…la proposition de loi relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse

PROJET D'A69 : UNE VALIDATION LÉGISLATIVE NÉCESSAIRE ET D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a, le 7 mai 2025 et suivant le **rapporteur Franck Dhersin**, **adopté sans modification** la **proposition de loi relative à la raison impérative d'intérêt public majeur de la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse** déposée par les sénateurs Philippe Folliot et Marie-Lise Housseau.

Ce texte vise à **valider**, de manière **rétroactive**, les deux **autorisations environnementales** délivrées, d'une part, à la liaison autoroutière entre Castres et Toulouse – dite « A69 » – et, d'autre part, à la mise en 2x2 voies de l'A680 entre Castelmaurou et Verfeil, annulées par le **tribunal administratif (TA) de Toulouse** le 27 février 2025 qui a considéré qu'elles ne répondaient pas à une *« raison impérative d'intérêt public majeur »* (RIIPM), condition nécessaire à l'obtention de la dérogation « espèces protégées ».

La commission a approuvé cette démarche, qui vise à faire face à une situation inédite : l'arrêt du chantier de ce **projet structurant** pour le sud du Tarn, **à seulement quelques mois de son achèvement** et alors que des **moyens humains, techniques et financiers considérables** ont déjà été engagés.

Pour la commission, la validation ainsi proposée répond à d'**impérieux motifs d'intérêt général**, eu égard au **soutien clair** dont bénéficie le projet d'A69 de la part des **acteurs politiques et socio-économiques du territoire**, de ses **bénéfices attendus** et, enfin, des **conséquences dommageables** qu'aurait, pour le bassin de Castres-Mazamet ainsi que pour les finances publiques, un arrêt définitif du chantier.

Au-delà de l'examen de cette proposition de loi, le cas de l'A69 doit conduire à faire évoluer la **loi** pour **mieux concilier** les **impératifs de sécurité juridique des projets** et de **protection de l'environnement à l'avenir**. Les débats en cours sur le **projet de loi de simplification de la vie économique** à l'Assemblée nationale ont déjà permis d'identifier des pistes d'évolution opportunes, visant à **reconnaître la RIIPM plus tôt dans la vie des projets** de manière à purger ce contentieux avant le lancement des travaux. Afin de mieux encadrer l'appréciation du juge administratif en cas de litige, la loi pourrait également préciser les critères de la RIIPM, notion issue du droit européen qui n'a jamais été définie par le législateur.

En tout état de cause, **une réflexion doit être menée pour sécuriser les grands projets d'infrastructures en cours**, en particulier ceux dédiés au **report modal** (à l'instar du Canal Seine-Nord Europe et du Tunnel ferroviaire du Lyon-Turin), compte tenu des bénéfices attendus sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées au transport.

7 MAI 2025

1. AUTOROUTE A69 : UN PROJET ANCIEN ET LARGEMENT SOUTENU PAR LES POUVOIRS PUBLICS, INTERROMPU À LA SUITE DE L'ANNULATION DE SON AUTORISATION ENVIRONNEMENTALE

A. PRÉSENTATION ET HISTORIQUE DU PROJET D'A69

Le **projet d'A69** vise à relier l'**A68** (allant de Toulouse à Marssac-sur-Tarn, près d'Albi) à la **rocade de Castres**, par une nouvelle infrastructure à 2x2 voies entre Castres et Verfeil sur une longueur de 62 km. Il s'agirait d'une **alternative** à la **route nationale 126 (RN 126)** existante, reliant Toulouse à Castres. Il se décompose en deux opérations :

- la **mise en 2x2 voies de l'A680**[1] entre Castelmaurou et Verfeil sur 9,2 km et la réalisation d'un **échangeur à Verfeil** pour assurer la liaison avec la future A69, sous maîtrise d'ouvrage d'**ASF**, concessionnaire de l'A680 ;
- la **construction en tracé neuf de l'A69** sur 53 km, mise en concession autonome confiée à **Atosca**.

