'INGEROP de mars 2004 pour le projet initial (cf. titre 4 alinéa 3 ci-dessus) et avec celle de ce même bureau d'études qui a servi de base à l'estimation du chef du SGT le 5 août 2004 (cf. titre 4 alinéa 4 ci-dessus).

## 6 - Commentaires

- Le projet APS estimé en juillet 2006 n'est en rien comparable au projet préconisé par le rapport de la mission d'études du CGPC d'octobre 1999 sur le fondement duquel une enveloppe de 15M€ a été inscrite au contrat de plan pour l'aménagement de la RN66 à Bitschwiller. On est passé d'une « dérivation » ponctuelle à une déviation à niveau puis à une véritable déviation avec tranchées couvertes et tunnel de 500 mètres.
- Durant les cinq années de maturation du projet, le seul coût qui semble avoir été solidement établi, hormis le coût final de l'APS, est celui estimé au printemps 2002 à 61M€ pour une déviation à niveau de Bitschwiller-Willer. Cette estimation a trouvé confirmation dans l'étude du coût des variantes réalisée par INGEROP, titulaire du marché des études de niveau APS, en mars 2004. Le coût d'une déviation avec trémie non-couverte et tunnel court s'établissait à 66M€.
- L'estimation, à l'automne 2004, à un montant de 89M€, d'une déviation comportant deux tranchées couvertes n'a reposé sur aucun élément tangible qui pouvait en établir la fiabilité. Celle-ci était au contraire contredite par une estimation du bureau d'études à 105M€. Cette alerte sur un doublement du coût prévisionnel, estimé dans la commande d'APS à 50M€ environ, conjugué aux évolutions techniques du projet de nature à remettre en cause son économie générale, devait inciter les représentants du maître d'ouvrage à solliciter une expertise technique et financière du nouveau projet avant d'afficher un objectif financier aux co-financeurs en février 2005 et dans la commande modificative d'APS de juin 2005.
- A supposer même que cet objectif financier de 89M€ ait constitué le plafond acceptable par les co-financeurs, la contrainte qu'il exerçait sur le projet justifiait la mise en place d'un contrôle de gestion rigoureux afin de suivre minutieusement l'évolution des études et les risques de dérive de coût. Les difficultés techniques qui se sont révélées en septembre 2005 auraient du renforcer encore la vigilance compte tenu des incidences financières lourdes qu'elles pouvaient entraîner.
- En tout état de cause, il n'était plus possible d'ignorer en février 2006 que l'objectif financier ne pourrait pas être atteint. Les conclusions de la réunion du 2 février 2006 relative aux caractéristiques du tunnel impliquaient le quasi doublement du coût du tunnel et donc le dépassement du coût d'objectif, ce que reconnaît d'ailleurs la DRE.
- Le rapport de contrôle extérieur établi le 22 août 2006 par le CETE de l'Est, relatif à l'acceptabilité de la maîtrise des coûts conclut à l'absence de « véritable sous-dossier estimation permettant de juger de l'acceptabilité de la maîtrise des coûts » et

demande des compléments de dossier notamment sur « *l'appréciation qualitative et quantitative du risque de dérive de l'estimation* ».

## **7 - Conclusion**

Dans l'audit de modernisation portant sur la comparaison au niveau européen des coûts de » construction, d'entretien et d'exploitation des routes<sup>8</sup>, la mission d'audit répond à la direction du budget que :

*« les coûts [de construction] constatés présentent une forte dispersion tant en France qu'à l'étranger. La liste des facteurs qui peuvent entraîner des différences de coûts par km construit est grande. Si les caractéristiques techniques s'uniformisent...le rapport souligne bien que les autres facteurs spécifiques d'un programme de construction peuvent entraîner des divergences de coût très forte. Parmi ceux-là il y a des facteurs techniques que l'on peut espérer mesurer et donc de mieux maîtriser en normalisant les coûts associés (urbain-rural, présence d'ouvrages, contraintes environnementales...) Il reste une composante plus difficilement maîtrisable que l'on peut qualifier de locale (humaine, politique...) et qui peut être génératrice de surcoûts importants ».*

Dans le dossier de la déviation de la RN 66 à Willer-Bitschwiller, le facteur qualifié de « local » par la mission d'audit et considérée par elle comme « difficilement maîtrisable » a transformé le projet initial de « dérivation » en une véritable déviation en site urbain génératrice de surcoûts importants.

