



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur l'avenant au contrat de plan État-Région des Pays de la Loire (2015-2020)

n°Ae : 2016-107

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 11 janvier 2017, à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'avenant au contrat de plan État-Région des Pays de la Loire (2015-2020).

Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Marc Clément, François Duval, Sophie Fonquernie, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Mauricette Steinfelder, Gabriel Ullmann, Eric Vindimian.

En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Barbara Bour-Desprez, Thierry Galibert, François-Régis Orizet.

*
*

L'Ae a été saisie par le préfet de la région Pays de la Loire, le dossier ayant été reçu le 13 octobre 2016.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

L'Ae a consulté par courriers en date du 17 octobre 2016 :

- les préfets des départements de la Vendée, de la Mayenne, de la Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Sarthe, et a reçu les contributions de celui du Maine-et-Loire, en date du 15 novembre 2016 et de celui de la Mayenne, en date du 2 décembre 2016,
- le préfet maritime de l'Atlantique, et a reçu sa contribution en date du 26 octobre 2016,
- la directrice générale de l'agence régionale de santé Pays de la Loire.

Ont en outre été consultés par courriers en date du 17 octobre 2016 :

- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement des Pays de la Loire, et a pris en compte sa réponse en date du 23 novembre 2016,
- le directeur interrégional de la mer Nord Atlantique – Manche Ouest.

Sur le rapport de Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.

Cet avis ne porte pas sur son opportunité mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer sa conception et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, la présente consultation de l'Ae est prise en compte lors de la prise de décision par l'autorité qui adopte ou approuve le plan-programme.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

La revue des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 souhaitée par le gouvernement dès 2016, au lendemain des élections régionales qui ont eu lieu fin 2015, a conduit, pour la région Pays de la Loire, au renforcement des financements apportés par l'État et la Région, signataires, avec la participation d'autres collectivités territoriales dans les domaines de :

- la mobilité multimodale, notamment au profit du contournement ferroviaire de Donges (150 millions d'€) et des axes ferroviaires Nantes-Paris et Nantes-Bordeaux, mais aussi d'une étude d'amélioration du trafic routier "*au nord et au sud*", à l'aval de Nantes ;
- l'enseignement supérieur et la recherche, portant principalement sur quatre opérations pour un total de 21,5 millions d'€ ;
- l'aménagement territorial au titre du renforcement des fonctions métropolitaines, par le transfert des installations ferroviaires de Nantes-État vers Nantes-Blottereau pour permettre l'anticipation des travaux de la zone d'activité concertée (ZAC) Sud-Ouest de l'île de Nantes.

Procédant principalement par amendements *a minima* du dossier du CPER initial, l'évaluation environnementale de l'avenant présente des faiblesses similaires à celles relevées le 2 janvier 2015 par l'autorité environnementale sur ce dossier initial. En particulier, l'Ae souligne l'absence de hiérarchisation des enjeux environnementaux, un déficit de présentation du contexte territorial et des autres systèmes de financement concernant le territoire, ainsi que le défaut de mise en perspective stratégique des orientations permettant de comprendre les choix opérés.

Ainsi, l'Ae recommande de mettre pleinement en œuvre la démarche d'évaluation environnementale du CPER, y compris son avenant, de la consolider par les réponses à l'avis précédent et par une analyse plus spécifique aux enjeux de l'avenant présenté, et de mettre effectivement en œuvre le dispositif de suivi prévu. Elle recommande également d'élargir l'analyse de son articulation avec les autres plans et programmes aux plans et schémas infrarégionaux et à ceux qui concernent plus particulièrement les projets de l'avenant, notamment pour identifier les conditions de leur réalisation.

Eu égard en particulier aux principaux enjeux qu'elle identifie, à savoir l'amélioration du service ferroviaire et l'aménagement durable de l'estuaire de la Loire, l'Ae recommande de produire plus particulièrement une évaluation des impacts de l'ensemble des projets du CPER et de l'avenant pour ces enjeux. Les nouvelles priorités de l'avenant semblent, à ce titre, positives sur le plan environnemental.

