

n° 006600-01

octobre 2009

Avis du CGEDD sur le bilan LOTI
de l'autoroute A 29 sections Pont de Normandie-A13
et Le Havre-Saint-Saens et du Pont de Normandie

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

Rapport n° : 006600-01

AVIS DU CGEDD

Sur le bilan LOTI de l'autoroute A 29 sections Pont de Normandie-A13 et Le Havre-Saint-Saens et du Pont de Normandie

établi par

Jean DETERNE

ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Michèle JOIGNY

inspectrice générale de l'administration du développement durable



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER,
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

**Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Le Vice-Président

Référence CGEDD n° 006600-01

La Défense, le 15 octobre 2009

Note

pour
Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'écologie, de l'énergie, du
développement durable et de la mer

A l'attention de
Monsieur le Directeur général des
infrastructures, des transports et de la mer
(direction des infrastructures de transports)

Par note du 18 décembre 2008, vous avez demandé que le bilan LOTI des sections de l'autoroute A29, Pont de Normandie-A13 et le Havre-Saint-Saëns, et du Pont de Normandie soit soumis à l'avis du Conseil général de l'environnement et du développement durable, selon les dispositions de l'article 9 du décret n° 84-617 du 17 juillet 1984.

En réponse, je vous prie de trouver ci-joint l'avis rédigé par Mme Michèle JOIGNY, inspectrice générale de l'administration du développement durable et M. Jean DETERNE, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

Dans leur conclusion, les rapporteurs mentionnent les points principaux suivants :

- Les bilans des deux concessionnaires auraient gagné à être harmonisés dans leur présentation , ce qui aurait facilité l'analyse.
- Ils ne comportent pratiquement pas d'éléments ex-ante et de nombreuses données ont dû être reconstituées ou estimées.
- Il a été relevé des lacunes , notamment les résultats des études d'environnement de A 29 , dont les résultats ont entraîné une importante dérive des coûts
- De même ,l'analyse de la qualité du service offert est incomplète pour les temps de parcours et les aires de service sont à peine traitées

- La dérive des coûts d'investissement constatée sur cette opération est exceptionnellement élevée. Même si les justifications techniques présentées paraissent recevables, cette situation n'est pas satisfaisante car elle nuit à la crédibilité des choix préalables de l'Etat.

- De façon symétrique, mais avec des conclusions presque similaires, la bonne surprise observée sur les trafics traduisent une maîtrise insuffisante des prévisions de trafic liées au développement local et une sous estimation du délai nécessaire au transfert des grands flux de transit.

- Le bilan sur la sécurité routière semble à peine positif

- Le bilan environnemental est certainement très positif il est dommage qu'il ne soit pas mieux valorisé. A noter un point négatif déjà constaté dans d'autres bilans : l'inefficacité d'un passage à faune qui pourrait être à l'origine d'accidents.

- Le bilan économique est finalement positif . Cependant, l'essentiel des avantages provient des gains de temps et sans doute du trafic induit ; il conviendra de vérifier que ces évaluations sont en harmonie avec notre politique de développement durable des transports.

- Le bilan socio-économique apparaît comme globalement positif, si l'on excepte cependant les effets indésirables éventuels de l'étalement urbain et de la dispersion des activités qu'il serait impossible, ou difficile d'évaluer.

Ce bilan global conduit aux préconisations suivantes :

-Organiser dès le début d'une opération les études *ex-ante* et préciser la méthodologie et le déroulement du bilan.

-Mieux apprécier les risques de dérive des coûts et anticiper les évolutions des règles de l'art : on ne peut pas estimer un projet avec des statistiques vieilles de 10 ans alors qu'il sera réalisé dans 10 à 15 ans.

-Mieux estimer les trafics, notamment ceux liés au développement local et régional et le trafic par nature : reporté et induit

-Intégrer dans toute opération neuve la requalification en faveur de la sécurité de l'itinéraire ancien

-Encadrer avec les responsables locaux concernés les risques d'étalement urbain et de dispersion des activités

-Confronter les principales observations en termes d'évolution démographique aux données issues du recensement 2006

- réaliser un audit spécifique sur la sécurité routière si les données 2004-2008 confirment le taux d'accident constaté antérieurement.

La Loi prévoit que le bilan des opérations doit être mis à la disposition du public pour qu'il puisse confronter la réalisation aux prévisions soumises à l'enquête publique.