Source : préfecture du Tarn

Le **projet d'A69** poursuit essentiellement **deux objectifs** :

- améliorer les **perspectives de développement** et renforcer l'**attractivité économique** du sud du Tarn et de l'agglomération de Castres-Mazamet, en confortant son bassin en tant que **pôle d'équilibre régional** au sein de l'aire métropolitaine toulousaine ;
- offrir une **meilleure accessibilité routière à ce bassin**, en permettant un **gain de temps** significatif pour se rendre à Toulouse (de l'ordre de 25 à 35 minutes sur la totalité du trajet selon Atosca) et en renforçant la **sécurité routière** sur l'axe Toulouse-Castres.

Dès lors, il bénéficie depuis son lancement d'un **large soutien local**, notamment de la part des **collectivités territoriales** et des **acteurs sociaux** et **économiques** du Tarn. En décembre 2024, près de **500 élus locaux** ont d'ailleurs signé une **tribune** afin de soutenir le projet d'A69. Il a en outre été classé parmi les ***« grands projets routiers »* à engager dans les cinq ans** par le législateur dans la **loi d'orientation des mobilités** (LOM) de 2019.

Si la **genèse** du projet remonte aux années 1990, il s'est concrétisé au cours des années 2010. En mars 2023, deux **autorisations environnementales** ont été délivrées au projet – qui avait été **déclaré d'utilité publique en 2017 et 2018** – ayant permis le lancement des travaux. Il a néanmoins fait l'objet de **nombreuses contestations contentieuses** eu égard à son impact sur l'environnement.

[1] *L'A680 est une courte autoroute, qui constitue une antenne de l'A68 et qui relie cette dernière à la D20 en direction de Castres.*

B. FÉVRIER 2025 : L'ANNULATION CONTENTIEUSE DES AUTORISATIONS DU PROJET, À UN STADE TRÈS AVANCÉ DU CHANTIER

Depuis son lancement, et jusqu'en février 2025, le projet d'A69 avait fait l'objet de **multiples contestations contentieuses**, devant le juge du fond et le juge des référés, qui avaient systématiquement été rejetées.

En **juin et juillet 2023**, deux **recours pour excès de pouvoir** ont été déposés par l'**association France Nature Environnement Midi-Pyrénées** et **14 autres requérants** à l'encontre des deux autorisations environnementales du projet.

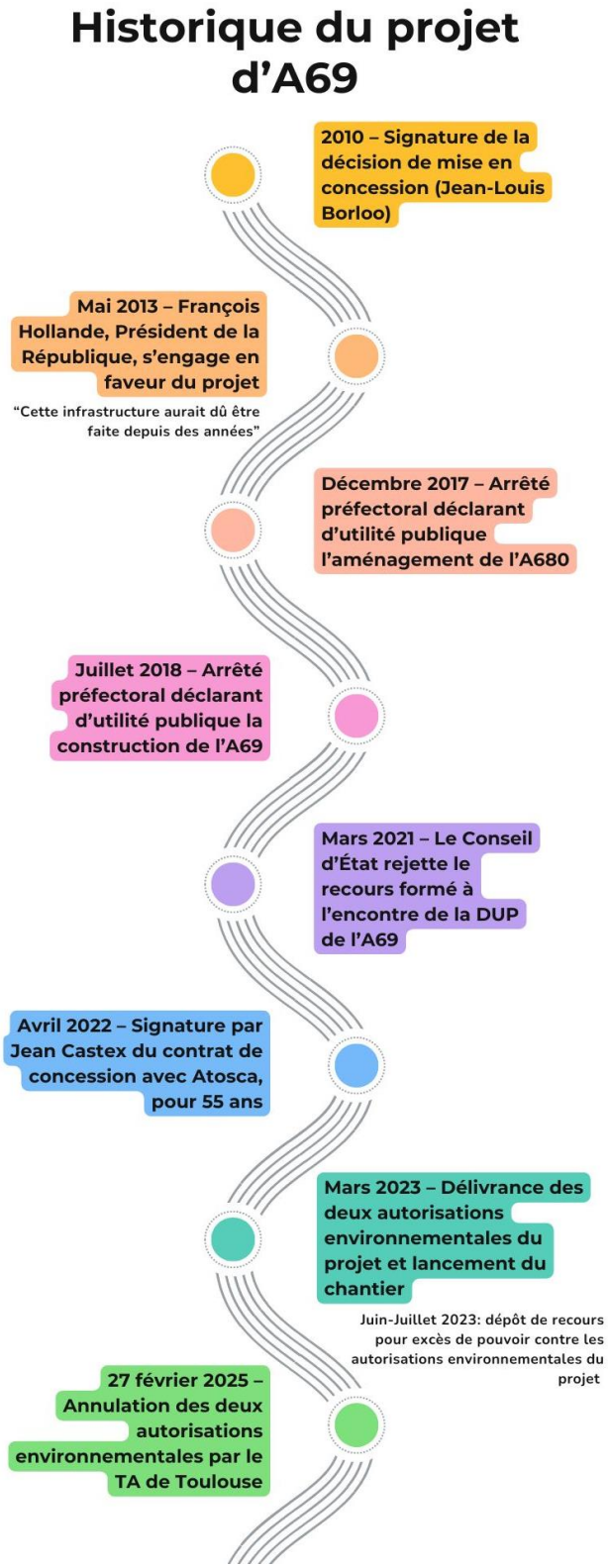
Dans ses **jugements rendus le 27 février 2025**, le TA de Toulouse a annulé les deux autorisations environnementales, estimant que le projet ne répondait pas à une **RIIPM**[1] dans la mesure où ses *« bénéfices sociaux, économiques et de sécurité sont trop limités »*.