L'Ae relève néanmoins que l'insertion du projet de contournement ferroviaire de Donges dans le territoire et son articulation avec le projet d'unité nouvelle de la raffinerie Total mériteraient d'être mieux explicités. Le rapport environnemental de l'avenant au CPER pourrait ainsi présenter le cadre stratégique, dans lequel la mise en œuvre de ces projets pourra être autorisée, préalablement aux enquêtes publiques prévues pour ces deux projets.

L'Ae émet par ailleurs d'autres recommandations précisées dans l'avis détaillé ci-après.

Avis détaillé

1 Contexte et présentation du plan. Enjeux environnementaux

1.1 Le contrat de plan État-Région (CPER) des Pays de la Loire

Le contrat de plan État-Région (CPER) des Pays de la Loire a été signé le 23 février 2015 par le préfet de la région des Pays de la Loire et par le président de la Région des Pays de la Loire pour la période 2015-2020. Il prévoit de mobiliser près de 1,2 milliards d'€ de crédits publics, grâce aux financements de l'État (412,6 millions d'€), du Conseil régional (395,4 millions d'€), ainsi que d'autres organismes cofinanceurs – collectivités, syndicats mixtes, etc. – d'un ensemble de projets, répartis dans les domaines suivants :

- Emploi : 21 millions d'€ ;
- Enseignement supérieur et recherche : 224,4 millions d'€. Ce domaine est décomposé en sous-domaines (dont principalement "attractivité des campus", "vie étudiante", "biologie-santé", "sciences des matériaux, mécanique et ingénierie" et "mer-environnement-villes et territoires") ;
- Mobilité : 613,7 millions d'€, répartis en 395,3 millions d'€ pour le transport ferroviaire, 164,7 millions d'€ pour les infrastructures routières et 53,7 millions d'€ pour le grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire² (GPMNSN);
- Transition écologique et énergétique : 149,7 millions d'€, correspondant principalement à des politiques financées par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et l'agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- Volet territorial : 160,4 millions d'€, répartis entre le soutien aux territoires ruraux et périurbains (78,3 millions d'€) et le renforcement des métropoles (82,1 millions d'€).

Par ailleurs, il a également été indiqué au rapporteur qu'un contrat de plan interrégional spécifique (CPIER) a été signé en juillet 2015 pour porter les projets financés par le Plan Loire IV 2014-2020, associant l'agence de l'eau Loire-Bretagne à l'État et aux régions.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de rappeler les actions du Plan Loire qui concernent les Pays de la Loire, portées en parallèle par le contrat de plan interrégional spécifique au plan Loire.

1.2 Présentation du projet d'avenant au CPER

Par instruction du 8 mars 2016, le Premier ministre a demandé aux préfets de région de procéder, avec les Régions, à une revue des CPER. Dans son préambule, l'avenant du CPER des Pays de la Loire précise qu'« *au lendemain des élections régionales de décembre 2015 et à la demande des présidents nouvellement élus, le Premier ministre a décidé qu'une revue des contrats de plan serait réalisée avant la fin de l'année 2016* ».

² Dont le projet stratégique a été validé en octobre 2015

Le projet d'avenant du CPER des Pays de la Loire est constitué d'un texte de huit pages, auquel est annexée une maquette financière modifiée, ne portant que sur les crédits contractualisés³. Le montant total des projets financés au titre de ces crédits porte le montant du CPER de 1 170,8 millions d'€ à 1 326,3 millions d'€, l'effort complémentaire se répartissant entre l'État pour 62 millions d'€, la Région pour 37 millions d'€ et les autres financeurs pour 42 millions d'€⁴. Le tableau modifié des crédits valorisés⁵ n'est pas présenté⁶.

Son contenu est simple. Les principales opérations nouvelles du CPER sont précisées ci-après.