Le dossier de synthèse de septembre 2008 du CETE Normandie Centre constitue un document d'approche facile et peut être communiqué.



Les dossiers initiaux présentés par :

- la SAPN en janvier 2006 «bilan économique et social au titre de la loi d'orientation des transports intérieurs A29 Nord-A151-A29 Sud»
- la CCI du Havre en janvier 2007 «évaluation des effets socio-économiques du Pont de Normandie»,

peuvent être communiqués sur demande.

SIGNE

Claude MARTINAND

Copie : Mme la Commissaire Générale au développement durable (service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration, du développement durable (SEEIDD))



Présent
pour
l'avenir

www.cgpc-sg@developpement-durable.gouv.fr

Diffusion de l'avis n° 006600-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire d'Etat chargé des transports	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	1 ex
- la commissaire générale au développement durable	1 ex
- la chef du service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable (CGDD/SEEIDD)	1 ex
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer	1 ex
- le directeur des infrastructures de transport	3 ex
- le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Haute-Normandie	1 ex
- le directeur régional de l'équipement de Basse-Normandie	1 ex
- le vice-président du CGEDD	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGEDD	7 ex
- le secrétaire général adjoint du CGEDD	1 ex
- la secrétaire de la 2ème section du CGEDD	1 ex
- le coordonnateur du collège Economie et régulation	1 ex
- le président de la commission permanente des ressources naturelles (CPRN)	1 ex
- le président de l'autorité environnementale (AE)	1 ex
- le conseiller à la vice-présidence	1 ex
- la coordonnatrice de la MIGT 3-4	1 ex
- M. DETERNE, Mme JOIGNY	2 ex
- M. TAROUX	1 ex
- archives CGEDD	1 ex

1. Introduction

Par note du 18 décembre 2008, la Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer (DGITM) a demandé, conformément à l'article 14 de la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs (LOTI) l'avis du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) sur le bilan ex-post relatif à l'autoroute A29, sections Pont de Normandie-A13 et le Havre-Saint-Saens et Pont de Normandie.

Les différentes sections de cet axe autoroutier ont fait l'objet de bilans élaborés par les maîtres d'ouvrage délégués : Société des Autoroutes Paris-Normandie (SAPN) pour les sections Pont de Normandie-A13 et le Havre-Saint-Saens ; Chambre de commerce et d'Industrie (CCI) du Havre pour la section Pont de Normandie. Mais, compte tenu de la complémentarité et de l'interdépendance de ces différentes sections, l'avis du CGEDD est sollicité sur un bilan de l'ensemble de l'itinéraire.

Les transmissions initiales des bilans ont été réalisées :

- par la SAPN en janvier 2006 « bilan économique et social au titre de la loi d'orientation des transports intérieurs A29 Nord-A151-A29 Sud » établi par SCETAUROUTE ;
- par la CCI du Havre en janvier 2007 « évaluation des effets socio-économiques du Pont de Normandie », rapport établi par la Direction des Projets, Études et Prospectives de la CCI.

Un premier avis du SETRA sur ces bilans a été produit le 22 mai 2007. Il faisait état de la nécessité, pour les maîtres d'ouvrage, d'apporter un certain nombre d'éléments complémentaires pour une bonne compréhension des bilans. Des compléments aux bilans ayant été apportés en début d'année 2008, un nouvel avis du SETRA a été établi le 30 mai 2008.

En parallèle, la Direction Régionale de l'Équipement de Haute-Normandie, en charge du pilotage et de la coordination du bilan global a demandé au Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) Normandie-Centre d'effectuer une synthèse des bilans établis par les maîtres d'ouvrage. En effet, compte tenu de l'hétérogénéité des dossiers, une mise en cohérence s'imposait. Le document de synthèse du CETE a été produit en septembre 2008.

C'est donc sur cet ensemble de documents que l'avis du CGEDD est sollicité.

Le vice-président du CGEDD a désigné, par note du 6 février 2009, Madame Michèle JOIGNY, inspecteur général de l'administration du développement durable et Monsieur Jean DETERNE, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour préparer cet avis.

2. Comparaison des prévisions et des réalisations

2.1. Description de l'opération et rappel des objectifs

L'opération objet du présent bilan LOTI porte sur un linéaire d'environ 120 km qui constitue un élément de l'autoroute des Estuaires, destinée à relier entre elles les grandes embouchures des côtes Nord et Ouest de la France.