L'**État a fait appel** de cette décision et assorti cette procédure d'une demande de **sursis à exécution** du jugement du TA.

Le chantier, mis à l'arrêt à la suite de la décision du juge, devait être achevé cet **été** pour l'**A680** et **à la fin de cette année** pour l'**A69**.

S'agissant de l'A680, **ASF indique que les travaux sont réalisés à hauteur d'environ 80 %.**

S'agissant de l'A69, selon Atosca, le **déboisement est presque achevé** et **54 % des volumes de terrassements** sont réalisés ainsi que **70 % des ouvrages d'art**.



Photographies du chantier de l'A680 et de l'A69

Sources : ASF et Atosca

Plus de 70 % des dépenses ont déjà été engagées (soit 390 M€), sur un **coût prévisionnel total d'environ 550 M€** (dont 450 M€ pour l'A69 et 100 M€ pour l'A680).

[1] Notion issue de la 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, dite directive « habitats ».

2. UNE VALIDATION LÉGISLATIVE JUSTIFIÉE PAR DES IMPÉRATIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL

A. LES BÉNÉFICES ATTENDUS DU PROJET D'A69 : LE DÉSENCLAVEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DE CASTRES-MAZAMET

1. Améliorer l'accès à l'agglomération toulousaine et à ses grands équipements

Le **bassin de vie de Castres-Mazamet** (42 000 emplois et 112 000 habitants) est le seul bassin d'Occitanie de cette importance **situé à plus d'une heure du réseau autoroutier**, du **réseau TGV** et de la **capitale régionale**, Toulouse. Il reste de ce fait à l'écart des **grands équipements** du pôle toulousain (centre hospitalier universitaire, aéroport international de Blagnac, universités et grandes écoles, etc.). En effet, les **infrastructures de desserte** de ce territoire manquent de **rapidité** et de **fiabilité** :

- il faut **1h10 pour rejoindre Toulouse depuis Castres** *via* la RN 126, ce qui place cette ville dans une **situation singulière** par rapport aux agglomérations situées à des distances équivalentes (telles qu'Albi) ou inférieures de Toulouse, mais reliées au réseau autoroutier ;
- la **liaison ferroviaire Castres-Mazamet-Toulouse** est constituée d'une voie unique ne permettant pas – sauf sur de rares portions – de **croisements** de trains. Il faut **1h15** en moyenne pour un trajet Castres-Toulouse et **1h30** pour un trajet Mazamet-Toulouse. Cette ligne n'est en outre pas adaptée au transport de marchandises compte tenu de ses **limites capacitaires** ;
- l'**aéroport de Castres** est principalement dédié aux **liaisons directes avec Paris** et **perd en attractivité** depuis des années.