- Le volet "enseignement supérieur et recherche" se voit doté de 21,5 millions d'€ supplémentaires, principalement au bénéfice de quatre pôles universitaires (sous-domaine "attractivité des campus"), et notamment pour le regroupement de l'école centrale de Nantes avec le site de Nantes de l'école nationale supérieure maritime (ENSM).
- Le volet "numérique" est largement développé par l'avenant, qui précise l'augmentation des montants valorisés pour la résorption des "zones blanches" de téléphonie mobile et le déploiement du très haut débit. Il ne donne pas lieu à modification des crédits contractualisés.
- Le volet "mobilité" est celui qui est le plus profondément modifié, complété par 109,2 millions d'€ en faveur :
 - du contournement ferroviaire des sites industriels de Donges, pour un montant de projet de 150 millions d'€⁷ ;
 - de redéploiements sur plusieurs projets ferroviaires, principalement au profit des axes Nantes-Paris et Nantes-Bordeaux, grâce à des économies réalisées sur d'autres projets, voire à l'abandon de certains d'entre eux (notamment concernant la gare d'Angers) ;
 - d'un abondement de 2,6 millions d'€ supplémentaire sur deux projets du GPMNSN (restructuration du « site de Saint-Nazaire, dont boulevard des Apprentis » ; performance de l'outil industriel).

Le volet routier n'est pas modifié, à l'exception d'une nouvelle étude, de 200 000 €, portée par le Conseil régional, pour caractériser trafics Nord-Sud en aval de Nantes. Selon les informations communiquées au rapporteur, l'étude comportera une évaluation de la faisabilité et du tracé d'un franchissement de l'estuaire de la Loire en aval de Nantes.

- Le volet "territorial" est augmenté de 24,7 millions d'€. L'avenant évoque deux projets financés par le CPER actuel. Seul un changement d'intitulé concerne l'opération "*lieu de fabrique et de création pour le spectacle vivant*", financés par le CPER actuel. Sous la ligne intitulée "études et travaux susceptibles de démarrer en 2017", l'augmentation financière vise uniquement le transfert des installations ferroviaires de Nantes État vers Nantes Blottereau pour permettre

³ Les crédits contractualisés correspondent aux financements sur lesquels s'engagent les deux signataires du CPER. La maquette financière indique également les participations attendues des autres financeurs.

⁴ Les plans de financements ne sont pas totalement assurés pour tous les projets.

⁵ En complément des crédits contractualisés par les signataires du CPER, sont aussi affichés dans le CPER, sur les champs de la contractualisation, d'autres crédits dits "valorisés" afin de souligner l'ensemble des engagements de l'État dans le territoire. Ils permettent conduire des projets soutenus par des opérateurs et des programmes nationaux. Les crédits valorisés sont issus : des plans Campus et projets innovants pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation, du programme d'investissements d'avenir sur l'usine du futur, du plan France Très haut débit sur le numérique.

⁶ Selon les termes de l'avenant, les montants valorisés par l'État sont portés à un montant estimé de 224 millions d'€ au lieu de 138 millions d'€. La Région accompagne cet effort avec un apport de 121,5 millions d'€ au lieu de 100 millions d'€. Seul le volet numérique est concerné par ces modifications.

⁷ « Enfin, l'État et la Région se mobilisent pour la réalisation du contournement ferroviaire des sites industriels de Donges qui réduit l'exposition aux aléas industriels pour les voyageurs, pérennise l'activité de la raffinerie, du grand port maritime et du tissu d'entreprises en lien avec les sites industriels concernés, et améliore les conditions de desserte de la commune de Donges. »

l'anticipation des travaux de la zone d'activité concertée (ZAC) Sud-Ouest de l'Île de Nantes. L'opération fait l'objet d'un abondement de l'État, sa participation passant de 0,53 millions d'€ à 3 millions d'€.

1.3 Procédure relative au CPER et à son évaluation environnementale

Conformément à l'article R.122-17 du code de l'environnement, le CPER a fait l'objet le 2 janvier 2015 d'un avis d'autorité environnementale préalablement à une consultation du public, puis à son adoption. À cette date, l'autorité environnementale compétente était le préfet de la région.