Les facteurs techniques n'ont en outre pas été totalement mesurés ou bien maîtrisés s'agissant notamment du tunnel et de la protection du captage.

Ces deux facteurs d'augmentation des coûts se sont conjugués alors que les services de l'Etat étaient dépourvus d'un système de contrôle de gestion qui leur aurait permis de piloter le projet, d'en assurer la maîtrise technique et de suivre les objectifs financiers fortement contraints qu'ils se sont fixés d'abord en 2002 puis en 2005.

Ce dossier illustre ainsi le bien-fondé de la conclusion de la mission d'audit :

*« C'est la raison pour laquelle la mission recommande à la fois de conserver au niveau central la maîtrise des programmes de construction... ».*

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

---

<sup>8</sup> Rapport d'audit de modernisation sur la comparaison au niveau européen des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation des routes, en date d'octobre 2006.

0 0 4 9 7 9 - 0 1



La Défense, le 27 OCT. 2006

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



direction générale  
des routes  
sous-direction  
des investissements  
routiers  
-----  
bureau des  
opérations routières 1

**Le ministre des transports, de l'équipement,  
du tourisme et de la mer**

à

**Monsieur le vice-président du conseil général  
des ponts et chaussées**

**objet :** Déviation de la RN66 de Bitschwiller-les-Thann et Willer-sur-Thur  
**affaire suivie par :** D. Bouny – R/IR-OP 1  
tél. 01 40 81 88 91, fax 01 40 81 19 92

Compte tenu de sa complexité, l'aménagement de la RN66 dans la vallée de la Thur, dans le département du Haut-Rhin, a donné lieu en 1999 à une mission d'expertise du conseil général des ponts et chaussées. Sur la base des conclusions de cette mission, la décision ministérielle du 23 septembre 2002 a confirmé le parti d'aménagement relatif à l'opération principale constituée de la déviation de Bitschwiller-les-Thann et Willer-sur-Thur qui avait été antérieurement arrêté par le directeur régional de l'équipement le 25 juillet 2002.

A l'issue de la concertation locale réalisée en juin et juillet 2004 sous l'autorité du préfet du Haut-Rhin, les caractéristiques principales de l'opération ont été fixées ainsi qu'il suit :

- déviation à deux fois une voie, avec terre-plein central franchissable, d'environ 4,5 kilomètres de longueur ;
- traversée partielle de la commune de Bitschwiller-les-Thann en tranchée couverte et ouverte sur une longueur totale d'environ 1200 mètres ;
- choix d'un tunnel court d'environ 500 mètres de longueur pour franchir un éperon rocheux dans la traversée de Willer-sur-Thur ;
- coût d'objectif évalué à 89 M€.

Ces éléments ont fait l'objet d'une communication locale, notamment auprès des élus et du public pendant toute la phase de réalisation et de finalisation des études d'avant-projet sommaire jusqu'en juin 2006. En juillet dernier, le dossier d'avant-projet sommaire envoyé à l'instruction par le directeur départemental de l'équipement a fait apparaître un coût d'objectif porté à 123 M€, soit une augmentation d'environ 38%.

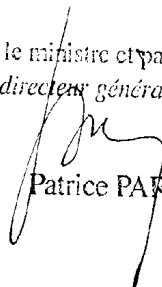
Arche Sud  
92055 La Défense cedex  
téléphone :  
01 40 81 12 36  
télécopie :  
01 40 81 19 92  
mél :  
@equipement.gouv.fr

Compte tenu de la décision du Gouvernement de retenir l'aménagement de la RN66 dans la vallée de la Thur au titre du volet routier défini par le CFACT du 14 octobre 2005 et des engagements répétés de l'Etat pris localement lors de la concertation, je m'apprête, malgré cette augmentation très importante et l'avis défavorable en opportunité de l'inspecteur général spécialisé dans le domaine routier, à autoriser l'ouverture de l'enquête publique sur la base d'un projet dont la dernière estimation s'établit désormais à 123 M€.

Cependant, je vous demande de bien vouloir diligenter une mission d'inspection afin d'analyser la façon dont les études et les estimations ont été réalisées, d'en tirer les conclusions utiles et d'établir les responsabilités en cause.

Pour le ministre et par délégation :

*Le directeur général des routes*



Patrice PARISÉ

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