

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et
le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience
climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques
naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane

NOR : EAEJ2301310L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. Situation de référence

Les liens humains, institutionnels, économiques et culturels qui unissent la France et la Principauté d'Andorre sont exceptionnellement anciens et étroits. La Constitution du 14 mars 1993 définit l'Andorre comme une co-principauté parlementaire avec deux co-princes, l'évêque d'Urgell et le Président de la République française, symboles et garants de la permanence et de la continuité de l'Andorre, disposant chacun d'un représentant en Andorre. Le coprince français est représenté par le directeur de cabinet du Président de la République, M. Patrick Strzoda, et localement à Andorre-la-Vieille par M. Pascal Escande.

La desserte de la Principauté est actuellement assurée par deux axes du réseau routier national français : la route nationale (RN) 20 en Ariège (qui relie Pamiers à l'Andorre), et la RN 116 (qui relie Perpignan à l'Andorre et à l'Espagne). La RN 20 (partie de la route européenne 9 qui relie Orléans à Barcelone) constitue l'unique accès français à la Principauté d'Andorre, via les RN 320 et 22, le principal axe de déplacement situé dans le département de l'Ariège, notamment pour l'accès aux stations de montagne, et le trait d'union avec les Pyrénées-Orientales. Le trafic moyen journalier (dans les deux sens) de la RN20 en Ariège en approche de l'Andorre s'établit à 5 800 véhicules par jour (v/j), celui de la RN22 (accès au Pas de la Case) à 5 000 v/j et celui de la RN116 à Mont-Louis à 2 900 v/j.

Les échanges transfrontaliers sont d'une importance majeure pour le développement économique et touristique de l'Andorre et des Pyrénées-Orientales. Or, les routes nationales qui permettent d'accéder à l'Andorre subissent fréquemment des coupures, particulièrement en période hivernale, du fait de glissements de terrain, et de chutes de blocs et de congères. La frontière franco-andorrane est délimitée naturellement par la présence de sommets culminant à plus de 2 000 mètres.

NOR : EAEJ2301310L/Bleue-1

L'accord conclu avec la principauté d'Andorre, le 20 avril 2022, sur l'amélioration de la résilience climatique et la prévention des risques naturels pour les routes nationales 116, 20, 320 et 22 en vue de sécuriser l'accès à l'Andorre depuis les Pyrénées-Orientales fait suite aux intentions affichées conjointement, le 5 février 2022 à Tarascon-sur-Ariège par le Premier ministre, Jean Castex, et par le chef du Gouvernement andorran, Xavier Espot.

Cet accord est le pendant, côté Pyrénées-Orientales, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane, signé le 22 mars 2017, et en cours de mise en œuvre (mise en place de paravalanche et de pare-chute de blocs et réalisation d'aires de chaînage) à la satisfaction des deux parties.

II. Historique des négociations

Dès mars 2015, la direction interdépartementale des routes du Sud-Ouest (DIRSO), gestionnaire des routes nationales concernées par l'accord, et les services du Gouvernement de la Principauté d'Andorre sont convenus d'agir de concert pour la réduction des risques naturels et de leurs conséquences sur la viabilité de l'accès à la Principauté.

Ils ont notamment collaboré dans le cadre d'un projet de sécurisation des accès pyrénéens face au risque d'avalanche (SAPYRA - sécurité des accès pyrénéens face au risque avalanche), d'un montant de 4,34 M€ cofinancé par la France, l'Andorre et l'Union européenne (dans le cadre du Programme Interreg V-A Espagne-France-Andorre, POCTEFA). Ce programme a notamment permis de financer l'installation de paravalanches dans certains couloirs d'avalanche et la conduite d'études visant à définir le système de maîtrise des risques d'avalanche et l'amélioration de la prévision et du tir préventif des avalanches sur l'ensemble du massif.

C'est dans ce cadre que l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane a pu être signé à Paris le 22 mars 2017. La mise en œuvre de cet accord se poursuit. L'aménagement principal, qui consiste en la construction d'une galerie paravalanche de 300 mètres de long, sera réalisé lors des étés 2024 et 2025 et mis en service à l'automne 2025.

La réussite de cet accord a conduit le Premier ministre, Jean Castex, à solliciter le chef du Gouvernement andorran Xavier Espot, à l'occasion de leur rencontre, le 5 février 2022 à Tarascon-sur-Ariège, en vue de la conclusion d'un nouvel accord du même type pour améliorer la résilience climatique et la viabilité de l'accès à l'Andorre depuis Perpignan.