Le décret n°2016-519 du 28 avril 2016 a transféré à l'Ae la compétence d'autorité environnementale pour un certain nombre de plans et programmes, dont les CPER. Par conséquent, conformément à l'article R.122-17 du code de l'environnement, rubrique 37°), les contrats de plan État-Région, leur révision et leur évaluation environnementale, sont désormais soumis à avis de l'Ae. Ils sont soumis à consultation du public, l'avis de l'Ae étant joint au dossier (article R.122-21 du même code).

Un premier avis de l'autorité environnementale pour le CPER ayant été rendu. Le présent avis actualise et complète l'avis rendu le 2 janvier 2015.

L'Ae souligne que cet avenant est, à ce stade, le seul dont elle a été saisie pour avis, en application de l'article R.122-17 du code de l'environnement précité.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Par nature, les CPER sont des plans qui prévoient le financement de projets répondant à certaines priorités politiques, que partagent l'État, le Conseil régional et d'autres collectivités. Ils n'ont pas vocation à couvrir toutes les politiques publiques, ni l'ensemble des projets d'investissements d'une région.

L'avenant présenté a des orientations encore plus ciblées. L'Ae relève que ni le contrat de plan initial ni l'avenant ne hiérarchisent les enjeux environnementaux⁸. Pourtant, le caractère plus ciblé de l'avenant permettrait de mieux faire ressortir les enjeux qui lui sont spécifiques.

Pour l'Ae, un enjeu général consiste à mettre en œuvre de façon effective la démarche d'évaluation environnementale décrite par le CPER. Elle a pour principal objectif d'améliorer régulièrement la prise en compte de l'environnement dans l'ensemble des politiques publiques, mais aussi d'évaluer les enjeux et d'anticiper les risques environnementaux des principaux projets qu'il finance.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux de l'avenant au CPER sont :

- l'amélioration du service ferroviaire, pour le maintenir compétitif par rapport aux autres modes de transport ;
- l'aménagement durable de l'estuaire aval de la Loire, impliquant de nombreux enjeux environnementaux forts et potentiellement contradictoires, tout particulièrement dans le

⁸ L'avis de l'autorité environnementale sur le CPER notait d'ailleurs : « *Ensuite et surtout, les synthèses thématiques ne font pas l'objet d'une synthèse globale : les dix enjeux environnementaux ne sont pas hiérarchisés ou pondérés mais présentés comme équivalents, sans distinction selon leur sensibilité, l'état qualitatif actuel ou leur évolution envisageable. La seule introduction d'un jugement de valeur concerne les zones identifiées comme les plus sensibles que sont la Loire et le littoral* ».

secteur de Donges (prévention des risques technologiques, protection des milieux naturels à fort enjeu – zones humides, notamment –, impacts des circulations ferroviaires et de camions pour les habitants de Donges).

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le pétitionnaire a fait le choix de reprendre l'évaluation environnementale initiale et de n'apporter que quelques amendements relatifs aux conséquences de l'avenant pour l'environnement. Il a été confirmé, à la demande du rapporteur, qu'aucun mémoire en réponse n'avait été produit, suite au premier avis d'autorité environnementale. L'Ae note qu'aucun mémoire en réponse n'avait été produit⁹, suite au premier avis d'autorité environnementale, et considère que le pétitionnaire aurait dû saisir l'opportunité de cet avenant pour expliquer comment ont été prises en compte les recommandations de l'avis sur le CPER.

La démarche d'évaluation environnementale apparaît être restée embryonnaire :

- outre le défaut de mise en perspective stratégique des orientations développées en 2.3 ci-après, l'Ae relève une difficulté pour l'évaluation environnementale à inscrire la présentation du CPER dans son contexte. Cette difficulté s'observe en premier lieu par l'absence d'analyse du bilan des CPER antérieurs ; celle-ci aurait pourtant pu s'appuyer sur un bilan du CPER 2007–2013 déjà bien documenté, qui offrait matière à dégager des constantes et des inflexions. La difficulté à analyser le CPER dans son contexte s'observe également par l'absence d'analyse des autres systèmes de financement en œuvre sur le territoire, susceptibles, selon les cas, d'abonder mais également d'affaiblir les orientations du CPER¹⁰ ;
- un premier bilan du CPER a été établi pour l'année 2015. Essentiellement financier, il présente l'intérêt de décrire chaque action de manière assez précise, mais comporte peu d'informations environnementales. Il permet de constater que le dispositif de suivi prévu n'a pas été engagé. Il a été indiqué au rapporteur que, compte tenu du calendrier de révision, les efforts ont été concentrés sur l'élaboration de l'avenant. Il est certes probable que peu d'effets environnementaux du plan auraient pu faire constatés, après seulement 18 mois. Néanmoins, l'enjeu d'une démarche d'évaluation environnementale est de mettre en œuvre un processus itératif et continu, avec des effets positifs à plus long terme pour l'ensemble des politiques publiques et pour tous les partenaires.