Elle assure également une très importante fonction locale et régionale entre les deux rives de la Seine et contribue à l'amélioration du contournement Nord-Ouest du bassin parisien.

Du point de vue technique et fonctionnel on peut distinguer trois sous-ensembles :

- A 29 Nord et Est de Gonfreville (A 131) à Saint-Saëns (A 28) sur 83 km, y compris A 151 sur 12 km et la courte branche A 150 à l'est d'Yvetot ;
- A 29 Sud de la Rivière-Saint-Sauveur à Beuzeville (A 13) sur 16 km ;
- La section de 9 km comprise entre A 131 et la Rivière-Saint-Sauveur qui inclut notamment le Pont de Normandie et qui assure la continuité entre A 29 Nord et Sud.

Le Pont de Normandie a été mis en service en janvier 1995 et les autres sections de façon progressive en mai 1996 (le Havre – Yerville) et en décembre 1998 (A29 Est et Sud)

2.2. Évolution de la situation de référence

Comme on le constate pour un certain nombre de bilans relatifs à des projets autoroutiers dont les études d'avant projet sommaire ont été réalisées au tournant des années quatre-vingts¹, les maîtres d'ouvrage ont été confrontés à l'insuffisance des études ex-ante.

Dans le bilan de la SAPN il est ainsi noté que, pour A29 Nord, l'APS « présente brièvement le contexte socio-économique de l'aire d'étude, sans toutefois envisager les effets probables de l'A29 » et que pour A29 Sud il « se borne aux calculs de rentabilité économique et au trafic ». Un « état zéro » ayant été réalisé dans la période de mise en service de chaque section, le bilan décrit l'évolution du territoire entre deux périodes, 95-99 pour les « états zéro » et 2003-2005 pour l'identification des effets socio-économiques de l'infrastructure.

¹Cf le rapport publié par le SETRA en avril 2008 : « analyse transversale des bilans LOTI de projets routiers _ volets « transport » et « effet socio-économique ».

De même, le bilan de la CCI du Havre souligne l'absence de données de référence « à l'époque de la réalisation de l'ouvrage, aucune procédure d'évaluation ex-ante n'avait été réalisée... les données de base étant en nombre limité et la démarche prospective étant approximative et générale ». Il note également les difficultés rencontrées pour recueillir des données « parce que non collectées, non cohérentes à l'échelle locale, ou parce qu'il n'existe pas de moyen de mesure fiable ».

On renverra à l'analyse du SETRA précitée sur le biais méthodologique qu'introduit cette insuffisance des études ex-ante et l'impossibilité, de ce fait, de répondre véritablement aux objectifs fixés par la LOTI.

2.3. Les coûts de l'opération

Investissement

- Pour A 29 Nord, Est et A 151 le coût final s'est élevé à 5936 MF TTC valeur juin 1995, ce qui correspond en valeur comparable à un dépassement de plus de 80 % par rapport à l'estimation de la Déclaration d'Utilité Publique.

Dans sa synthèse de septembre 2008, le CETE Normandie – Centre note que 40 % des surcoûts résultent d'améliorations techniques ou fonctionnelles, 10 % de la protection de l'environnement, à quoi on peut ajouter 20 % pour les équipements de sécurité et d'exploitation. Les autres causes sont liées aux aléas climatiques, aux libérations d'emprises et aux études.

Même justifiée techniquement in fine, une dérive aussi importante des coûts n'est pas satisfaisante car elle fragilise beaucoup la crédibilité des études préalables et du processus de choix des investissements de l'État.

- Pour A 29 Sud le coût final s'est élevé à 773 MF TTC valeur septembre 1995, ce qui correspond en valeur comparable à un dépassement de plus de 25 % par rapport à l'estimation de la Déclaration d'Utilité Publique.

L'essentiel des surcoûts provient de modifications techniques, mais aussi des libérations d'emprises et des équipements.

La dérive est plus modérée que pour la section Nord mais reste tout de même élevée.

- Le Pont de Normandie a coûté 1530 MF TTC en valeur 1987 ce qui correspond à un dépassement de 50 % par rapport à l'estimation initiale. En outre, si l'on tient compte des études, travaux annexes et mesures d'accompagnement, le dépassement s'élèverait à plus de 70 %.

Nous ne disposons pas d'éléments explicatifs sur l'évolution des coûts, en dehors de difficultés liées à la construction des fondations.