Le ministre délégué chargé des transports, Jean-Baptiste Djebbari, a ensuite chargé le préfet de la région Occitanie, Etienne Guyot, le 18 février 2022, d'engager des négociations avec la Principauté d'Andorre. Les négociations ont eu lieu en avril 2022 et un accord a pu être rapidement dégagé sur la conclusion d'un accord du même type que celui de 2017.

III. Objectifs de l'accord

- 1) L'objectif poursuivi par le présent accord est d'assurer la sécurisation de la RN 116, de la RN 20, de la RN 320 et de la RN 22.

Au-delà de Prades, les RN 116, 20, 320 et 22 sont soumises à d'importants risques naturels : avalanches, congères, et surtout chutes de blocs rocheux et glissements de terrains, récurrents. L'accès à l'Andorre depuis Perpignan a connu plusieurs coupures majeures ces dernières années :

- une coupure de la RN 22 d'accès à l'Andorre, de deux semaines en avril et mai 2019, suite à un glissement de terrain ;
- une coupure de la RN 116 à Corneilla-de-Conflent, au niveau du barrage du Riubany ; après une période de restriction de circulation et d'alternat à compter du mois de juin 2019, compte tenu des risques d'effondrement de la chaussée, une interruption totale de la circulation a été mise en place pour une semaine, pendant les vacances scolaires de la Toussaint, afin d'effectuer les travaux de confortement d'urgence ;
- une coupure de la RN 116 sur le secteur du Pallat, de trois mois et demi en 2020, a été provoquée par un glissement de terrain de grande ampleur et un soulèvement de la chaussée, occasionnés par la tempête Gloria.

D'autres coupures plus ponctuelles sont récurrentes après des chutes de blocs, des glissements de terrain de plus faibles ampleurs et des coupures en service hivernal (entre le 1^{er} novembre et le 30 avril) sur la RN 320 (col du Puymorens) et la RN 22, du fait de la formation de congères.

Les chutes de blocs sont fréquentes (une cinquantaine par an) sur la RN 116 et la RN 20, en particulier entre février et fin avril (gel/dégel en journée) et entre fin septembre et fin novembre (pluies d'automne). Elles se traduisent généralement par la mise en place d'alternats pendant plusieurs heures, le temps de dégager les matériaux. Par ailleurs, le réchauffement climatique s'accompagne d'une augmentation de la fréquence des épisodes de gel puis dégel, cause principale des glissements de terrains et chutes de blocs.

L'étude d'enjeux, mise à jour récemment, a révélé quatre secteurs qui nécessiteraient d'être équipés de dispositifs préventifs. Ces zones se situent principalement sur la RN 116 au niveau de Villefranche-de-Conflent, Mont-Louis, Olette, Canaveilles et Serdinya.

Le programme d'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité de l'accès à la Principauté d'Andorre n'est pas encore précisément défini. Toutefois, il pourrait prévoir :

- la mise en place de dispositifs préventifs contre les chutes de blocs sur la RN 116 ;
- la mise en place de dispositifs pare-congères sur les RN 22 et 320 ;
- l'amélioration de la stabilisation du secteur du Pallat sur la RN 116 ;
- la stabilisation de la plateforme de la RN 22.

La réalisation des aménagements de prévention des risques naturels prévus par l'accord permettra donc :

- de réduire les risques pour la sécurité des usagers et de limiter les coûts de réparation et de dédommagement ; la route étant sujette, plusieurs fois par an, à des éboulements, le risque existe d'un accident par chute de blocs sur une voiture qui serait susceptible d'engager la responsabilité de l'État ;
 - de limiter les coûts des travaux de réparations ou de remise en circulation dus aux conséquences des éboulements et glissements : réparation des glissières percutees par les éboulements, ou lourds travaux de confortement en cas de glissement ; à titre d'exemple, les travaux de confortement du talus de la RN 22 (en 2019) ont coûté 2,3 millions d'euros à l'État, ceux de la chaussée de la RN 116 à Corneilla-de-Conflent ont coûté 2 millions d'euros et celui du talus de la RN 116 (en 2020) 4,6 millions d'euros ;
 - de limiter les coupures de l'axe (tant vers l'Espagne que vers l'Andorre) ; les déplacements, tant professionnels que privés s'en trouveront facilités, ce qui permettra de réduire le coût économique, non chiffré à ce jour, induit par les coupures de l'axe, notamment sur le commerce et l'attractivité et l'activité touristique.
- 2) Par ailleurs, le présent accord a pour objectif de définir l'enveloppe allouée au financement des études et travaux de prévention des risques naturels, la participation de chacune des parties, les clefs de financement, ainsi que la répartition dans le temps de la contribution andorrane.