L'Ae recommande d'engager sans délai le processus itératif et continu d'évaluation environnementale du CPER.

Par ailleurs, l'amendement *a minima* d'une évaluation environnementale qui présentait certaines lacunes apparaît d'autant moins pertinent que l'avenant est ciblé sur un nombre très limité d'actions, ce qui traduit des choix forts qui auraient mérités d'être explicités. Pour la suite de cet avis, l'Ae a fait le choix de s'appuyer sur les recommandations du premier avis et, le cas échéant, de les adapter aux questions spécifiques qu'il est légitime de se poser dans ce cas d'espèce.

L'Ae recommande de reprendre l'évaluation environnementale, à la fois en consolidant les réponses qui peuvent être apportées aux recommandations de l'avis du 2 janvier 2015 de

⁹ Ce point a été confirmé au rapporteur suite à sa demande.

¹⁰ Plan "Loire", plan routier d'intérêt régional, autres plans de soutien aux activités économiques

l'autorité environnementale sur le CPER et en produisant une analyse plus spécifique aux enjeux de l'avenant présenté.

2.1 Articulation avec les autres plans, documents et programmes

L'analyse de cette articulation occupe une place très importante dans le rapport environnemental (50 pages sur 130). Listant tous les plans nationaux, régionaux et infrarégionaux, elle détermine *a priori* si la cohérence du CPER avec ces plans doit être analysée. Ce n'est qu'après ce premier filtre qu'elle procède à l'analyse de cette cohérence.

Pourtant, dès le début de l'analyse, les principes conduisant à exclure certains plans de cette analyse sont affichés sans motivation compréhensible : sont ainsi exclus *a priori* "les plans locaux et départementaux qui ne présentent pas de territorialisation et/ou qui sont compatibles avec des documents régionaux et/ou qui déclinent des documents régionaux", "les documents qui concernent des territoires particuliers" et « les plans et programmes nationaux de protection de l'environnement qui sont en général déclinés au niveau régional par l'intermédiaire des plans et schémas régionaux ». Par conséquent, cette analyse ne prend pas en compte plusieurs plans de portée réglementaire avec lesquels il n'est pas possible d'exclure *a priori* que certains projets présentent un risque d'incompatibilité (schémas de cohérence territoriale (SCoT), chartes des parcs naturels régionaux, projet stratégique du GPMNSN¹¹, plans de prévention des risques notamment technologiques,...). Certains documents sont écartés de l'analyse au motif qu'ils sont compatibles avec le SDAGE, ce qui ne constitue pas un motif valable¹² et se trouve en plus erroné s'agissant du plan de gestion des risques d'inondation du bassin (PGRI) Loire-Bretagne.