S'agissant d'un ouvrage exceptionnel, on peut comprendre que le coût réel n'ait pu être précisé que lors des études détaillées ; mais ici encore la dérive constatée nuit à la crédibilité des processus de décision.

Au total, pour l'ensemble de l'opération examinée, la synthèse de septembre 2008 indique un coût final de 1642 M€ en valeur février 2006 ce qui correspond à un surcoût de plus de 75 % par rapport aux estimations initiales.

Une telle dérive est heureusement tout à fait inhabituelle ; ainsi par exemple la section voisine de A 28 Rouen-Abbeville a été réalisée sans dépassement des prévisions.

Entretien et exploitation

Les coûts d'entretien et d'exploitation apparaissent inférieurs aux prévisions. Ceci résulte sans doute d'économies d'échelle, mais il convient de relativiser les gains attendus là où ont été réalisées des chaussées progressives. De plus il y aurait lieu de s'assurer que le contenu des dépenses comparées entre ex ante et ex post soit homogène

2.4. Les trafics et les péages

L'autoroute A 29 est concédée à la Société des Autoroutes Paris Normandie et soumise à des péages de niveau similaire à ceux pratiqués sur A 13.

Le Pont de Normandie est concédé à la CCI du Havre et soumis à des péages sensiblement supérieurs (50 à 100 %) à ceux du pont de Tancarville, également concédé à la CCI.

- Les trafics constatés en 2003² sur A29 Nord (le Havre – Yvetot) sont de l'ordre de 10000 à 12000 véh/jour mais restent sensiblement inférieurs aux prévisions (-10 à -30% selon les hypothèses). Ceci résulte probablement du fait d'un réseau encore incomplet ce qui freine l'affectation du grand transit, mais surtout du fait d'un moindre report des trafics locaux sur cette autoroute à péage par rapport à la RN 15 concurrente.

- Les trafics constatés en 2003 sur A 29 Est (Yvetot – Saint-Saëns) sont de l'ordre de 7000 à 8000 véh/jour et sont très supérieurs aux prévisions (+40 à +80% selon les hypothèses). Ceci résulte probablement de la signalisation mise en place et de la moindre attractivité de la RN 29 concurrente.

- Les trafics constatés en 2003 sur le Pont de Normandie sont de l'ordre de 13000 à 14000 véh/jour, plus du double des prévisions. Ceci résulte d'une sous estimation de l'attractivité du Pont de Normandie, malgré son péage élevé, et d'une sous estimation du trafic de tourisme et plus généralement des liaisons locales induites entre les deux rives de la Seine.

D'ailleurs cette croissance s'est poursuivie, avec plus de 15000 véh/jour en 2005 dont, d'après les enquêtes de 2004, 10 à 15 % de transit interrégional.

2 Après la montée en régime

- Les trafics constatés en 2003 sur A 29 Sud sont de l'ordre de 8000 à 10000 véh/jour, au double des prévisions, pour des raisons similaires à celles indiquées ci dessus pour le Pont de Normandie.

En définitive les trafics constatés sont très supérieurs aux prévisions sur le pont de Normandie et A 29 Sud principalement en raison d'une sous-évaluation des effets du développement régional. Sur A 29 Est, l'affectation du trafic est favorable à l'autoroute ; par contre sur A 29 Nord le transit n'est pas encore totalement installé et l'affectation des trafics locaux se fait moins bien.

Cependant l'analyse du trafic par nature (reporté de l'existant et trafic induit) aurait été intéressante à connaître.

2.5. La qualité du service offert

En terme de réduction des temps de parcours, le bilan de la SAPN fournit des mesures qui permettent de comparer le temps sur autoroute et sur le réseau parallèle. Sur l'A29 Nord, sur le parcours Le Havre-Saint-Saens, le gain est de l'ordre de 30 minutes, selon les mesures effectuées en 2004 : 57 minutes sur autoroute pour 1h24 sur routes nationales. En ce qui concerne l'A29 Sud, le bilan de la SAPN ne fait état d'aucun gain de temps de parcours. Ceci s'explique, selon le maître d'ouvrage, par le tracé retenu, qui « permet de mieux desservir Deauville et l'aéroport de Saint-Gatien, mais ce faisant allonge de façon significative le trajet et ne permet pas de gain de temps sur l'itinéraire ». C'est exact si on prend en compte l'itinéraire dans son ensemble, de l'A13 au Pont de Normandie. Ce n'est pas vrai pour les territoires situés à proximité des trois échangeurs intermédiaires. Sur ce point, le bilan de la CCI du Havre apporte des éléments complémentaires sous la forme d'une carte des temps d'accès au Havre qui montre des gains significatifs sur un ensemble de territoires de la rive gauche de la Seine. La méthode de mesure n'étant pas précisée, il est cependant impossible d'analyser plus avant cet aspect des bilans.