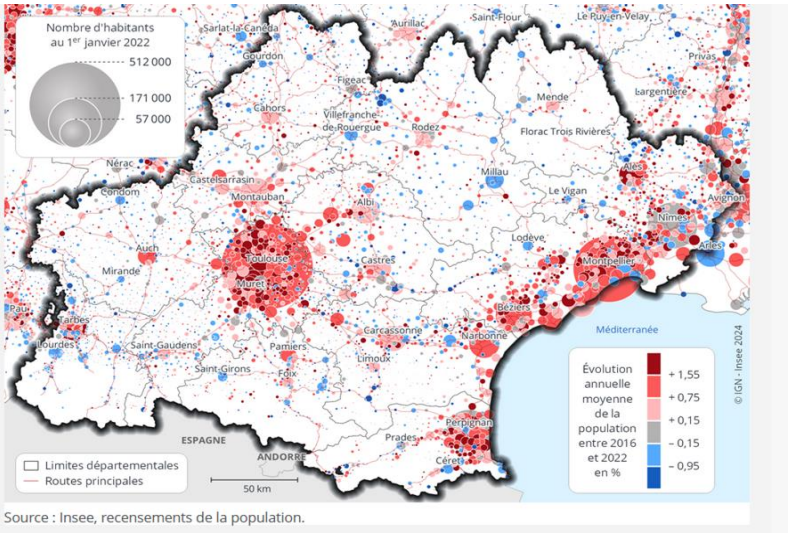
2. Enrayer le décrochage démographique de Castres-Mazamet

La **dynamique démographique** dans le bassin de vie de Castres-Mazamet contraste avec celle d'autres agglomérations comparables d'Occitanie, qui sont reliées à Toulouse par le réseau autoroutier.

Tandis que la **population** des **bassins de Castres** et de **Mazamet** a, respectivement, **augmenté de 4,3 %** et **diminué de près de 10 % entre 1990 et 2021**, celle de **Gaillac a augmenté de 39 %,** celle d'**Albi de 19 %** et celle de **Montauban de 34 %**. En moyenne, sur la même période, **la population d'Occitanie a cru de 32 %**, l'essentiel de cette croissance profitant aux territoires situés le long du littoral et sur les **axes autoroutiers Toulouse-Montauban, Toulouse-Albi et Toulouse-Carcassonne**.

Population 2022 et évolution annuelle moyenne sur la période 2016-2022 en Occitanie

.



Source : Insee, recensements de la population.

L'enjeu de l'**attractivité démographique** est d'autant plus **vital** dans le **bassin de vie** de Castres-Mazamet que sa **population est vieillissante** : **les personnes de plus de 60 ans représentent près du tiers de la population du sud du Tarn**.

3. Soutenir le développement économique du territoire, qui pâtit de son enclavement

La Chambre de commerce et d'industrie (CCI) du Tarn a réalisé, en mars 2025, une **étude socio-économique sur l'évolution de Castres-Mazamet comparativement à 10 autres agglomérations** reliées à la **métropole toulousaine** par un **axe autoroutier**, à partir de données de l'Insee, de l'Observatoire économique d'Occitanie et de la CCI d'Occitanie : la communauté d'agglomération de Castres-Mazamet (CACM) présente le **taux d'activité parmi les plus faibles** (10ème position sur les 11 agglomérations), **le taux de chômage (15 %) le plus élevé** ainsi que le **taux de création d'emplois publics et privés** le **plus faible**.

Selon les données transmises par la préfecture du Tarn, entre 2010 et 2021, Castres-Mazamet est la seule agglomération dont l'emploi stagne, alors que les bassins équivalents de la région sont en progression : **l'emploi a augmenté de 1,4 % dans l'agglomération de Castres-Mazamet, contre près de 14 % dans le Grand Montauban, de 7 % dans l'agglomération Gaillac-Graulhet et de 6 % dans l'Albigeois**, ces agglomérations étant reliées à Toulouse par les autoroutes A62 et A68.

L'enclavement du territoire engendre en outre des **difficultés de recrutement** récurrentes pour les établissements privés et publics de Castres-Mazamet.