Il fixe enfin les modalités de décision concernant le programme des travaux, la hiérarchisation des priorités et le calendrier de leur réalisation. Les décisions seront prises par consensus au sein du comité de pilotage stratégique et du comité technique, créés à cet effet. Le comité technique réunit deux fois par an les représentants des préfets de département, les représentants des services techniques andorrans et les représentants du gestionnaire des routes concernées, la direction interdépartementale des routes du Sud-Ouest (DIRSO). Le comité stratégique est coprésidé par le préfet de région Occitanie et le chef du Gouvernement andorran. Il réunit une fois par an les ministres andorrans et les directeurs des services techniques et d'aménagement du territoire andorrans, ainsi que, côté français, les directeurs des services de l'État (DIRSO, DREAL - direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement). Dans la pratique, les parties sont convenues de réunir les comités stratégique et technique paritaires concomitamment avec ceux mis en place dans le cadre de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane, signé à Paris le 22 mars 2017¹.

¹ [Décret n° 2018-587 du 6 juillet 2018 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane, signé à Paris le 22 mars 2017](#)

IV. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord ou convention

En revanche, cet accord emporte des conséquences dans les domaines économique et financier (a.), juridique (b.), environnemental (c.), administratif (d.) et social (e.).

a. Conséquences économiques et financières

En améliorant la fiabilité de l'itinéraire entre l'Andorre et la France (seule voie d'accès), le présent accord facilitera les échanges commerciaux entre la France et l'Andorre, particulièrement en période hivernale lorsque l'activité touristique est importante du fait de la fréquentation des stations de ski. En effet, huit millions de passagers transitent chaque année à la frontière. En moyenne, cela correspond à 3300 véhicules légers, 15 poids lourds et 10 bus par jour, en entrée et en sortie du territoire. Le volume des flux peut doubler lors des périodes de pic (week-end, vacances scolaires).

Outre la réduction des coupures de l'axe (tant vers l'Espagne que vers l'Andorre), la mise en œuvre de l'accord permettra de réduire les risques pour la sécurité des usagers et de limiter les coûts de réparation et de dédommagement dus aux chutes de blocs et glissement de terrains. A titre d'exemple, les travaux de confortement du talus de la RN 22 en 2019 ont coûté 2,3 millions d'euros à l'État, ceux de la chaussée de la RN 116 à Corneilla-de-Conflent 2,0 millions d'euros et celui du talus de la RN 116 en 2020 4,6 millions d'euros.

Dans le cadre de cet accord, la France s'engage à cofinancer le programme d'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité de l'accès à la Principauté d'Andorre liées aux risques naturels à hauteur maximale de 12 millions d'euros) dans le cadre du volet mobilité des contrats de plan État-région Occitanie (CPER) 2023-2027 et modulée, en fonction des besoins des opérations, des disponibilités budgétaires et en proportion des participations apportées par la partie andorrane, dans le respect des enveloppes pluriannuelles inscrites aux contrats de plan. Les travaux, objet de l'accord intergouvernemental, visent uniquement l'amélioration de la viabilité de l'itinéraire au regard des risques naturels et ne font pas l'objet d'un cofinancement par les collectivités territoriales.

b. Conséquences sociales

En améliorant la fiabilité de l'itinéraire entre l'Andorre et la France (seule voie d'accès), le présent accord facilitera les échanges transfrontaliers entre les résidents français et les résidents andorrans et ce faisant le tourisme local.

c. Conséquences administratives

La maîtrise d'ouvrage des travaux sera assurée par la direction interdépartementale des routes nationales du Sud-Ouest (DIRSO), par délégation du préfet de la région Occitanie. Les ouvrages créés et/ou aménagés seront propriétés de la République française et affectés au gestionnaire, à savoir, selon le cas, la DIRSO ou l'Office national des forêts (service de restauration des terrains en montagne - RTM).

L'étude des conséquences des risques naturels sur la viabilité de la route nationale, les travaux de prévention des risques d'avalanche ou de chutes de blocs prévus par le présent accord, puis leur entretien dans la durée, entrent pleinement dans les missions de la DIRSO et ne nécessitent pas de renforcement de ses moyens humains ou d'élargissement de ses compétences.

d. Conséquences environnementales

Les projets de sécurisation n'étant pas encore précisément définis (emplacement exact, dimensionnement), il est actuellement impossible d'entrer dans le détail des conséquences potentielles des aménagements prévus sur l'environnement.

Pour ce type de projets, il peut par exemple être nécessaire de déplacer quelques spécimens d'espèces protégées, mais cette hypothèse ne sera avérée qu'après études détaillées, pilotées par les services de l'État, maître d'ouvrage des travaux, et sous-traitées à des bureaux d'études compétents recrutés par mise en concurrence conformément au code de la commande publique. En tout état de cause, les études préalables veilleront à évaluer les incidences environnementales afin d'éviter, réduire, et, le cas échéant, compenser l'impact du projet lors de sa mise en œuvre.

