

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

*Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996
Agréée pour la protection de l'environnement pour la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Arrêté préfectoral PACA n° 2004-277 du 9 septembre 2004)
Membre de la Mission Opérationnelle Transfrontalière (DATAR)*

*SECRÉTARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON
Tél/Fax : 33 (0)4 93 35 35 17 - Courriel : gir.maralpin@wanadoo.fr ; Internet : www.gir-maralpin.org*

**Financement du Projet de contournement autoroutier de Nice
soumis à débat public**

**Les conséquences d'un choix
entre les solutions d'aménagement**

Claude BRULÉ

*Ingénieur divisionnaire des Travaux publics de l'État
Ancien Chef du Bureau des Infrastructures et de l'énergie
au Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
Administrateur du GIR Maralpin
Délégué auprès des administrations centrales*

***Contribution du GIR Maralpin
au débat public sur le projet de contournement routier de Nice***

Février 2006

Financement du Projet de contournement autoroutier de Nice soumis à débat public

Les conséquences d'un choix entre les solutions d'aménagement

Claude BRULÉ

1. Préambule

Le projet présenté par le maître d'ouvrage dans le dossier du débat public sur le projet de contournement routier de Nice est, comme sa désignation se garde de l'indiquer, de nature purement autoroutière et se développe sur une grande partie du territoire des Alpes-Maritimes. Son maître d'ouvrage, la Direction départementale de l'équipement des Alpes-Maritimes (DDE 06), propose 3 solutions :

- Solution 1 : Tracé neuf (a) court à l'Ouest (b) court à l'Est [soit environ 25 km de tracé neuf pour un coût estimé à 2 Md €]
- Solution 2 : Tracé neuf (a) long à l'Ouest (b) court à l'Est [soit environ 35 km de tracé neuf pour un coût estimé à 2,4 Md €]
- Solution 3 : Réaménagements sur place [pour un coût estimé à 0,3 Md €]

Les deux premières de ces solutions sont établies majoritairement en tunnels de grande longueur.

Les conséquences d'un choix entre les 2 familles de solutions ainsi présentées au débat public, à savoir *dédoublement en tracé neuf* de l'autoroute actuelle ou *aménagement sur place* de cette dernière [conçue par l'Etat à la société ESCOTA (Esterel – Côte d'Azur) jusqu'à la fin de 2026], ont des portées très contrastées sur le plan des procédures, du financement et de l'aménagement du territoire, considérations qui font l'objet de l'examen qui suit.

2. Le cas d'un tracé neuf à concéder (solutions 1 et 2)

2.1. Le champ

Depuis la directive européenne « travaux » n° 89/440/CEE du 18 juillet 1989 entrée en vigueur le 22 juillet 1990 et refondue par celle du 14 janvier 1993 n° 93/37/CEE, portant coordination des procédures de passation de marchés publics de « travaux » et les textes de transposition en droit français (loi n°91-3 du 3 janvier 1991 et le décret n° 92-311 du 31 mars 1992 portant application de la loi n° 91-3 et transposition de la directive en ce qui concerne l'Etat), l'attribution des nouvelles concessions d'autoroute respecte les principes suivants :

- Les concessions des nouvelles sections d'autoroutes font l'objet de contrats spécifiques et ne sont plus passées par avenant au contrat existant (adossement),
- Une contribution d'équilibre financier est éventuellement prévue s'il s'avère que la concession n'est pas équilibrée financièrement et n'apporte pas une rentabilité financière suffisante pour intéresser des investisseurs privés. Dès lors qu'un projet d'infrastructure autoroutière nécessite l'apport d'une contribution publique

d'équilibre, celle-ci est assurée à *parité* par l'Etat d'une part et les collectivités territoriales (région, département, communautés d'agglomérations, villes, ...) d'autre part.