Dans les deux cas, aucune comparaison n'est faite avec les prévisions.

Au titre de la qualité de service offerte, le bilan ne traite pas des aires de services, ce que l'on peut regretter, l'A29 étant un élément d'un grand axe Europe-Atlantique supportant des trafics de longue distance. Il n'en est fait état qu'à propos des sites touristiques (Clos Masure et Trace Viking) reliés à l'aire de Bolleville et de l'idée soulevée par certains élus de créer une aire complémentaire au niveau de l'échangeur A29/A151/RN27.

La synthèse des entretiens conduits avec 26 acteurs locaux n'apporte guère d'éléments sur leur appréciation de la qualité du service en regard des regrets exprimés par certains d'entre eux sur les tarifs des péages.

2.6. La sécurité

Globalement, le nombre d'accidents corporels sur les itinéraires directement concurrents à A 29 est passé en moyenne de 82/an avant mise en service complète à 60/an après mise en service. Ceci correspond à une diminution de 37 % pour des parcours annuels comparables (effets combinés des

reports sur A 29 et de la croissance entre les deux périodes de référence).

Ce bon résultat apparent doit cependant être tempéré par le fait que, sur la même période, le risque d'accident sur le réseau routier national a diminué de 30 %. Par ailleurs la gravité des accidents a augmenté sur certaines de ces routes, notamment la RN 15.

On doit noter par ailleurs que sur l'autoroute A 29, notamment Sud, les taux d'accidents sont sensiblement plus élevés que la moyenne nationale sur autoroute.

2.7. Les effets sur l'environnement

Les bilans LOTI de l'A29 et du Pont de Normandie donnent peu d'informations sur les aspects environnementaux. La SAPN a réalisé des études environnementales sur l'A29, mais leurs conclusions ne sont pas reprises dans le bilan LOTI, ce qui est fort regrettable compte tenu de l'importance accordée aux enjeux environnementaux dans notre société. Sans que cela puisse être considéré comme une synthèse de bilan environnemental, le document de la CCI du Havre aborde cependant certaines thématiques environnementales.

En effet, compte tenu de la grande sensibilité des milieux estuariens, que le projet de pont a largement contribué à mettre en lumière, des mesures compensatoires ont été décidées, destinées à la gestion des milieux sur une zone dépassant largement la seule emprise du Pont. Elles portaient sur :

- l'étude de suivi des effets du chantier qui a permis de développer la connaissance du fonctionnement de l'estuaire et a constitué un point de départ pour un suivi régulier de l'évolution des milieux ;
- la reconstruction expérimentale de vasières, sur 24 hectares, mesure qui s'est avérée efficace ;
- la gestion de la roselière par l'introduction de chevaux, une expérience qui s'est révélée très positive, une bonne partie de la roselière ayant ainsi pu être transformée en prairie humide, plus favorable à beaucoup d'espèces ;
- l'animation et l'accueil du public, dans un but de sensibilisation aux enjeux de l'estuaire.

Pour les deux sections de l'A29 les études environnementales, non reprises dans le bilan, concluent que :

- pour l'A29 Sud, les mesures mises en œuvre ont atteint leurs objectifs, exceptés les ouvrages de sortie de deux bassins, non conformes, et le fonctionnement d'un passage à faune, inefficace. Ce dernier point semble avoir un impact non négligeable, puisqu'un nombre de collisions élevé est relevé sur l'autoroute. En outre une des zones de compensation forestière prévue n'a pas pu être aménagée, faute d'accord sur les terrains prévus pour le reboisement ;
- pour l'A29 Nord, l'étude a été menée selon une approche coût/efficacité qui paraissait intéressante, mais qui n'a pas fait l'objet d'un document formalisé. Globalement, les mesures prévues ont atteint leurs objectifs : les aménagements prévus

pour garantir la qualité de l'eau sont efficaces, sauf pour les dispositifs d'assainissement autonomes, en cours de réhabilitation. Les passages faune aménagés sont bien utilisés.