Les projets seront notamment soumis à évaluation d'incidences sur les sites Natura 2000² et sur les espèces et habitats protégés par les directives européennes (directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages³ et directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages⁴). La partie la plus haute de l'itinéraire d'accès à l'Andorre (dans les Pyrénées-Orientales) est en effet située dans la zone de protection spéciale (ZPS) pour les oiseaux et le site d'intérêt communautaire (SIC) "Capcir, Carlit et Camcardos".

e. Conséquences juridiques

- Articulation avec les accords ou conventions internationales existantes

Le présent accord s'inscrit dans la lignée d'autres engagements pris avec la Principauté d'Andorre dans le cadre de l'amélioration et la sécurisation du réseau routier entre la France et l'Andorre.

Un arrangement administratif a ainsi été conclu le 26 février 2001 entre le ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement de la République française et le ministère de l'aménagement du territoire de la Principauté d'Andorre en application de l'article 4 du traité du 12 septembre 2000 portant rectification de la frontière⁵. Par ce traité, la France et la Principauté d'Andorre ont procédé à un échange de territoires de surfaces équivalentes dans le but d'améliorer la liaison routière entre les deux pays, la parcelle cédée étant destinée à l'édification d'un viaduc routier. L'arrangement administratif visait à garantir la prise en compte de l'environnement dans le cadre de la construction et de l'exploitation de ce viaduc.

² Le réseau Natura 2000 est un dispositif européen visant à préserver des espèces protégées et à conserver des milieux tout en tenant compte des activités humaines et des pratiques qui ont permis de les sauvegarder jusqu'à ce jour.

³ [Directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages](#)

⁴ [Directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages](#)

⁵ [Décret n°2001-761 du 28 août 2001 portant publication du traité entre la République française et la Principauté d'Andorre portant rectification de la frontière, fait à Andorre-la-Vieille le 12 septembre 2000.](#)

NOR : EAEJ2301310L/Bleue-1

Un autre arrangement relatif à la coordination administrative en cas de perturbation sur le réseau routier reliant l'Andorre à la France a été signé le 30 avril 2004 entre le préfet de l'Ariège, le préfet des Pyrénées-Orientales et le directeur de l'agence de la mobilité de la Principauté d'Andorre. Cet arrangement a été conclu afin de formaliser les modalités d'échanges d'informations relatives aux perturbations pouvant impacter l'état du réseau routier entre les différents gestionnaires de ce réseau routier reliant la France à l'Andorre et de fixer les modes de diffusion d'informations à destination des usagers concernant ces perturbations.

Le présent accord constituera le pendant, pour l'accès depuis Perpignan, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane, signé à Paris le 22 mars 2017⁶.

⁶ [Décret n° 2018-587 du 6 juillet 2018 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane, signé à Paris le 22 mars 2017](#)

- Articulation avec le droit européen

Le présent accord ne contrevient pas au droit de l'Union européenne.

Néanmoins, les projets de sécurisation dont l'accord prévoit le financement devront respecter les directives européennes, notamment la directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages⁷, la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau⁸ et la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁹. Le processus français d'autorisation des projets respecte les exigences de ces directives par les études d'incidences Natura 2000, les éventuelles études d'impact environnemental, l'étude d'incidences au titre de la loi sur l'eau et, si cela doit s'avérer nécessaire, la sollicitation d'une dérogation auprès du préfet de département à l'interdiction de destruction d'espèces protégées. Il est entendu que le maître d'ouvrage veillera au respect des prescriptions européennes, notamment en matière de respect des habitats et espèces naturels et de l'eau.

- Articulation avec le droit interne

L'accord ne nécessite pas d'adaptation du droit français.

Les marchés publics nécessaires à la mise en œuvre de cet accord relèvent des dispositions du code de la commande publique français.

V. État des signatures et ratifications

L'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Principauté d'Andorre concernant l'amélioration de la résilience climatique et de la viabilité des routes nationales 116, 20, 320 et 22 liées aux risques naturels entre Prades et la frontière franco-andorrane a été signé à Paris le 20 mai 2022 par le Premier ministre de la République française, Jean Castex, et par le chef du Gouvernement de la Principauté d'Andorre, Xavier Espot.

L'accord a été ratifié par le Parlement andorran le 6 octobre 2022.

⁷ [Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.](#)

⁸ [Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.](#)

⁹ [Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.](#)