Le montage financier de la participation conjointe entre l'Etat et les collectivités locales se traduit par la passation d'une convention de financement. Ce montage est très étroitement lié au processus de mise en concurrence. Il se déroule de façon itérative entre l'Etat et les collectivités territoriales concernées.

2.2. Les conséquences

Il convient en premier de souligner que cette réforme oblige à une particulière vigilance sur la maîtrise des coûts par toutes les parties publiques participant à la conception et à la réalisation des travaux autoroutiers.

En l'absence de maîtrise des coûts, la possibilité de recourir à une procédure de concession peut être remise en cause. En effet, lorsque le taux de subvention atteint un niveau trop élevé, la requalification du contrat de concession présente une certaine probabilité.

Nombre de projets audités¹ par l'Inspection générale des Finances et le Conseil Général des Ponts et Chaussées présentent des taux de subvention publique proches de la « zone de risque », comme le montre le tableau ci-dessous concernant huit itinéraires susceptibles d'être concédés avant 2010.

Projet	Taux de subvention anticipé
A 48	59 à 77.5 %
A 51 (tracé par Lus La Croix Haute)	56 à 71 %
A 89	81.5 à 90.5 %
A 19	34.5 à 46.5 %
A 585	72 à 87 %
A 831 (intégralement concédée non phasée)	54 à 62 %
A 41 (solution DUP optimisée)	55 à 82 %
A 55 (intégralement concédée)	70 à 75 %

Les niveaux élevés de subvention publique s'expliquent toutefois par l'antériorité des projets par rapport à la réforme autoroutière. Sans vouloir généraliser ce constat à l'ensemble des projets à venir, il ne faut pas écarter le risque de réexamen des projets lorsque le taux de subvention est d'un niveau excessif, ce qui est le cas du projet d'autoroute A 45 entre Lyon et Saint-Étienne.

Sur ce point, le rapport d'audit conclut : « de manière générale, la mise en œuvre d'un schéma concessif impose de résoudre les problèmes au moindre coût et de ne pas viser la solution techniquement idéale, même si cette dernière présente une rentabilité socio-économique importante. S'agissant des exigences relatives à l'utilité publique du projet, il est important de garder à l'esprit que le Conseil d'Etat est amené à établir un bilan entre les avantages et les inconvénients du projet, lorsqu'il est ainsi saisi. ».

Dans le cas présent de l'autoroute A8, bien que le calcul du montant de la subvention prévisible, dans l'hypothèse d'un tracé neuf, n'ait pas été conduit par l'Etat, maître d'ouvrage, ce dernier

¹ Rapport d'audit de février 2003 sur les grands projets d'infrastructures de Transport

l'estime compris entre 50 à 70 %, ce qui correspond à une subvention d'équilibre de 1 Md € au mieux pour la solution 1 et de 1.2 Md € pour la solution 2.

2.3. La spécificité des projets de contournement

Le rapport d'audit remarque que les projets de contournement posent des problèmes particuliers en matière de tracé, de coût et de mise en concession.

Le choix des caractéristiques techniques, et donc de coût, a un effet déterminant sur la faisabilité des opérations, notamment pour les solutions en tunnel. Le recours à la concession apparaît plus difficile et le risque de n'être réalisées que sur financements publics, fort difficiles à dégager compte tenu de leurs montants, est élevé.

Enfin, lorsque l'itinéraire existant présente les caractéristiques d'une autoroute à péage, le recours obligatoire à la mise en concurrence pour le choix du futur concessionnaire rend théoriquement possible la présence de deux exploitants. Cette situation particulière ne manquerait pas de soulever de très délicats problèmes de coopération pour le service à l'utilisateur et de concurrence pour le partage du trafic et des péages. Ces questions ne doivent pas être éludées car la réponse qui y sera donnée influencera nécessairement la conception des ouvrages avec la présence éventuelle de dispositifs d'échanges et de péages. Il faudra donc dès à présent les examiner.