2.8. Rentabilité socio-économique

Conformément à notre demande, le CETE Normandie Centre a établi dans son rapport d'avril 2008 une mise à jour du calcul de rentabilité économique ex-post de l'ensemble de l'opération, y compris pour le Pont de Normandie pour lequel ce calcul n'avait pas été effectué.

Les calculs ont été réalisés :

- pour l'ensemble de l'opération ;
- pour A 29 Nord et Est avec le pont de Normandie en référence ;
- pour A 29 Sud avec le pont de Normandie et A 29 Nord et Est en référence.

Les paramètres et méthodes sont d'une part ceux définis dans la Circulaire de 1986 (en vigueur au moment des APS) et d'autre part ceux de la Circulaire de 2007 qui fait référence à des valeurs tutélaires du temps plus élevées et à des croissances de trafic plus fortes.

Dans la mesure où il s'agit d'études ex-post, nous n'examinerons que les résultats selon la Circulaire de 2007 :

- pour l'ensemble de l'opération, avec une estimation sommaire des avantages liés au Pont de Normandie, le bénéfice actualisé à l'année précédant la mise en service ressortirait à 3800 M€ (en valeur 2000) avec un taux de rentabilité interne (TRI) de 10,6 % ;

- pour A 29 N&E seule après le Pont le bénéfice actualisé serait proche de 0 avec un TRI de 3,7 % ;

- pour A 29 Sud seule après les autres sections, le bénéfice actualisé serait de 2400 M€ avec un TRI de 25 %.

Ces résultats montrent que l'opération d'ensemble reste rentable malgré les très forts surcoûts d'investissement, grâce aux trafics sensiblement plus élevés que prévu, mais il faut tout de même noter que l'essentiel de la rentabilité collective provient des gains de temps.

Après le pont de Normandie, le barreau Nord et Est semble ne rien apporter, d'une part parce que son coût est très élevé et d'autre part parce qu'il n'a pas encore fait le plein de trafic (transit non encore établi et faible report du trafic local) ; cependant ce barreau contribue à la synergie de l'ensemble.

Le barreau Sud seul, qui achève la liaison permet de « révéler » les deux tiers du bénéfice actualisé de l'opération ce qui confirme bien la cohérence d'ensemble de l'opération dont nous examinons le bilan.

2.9. Rentabilité financière

Nous ne disposons pas des bilans financiers pour les Concessionnaires car dans les deux cas (SAPN et CCI du Havre) les concessions ne sont pas isolées mais intégrées à une concession d'ensemble. Cependant les modalités de gestion des contrats de concession permettent d'assurer leur équilibre, notamment à travers les avenants et les contrats d'entreprise quinquennaux. Il aurait été néanmoins intéressant de connaître la rentabilité financière ou du moins la subvention implicite d'équilibre.

2.10. Effets socio-économiques

Comme le note le document de synthèse élaboré par le CETE, les deux bilans sont très différents en termes d'échelle territoriale, de méthode et de nature des données analysées.

Les deux bilans notent la difficulté rencontrée du fait de l'ancienneté des données relatives à la population. De ce fait, l'analyse des données démographiques porte sur les évolutions 1990-1999, soit peu de temps après la mise en service des ouvrages.

Dans les deux cas, l'analyse des données statistiques a été complétée par une trentaine d'entretiens avec des acteurs locaux. Il est dommage que le bilan relatif au Pont de Normandie ne retrace pas les grandes lignes de ces entretiens.

En dépit de ces différences d'approches, les analyses effectuées dans les deux bilans permettent d'aboutir à une synthèse territoriale. Thème par thème, les analyses sont les suivantes :

- **Agriculture** : La SAPN a mené sur cinq ans une observation de l'impact des remboursements associés à l'implantation de l'A29 Nord sur la rentabilité des exploitations agricoles. Les conclusions en sont qu'il y a peu d'effets : la superficie des exploitations a été maintenue au niveau d'origine, peu d'exploitants ont été contraints à repenser leur système d'exploitation. Pour certains agriculteurs, le remboursement a été favorable à une restructuration parcellaire. La compensation financière est jugée globalement satisfaisante.