« L'absence d'autoroute est aujourd'hui clairement un critère péjoratif dans le choix que font les jeunes professionnels qualifiés, notamment médecins, dans leur engagement professionnel. Chaque trimestre, des médecins déclinent un poste au centre hospitalier intercommunal de Castres (CHIC) pour motif de contraintes de transport/accessibilité [...]. Une cinquantaine de médecins du CHIC sur un total de 180 est domiciliée à Toulouse ou son agglomération. »

Propos du directeur du CHIC, rapportés par le Groupe Pierre Fabre

---

Cette situation constitue un **obstacle** non seulement **pour attirer de nouvelles entreprises**, mais aussi pour **assurer le maintien du tissu économique du territoire**.

« S'il n'existe aucune automaticité entre la création d'un équipement autoroutier et le développement économique territorial, en revanche, la réciproque est vraie : un territoire ne peut pas se développer - ou même maintenir son activité économique - sans infrastructure de mobilité. »

Groupe Pierre Fabre

En outre, le rapporteur constate avec satisfaction que l'**arrivée de cette infrastructure a été collectivement préparée à travers l'élaboration d'un projet de territoire par les services de l'État et les collectivités territoriales,** de manière à ce que l'A69 soit un **véritable catalyseur** de développement et de désenclavement du sud du Tarn.

4. Améliorer la sécurité routière sur l'axe Castres-Toulouse

La RN 126, qui comprend 2x1 voie sans séparateur central, est particulièrement accidentogène. Elle est bordée d'arbres et fréquentée par de **nombreux poids lourds** du fait des **spécificités du tissu économique local** (transport de matériaux lourds et volumineux, comme du granit, du bois ou encore des matériaux de construction). Elle comprend en outre **peu de créneaux de dépassement** et des **traversées de bourgs**.

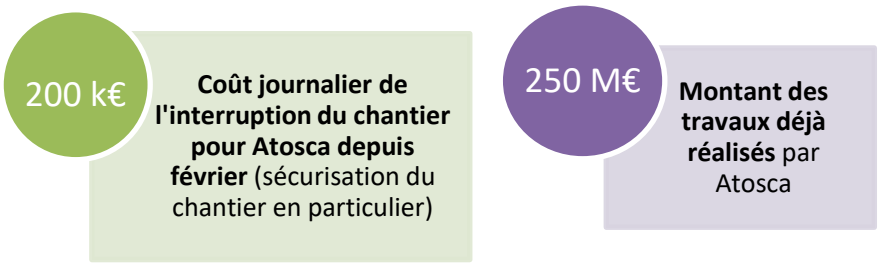
Selon les préfectures du Tarn et de Haute-Garonne, de 2010 à 2020, **11 morts sont à déplorer et 120 blessés**, dont 65 ont été hospitalisés. Elles indiquent : *« depuis 2021 et jusqu'à fin octobre 2024, soit en moins de quatre ans, il est déjà comptabilisé 18 accidents ayant causé la mort de 6 personnes. »*

Le **réseau autoroutier étant beaucoup moins accidentogène** que le réseau hors agglomération, les **reports de trafics** vers l'A69 (les prévisions de trafic de l'infrastructure font état de 14 000 véhicules par jour) permettront d'améliorer la **sécurité des usagers**. La **sécurité routière sur la RN 126** – qui sera déclassée en route départementale – sera également améliorée grâce à la **baisse du trafic**, notamment de **véhicules lourds**.

B. LES CONSÉQUENCES POTENTIELLEMENT DOMMAGEABLES D'UN ARRÊT DÉFINITIF DU PROJET D'A69

1. Un arrêt du projet d'A69 engendrerait des coûts considérables pour les finances publiques

Outre les coûts induits par l'interruption du chantier, dont il est probable qu'ils fassent l'objet de demandes d'indemnisation des concessionnaires auprès de l'État concédant, un **arrêt définitif du projet aurait de lourdes conséquences pour les finances publiques** : il entraînerait la **résiliation du contrat de concession** de la société Atosca et, donc, l'**indemnisation du concessionnaire à hauteur du coût des travaux déjà réalisés**. La **remise en état du site** nécessiterait en outre des travaux d'un **coût** difficilement chiffrable à ce stade, mais au moins **équivalent aux dépenses déjà engagées** pour les travaux selon la DGITM.