3. Le cas de l'aménagement sur place (solution 3)

L'aménagement s'inscrirait dans le cadre de la concession existante de l'autoroute A8 et viendrait compléter l'important programme de travaux de mise en sécurité des tunnels existants, étant rappelé que la circulaire interministérielle (Intérieur et Equipement, transports, logement) n°2000-63 du 25 août 2000 relative à la sécurité dans les tunnels du réseau routier national (y compris les autoroutes concédées) concerne les tunnels dont la longueur (ou dont la longueur d'au moins un tube lorsque l'ouvrage en comporte plusieurs) est supérieure à 300 mètres.

Quoi qu'il en soit, le financement d'aménagements sur place ne peut appeler, quelle que soit leur ampleur, aucune contribution de la part des collectivités locales tant que la concession d'ESCOTA aura cours.

4. Les procédures et les études

Quelle que soit la solution retenue, les procédures et études relatives aux autoroutes concédées s'étalent sur 7 étapes principales

1. Les études préliminaires :
 - Définition des partis contrastés et de l'état de référence,
 - Détermination du fuseau d'un kilomètre de largeur.
2. L'avant-projet sommaire (APS) :
 - Définition d'un tracé inscrit dans une bande de 300 m de largeur.
3. L'enquête publique et le décret portant déclaration d'utilité publique
4. Les engagements de l'Etat
5. L'avant-projet autoroutier (APA)
6. Les enquêtes parcellaires et autres, et les acquisitions foncières
7. La réalisation des travaux.

Les solutions 1 et 2 comprennent des longs linéaires de tunnels, phasables au plus tube par tube, alors que la solution d'aménagement sur place (solution 3) peut être réalisée en plusieurs courtes phases correspondant chacune au plus à 2 km de

viaducs et 3 km de tunnel à 2 ou 3 voies de circulation, mobilisant ainsi des financements étalés dans le temps.

5. L'aménagement du territoire et le financement des infrastructures

5.1. Les données incontournables

(a) Contributions des collectivités locales

La réalisation d'un dédoublement de l'autoroute, en tracé neuf, concédé, nécessitera l'apport d'une contribution publique des collectivités locales à parité avec l'Etat (de 1 Md€ à 1.2 Md € au mieux).

(b) Les priorités d'investissement

La directive territoriale d'aménagement (DTA) des Alpes Maritimes approuvée par le décret 2003-1169 donne la priorité à la réalisation de réseaux de transports en commun en s'appuyant sur l'armature du réseau ferroviaire et en développant l'intermodalité. De nouveaux réseaux de transport en commun en site propre (TCSP) devront donc être créés à cet effet.

(c) Les ressources

Le financement des nouveaux réseaux de TCSP ne bénéficie plus de subvention de l'Etat depuis la loi de finances 2005.

5.2. Les contraintes pesant sur la faisabilité du projet dans ses variantes "tracés neufs"

La conjugaison des 3 contraintes rappelées en 5.1. ne plaide pas, *a priori*, pour la réalisation de sections autoroutières nouvelles dans la traversée des Alpes-Maritimes, dans la mesure où les collectivités locales, désormais privées du soutien de l'Etat pour la réalisation des TCSP [cf. 5.1.(c)], ont ces derniers à charge en toute priorité [cf. 5.1.(b)] et ne pourraient faire face de surcroît au financement d'un doublement autoroutier [cf. 5.1.(a)].

De tels obstacles financiers [que ne soulève évidemment pas la Solution 3 (cf. 3)] devraient conduire à des choix et décisions réalistes allant dans le sens d'un aménagement du territoire plus soucieux de ses propres ressources et de son environnement².

Références et sources d'information

- Rapport d'audit de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées, sur les grands projets d'infrastructures de transport ; février 2003
- Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
- DDE (06)
- CERTU
- CETU

² cf. Cahier d'acteur et analyses du GIR Maralpin à ce sujet [cf. site Internet www.gir-maralpin.org]