- **Population, urbanisme, habitat** : Bien qu'ils ne puissent être à coup sûr attribués aux seules infrastructures, quelques points significatifs se dégagent des deux bilans LOTI :

- Un accroissement de l'aire d'influence de l'agglomération havraise sur la rive sud de l'estuaire, se traduisant par l'augmentation des échanges entre les deux rives, et une nouvelle attractivité résidentielle de la rive sud.
- Un accroissement de la population et de la construction autour de la jonction

A29-A151, à une trentaine de kilomètres de Rouen. A la faveur d'une bonne déserte autoroutière gratuite, la zone paraît attirer de plus en plus de ménages rouennais, un phénomène semblable à celui qui a été constaté sur l'A28 en sortie nord de Rouen.

□ Sur le reste du tracé de l'A29, le bilan ne met pas en évidence d'effet significatif.

- **Commerces, services** : Le bilan de l'A29 s'est attaché à analyser l'évolution de l'aire de chalandise de trois centres commerciaux qui avaient été enquêtés lors de l'établissement de l'« état zéro ». Il analyse également l'évolution du taux d'attraction du « centre commercial Océane » en périphérie et du Havre après la mise en service de l'A29 et du Pont de Normandie. Manifestement, la réalisation de l'A29 Nord a polarisé l'activité commerciale sur les centres urbains intermédiaires (Yvetot, Bolbec). Mais surtout, elle a contribué à une très forte progression de l'attraction commerciale havraise vers l'Est et vers le Sud, phénomène qui s'observe tant pour la structure commerciale d'agglomération (i.e « de centre-ville ») que pour le pôle commercial de l'estuaire.

Les analyses conduites par la CCI du Havre sur l'attraction de l'université et des équipements sanitaires ne montrent en revanche pas d'évolutions notables.

Le bilan de la SAPN a analysé les évolutions des activités commerciales liées à la route sur les itinéraires parallèles à l'autoroute. La mise en service de l'A29, paraît avoir eu très peu d'impact sur ces implantations.

- **Activités économiques et emploi** : Comme l'indique la synthèse du CETE, il ne se dégage pas de l'analyse des données d'évolution de l'emploi de tendance nette liée aux infrastructures, hormis dans les zones d'activités développées le long de l'infrastructure.

La construction de l'A29 a suscité en effet un développement important de zones d'activités à proximité des zones d'échanges : 130 hectares existaient en 1997, 240 hectares en 2003. Ces zones se remplissent rapidement, grâce notamment à un contexte favorable aux activités logistiques liées à la croissance du port du Havre. Il y a là un enjeu fort de développement appuyé à la fois par le Port Autonome du Havre et les chambres de commerces. Mais on observe une certaine réserve des communes et communautés de communes, réticentes au fait d'asseoir le développement de ces zones sur la seule logistique, et qui de ce fait développent plutôt des zones d'activités de taille petite ou moyenne.

La dispersion de ces zones d'activités basée sur le seul mode routier pose la question de l'absence de desserte par les transports en commun et de l'absence de services de proximité, à fortiori pour des fonctions logistiques consommant beaucoup d'espace pour une densité d'emplois relativement faible.

Les deux bilans se sont attachés à analyser l'impact de l'axe autoroutier sur la fréquentation touristique. Ils constatent un accroissement de la clientèle anglaise, puis belge et hollandaise, au bénéfice surtout de la rive sud de la Seine, côte fleurie essentiellement, sans entraîner pour autant de bouleversement de l'offre touristique.

- **Systèmes de transports** : Un effet majeur de la mise en service de l'A29 est le

développement de l'hinterland du port du Havre. Traditionnellement, celui-ci avait une très bonne pénétration du territoire vers le Sud, mais se trouvait très rapidement en concurrence avec les ports du Nord de l'Europe en direction du Nord et de l'Est. Dans le cadre du développement du port, la qualité de la desserte autoroutière est un élément important, 17% du trafic en tonnage du port repartant par la route. Pour le Port Autonome, la capacité d'absorption du trafic que procure notamment l'A29 est un facteur important pour l'acceptabilité par les populations locales de son projet d'extension.

L'effet de l'A29 est infiniment moindre sur le Port Autonome de Rouen, moins générateur de trafic routier et davantage tourné vers le Sud (céréales) et l'Ile de France.

Sur cette thématique des transports, le bilan est constitué pour l'essentiel des éléments communiqués par les Ports Autonomes et fait peu référence aux autres modes. A noter que la SNCF n'a pas souhaité communiquer ses données fret et voyageurs.

3. Conclusions

Après examen des bilans présentés, des études complémentaires et de l'avis du SETRA nous confirmons que l'ensemble A 29 Est, Nord et Sud et le pont de Normandie constituent bien un tout fonctionnel dont le bilan devait être fait globalement.