2. Des impacts socio-économiques potentiellement dommageables pour le territoire

L'arrêt définitif du projet entraînerait la **destruction de l'emploi des 1 000 personnes** travaillant sur le chantier et des difficultés pour les entreprises locales de sous-traitance qui étaient impliquées. Les conséquences sociales de l'interruption du chantier se font d'ailleurs déjà sentir : elle a conduit à la **rupture de centaines de contrats de travail intérimaires** et de nombreux salariés ont dû être réaffectés sur d'autres chantiers à travers la France.

Les **conséquences économiques** sont également lourdes pour les entreprises impliquées dans le chantier, dont certaines rencontrent un **risque de dépôt de bilan** à brève échéance ou des **difficultés graves de trésorerie**.

Un **abandon définitif du chantier aurait en outre des conséquences indirectes pour l'ensemble des entreprises** – et des **collectivités territoriales** – **ayant investi ces dernières années en anticipation de la mise en service prochaine de cette infrastructure**. Des investissements et projets sont en suspens depuis l'interruption du chantier et on peut craindre, en cas d'arrêt définitif, le **départ d'entreprises** qui misaient sur l'amélioration de la liaison avec Toulouse.

3. Des conséquences néfastes pour l'environnement

En cas d'abandon du projet et de résiliation des contrats de concession, la mise en œuvre des **mesures de compensation environnementale** sera remise en cause alors que les **travaux** - et, donc, les atteintes à l'environnement qui en découlent - **sont déjà en grande partie réalisés**. Les **travaux de destruction des ouvrages existants** auront, en outre, eux-mêmes des **impacts sur l'environnement** qu'il convient de prendre en compte**.**

Après avoir caractérisé précisément l'état écologique post-travaux, la **conception d'un nouveau dispositif de compensation environnementale** et le recalibrage des mesures déjà prescrites **nécessiteront un travail complexe**, avec un **coût associé inévitable**.

4. Un risque de défiance de la population locale envers les pouvoirs publics

Le rapporteur estime essentiel, à la lumière de ses travaux préparatoires, de prendre en considération l'**impact politique** qu'aurait dans le **territoire de Castres-Mazamet** un arrêt définitif du projet.

Les **acteurs locaux entendus** font état d'un *« sentiment d'abandon »*, d'un *« traumatisme »*, d'une ***« perte de confiance »*** **vis-à-vis des pouvoirs publics** et, surtout, d'une *« profonde incompréhension »* face à l'abandon potentiel d'un projet de telle ampleur ayant déjà mobilisé de **lourds moyens humains, économiques et financiers** et ce, à quelques mois seulement de son achèvement. **Ces éléments, conjugués au vaste soutien local dont bénéficie le projet et aux attentes légitimes qu'il suscite, sont susceptibles d'engendrer une fracture démocratique préoccupante**.

L'arrêt définitif du projet ne serait en outre pas sans soulever des **difficultés d'acceptation** compte tenu des **nombreuses acquisitions foncières opérées** –104 exploitations agricoles ont en particulier été concernées pour une **surface de 400 hectares**, selon la chambre d'agriculture du Tarn – notamment à travers des **procédures d'expropriation**, pour mener à bien le projet.

Le **devenir de ces surfaces** – dont la plupart étaient agricoles – devra être questionné, ces terres n'étant plus exploitables en l'état. En tout état de cause, le **rétablissement** de l'**accessibilité des parcelles** et de leur **potentiel agronomique** nécessiterait des **travaux d'ampleur**.

« S'il est techniquement possible de revenir à une situation permettant un retour à l'agriculture sur l'emprise, cela engagerait des travaux colossaux de démolition et de terrassements (à l'inverse de ceux réalisés jusqu'à présent), des travaux de reconstitution du potentiel agronomique des parcelles qui s'inscrivent obligatoirement dans une durée de plusieurs années. »

Chambre d'agriculture du Tarn

POUR EN SAVOIR +

- **Projet de loi de simplification de la vie économique**
- **Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités**

Jean-François Longeot

Président

Sénateur du Doubs
(Union Centriste)

Franck Dhersin

Rapporteur

Sénateur du Nord
(Union Centriste)

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Téléphone : 01.42.34.23.20