Nos principaux commentaires sont les suivants :

3.1 Respect des règles de l'art dans la réalisation des bilans:

-Les bilans des deux concessionnaires auraient gagné à être pilotés de façon plus structurée pour une meilleure harmonisation des analyses. Un chef de file aurait pu être désigné pour leur élaboration.

-Les bilans ne comportent pratiquement pas d'éléments ex-ante et de nombreuses données ont dû être reconstituées ou estimées.

-Les bilans comportent des lacunes, notamment les résultats des études d'environnement de A 29 qui ont entraîné une importante dérive des coûts.

- De même, la qualité du service offert est incomplète pour les temps de parcours et les aires de service sont à peine traitées.

- De plus le bilan relatif au Pont de Normandie ne retrace pas les grandes lignes des entretiens avec les acteurs locaux qui ont été menés.

3.2. Qualités intrinsèques du bilan

-La dérive constatée des coûts d'investissement est exceptionnellement élevée. Même si les justifications techniques présentées paraissent recevables, cette situation n'est pas satisfaisante car elle nuit à la crédibilité des choix préalables de l'État.

-De façon symétrique, mais avec des conclusions presque similaires, la bonne surprise observée sur les trafics montre que nos services ne maîtrisent pas bien les prévisions de trafic liées au développement local et qu'ils sous-estiment le délai nécessaire au transfert des grands flux de transit.

- Le bilan sur la sécurité routière nous semble à peine positif,

-Le bilan environnemental est certainement très positif, il est dommage qu'il ne soit pas mieux valorisé. A noter un point négatif, déjà constaté dans d'autres bilans : l'inefficacité d'un passage à faune qui pourrait être à l'origine d'accidents.

-Le bilan économique est finalement positif

Cependant, l'essentiel des avantages provient des gains de temps et sans doute du trafic induit ; il conviendra de vérifier que ces évaluations sont en harmonie avec notre politique de développement durable des transports.

Le bilan socio-économique apparaît comme globalement positif, si l'on excepte cependant

les effets indésirables éventuels de l'étalement urbain et de la dispersion des activités.

3. 3. Les leçons à tirer

-Organiser dès le début d'une opération, les études ex-ante et préciser la méthodologie et le déroulement du bilan.

- Faire procéder systématiquement par l'État Maître d'Ouvrage pour les grands projets à une analyse des risques de dérive des coûts et d'approfondir les études là où les risques sont élevés, avant de décider de les réaliser. Cette analyse doit bien sûr porter sur les aspects techniques, mais aussi sur l'évolution prévisible des règles de l'art à respecter en matière de sécurité, d'exploitation et d'environnement dans les 10 à 15 années suivant l'approbation des avants projets sommaires

-Mieux estimer les trafics, notamment ceux liés au développement local et régional ainsi que la nature des trafics reporté et induit

- Rappeler qu'un projet d'autoroute nouvelle doit toujours s'accompagner de la requalification des itinéraires concurrents en faveur de la sécurité et de la circulation des usagers plus vulnérables, par des mesures réglementaires et géométriques de nature à brider les vitesses.

-Encadrer avec les responsables locaux concernés les risques d'étalement urbain et de dispersion des activités.

3.4. Les approfondissements nécessaires

-Confronter les principales observations en termes d'évolution démographique aux données issues du recensement de 2006.

- Réaliser un audit spécifique sur la sécurité routière si les données 2004-2008 confirment le taux d'accident constaté antérieurement.

4. Mise à disposition du bilan au public

La Loi prévoit que le bilan des opérations doit être mis à la disposition du public pour qu'il puisse confronter la réalisation aux prévisions soumises à l'enquête publique.

Le dossier de synthèse de septembre 2008 du CETE Normandie Centre constitue un document d'approche facile et peut être communiqué.

Les dossiers initiaux présentés par :

- la SAPN en janvier 2006 « bilan économique et social au titre de la loi d'orientation des transports intérieurs A29 Nord-A151-A29 Sud »,
- la CCI du Havre en janvier 2007 « évaluation des effets socio-économiques du Pont de Normandie »,

peuvent être communiqués sur demande.

Michèle JOIGNY

Jean DETERNE

Inspectrice Générale
de l'Équipement

Ingénieur Général
des Ponts et Chaussées

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33)01 40 81 68 12/45