Le rapport environnemental ne procède à aucune analyse de la cohérence du volet territorial, au motif qu'il "vise le soutien et l'accompagnement particulier d'un nombre limité de territoires", et renvoie à la seule articulation des projets avec les plans infra-régionaux. L'Ae estime ce motif non pertinent en ce qu'il nie tout rôle transversal et d'encadrement à l'outil de planification que constitue le CPER. La prise en compte des plans infra-régionaux, si elle peut s'avérer complexe à l'échelle de l'ensemble du CPER mais néanmoins possible, semble d'autant plus indispensable à l'échelle de l'avenant, que celui-ci affecte un nombre limité de territoires. Le projet stratégique du GPMNSN, mais également le plan de prévention des risques technologiques (PPRT) de Donges et le SCoT de Nantes-Saint-Nazaire auraient mérité notamment d'être examinés pour identifier les dispositions de ces plans dont la nature soulèverait d'éventuelles difficultés à la réalisation de certains projets de l'avenant au CPER. À titre d'exemple, l'Ae a relevé que les tracés envisagés pour le contournement ferroviaire de Donges traverseront la "zone grise" du PPRT, dans laquelle toute construction non liée aux activités industrielles à risque est interdite, sauf « les infrastructures d'intérêt général qui ne sauraient être implantées en d'autres lieux ». De même, ces différents plans et d'autres tels que le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et la directive territoriale d'aménagement (DTA) Estuaire de la Loire peuvent comporter des dispositions qu'il pourrait être utile d'intégrer très à l'amont dans le cadre de l'étude prévue de franchissement routier à l'aval de l'estuaire de la Loire.

¹¹ La question avait été explicitement soulevée dans l'avis de l'autorité environnementale du 2 janvier 2015. La version actualisée pour l'avenant de l'évaluation environnementale a finalement introduit une analyse la cohérence avec le projet stratégique du GPMNSN en raison du projet de contournement ferroviaire de Donges, ce qui *a contrario* étaye la démonstration de la faiblesse du raisonnement vis-à-vis des autres projets.

¹² Seuls un plan dit intégrateur est de nature à dispenser de l'analyse de compatibilité un nombre limité de plans de niveau inférieur (cas du SCoT vis-à-vis des PLU).

Sans nécessairement anticiper une incompatibilité de certains projets, l'un des enjeux de l'évaluation environnementale d'un plan est d'identifier *a priori* les enjeux, voire les contraintes qu'il devra prendre en compte.

Enfin, l'articulation avec le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) n'est pas étudiée au motif que datant de 2008 il n'a pas été révisé. L'Ae souligne que, dans l'attente de l'adoption du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) en cours d'élaboration, l'ensemble des dispositions du SRADDT restent applicables.

En complément des recommandations de l'avis du 2 janvier 2015, l'Ae recommande d'élargir l'analyse de l'articulation de l'avenant du CPER avec les plans et programmes à ceux qui concernent plus particulièrement les projets de l'avenant, notamment pour identifier les conditions de leur réalisation.

2.2 État initial

L'analyse de l'état initial est proportionnée et comporte, pour chaque enjeu environnemental, une synthèse claire, ainsi que, conformément à ce que prévoit l'article R.122-20 du code de l'environnement, l'évolution attendue compte tenu de la mise en œuvre des plans programmes en articulation avec le CPER. Néanmoins, le rapport d'évaluation environnementale et le système de suivi du CPER qu'il prévoit n'avait référencé ni les valeurs d'état initial, ni les objectifs quantifiés. Faute d'avoir mis en place ce dispositif après l'adoption du CPER, le dossier ne comporte aucun élément complémentaire.

L'avis du 2 janvier 2015 regrettait que, dans l'évaluation environnementale du CPER, ces enjeux n'aient été ni hiérarchisés ni pondérés. Il remarquait également que le chapitre traitant de l'évolution attendue s'abstenait de critiquer le niveau d'atteinte des objectifs des plans programmes, y compris pour ceux d'entre eux dont l'échéance était proche (schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2010-2015, dont l'objectif de bon état écologique pour 61 % des masses d'eau ne pouvait objectivement pas être atteint).

La hiérarchisation des enjeux constitue un exercice délicat. Cependant, elle est, en la matière, structurante pour la construction d'une stratégie pour le territoire. À l'échelle de l'avenant, elle aurait dû permettre de mettre en évidence les sensibilités et les risques les plus importants.

L'Ae recommande de préciser, pour l'état initial, la hiérarchisation des principaux enjeux environnementaux qui concernent les projets de l'avenant du CPER, ainsi que l'évolution récente et attendue des principales caractéristiques environnementales des territoires concernés.

2.3 Exposé des motifs pour lesquels l'avenant au CPER a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement, et les raisons qui justifient le choix opéré au regard des autres solutions envisagées

Le CPER, comme son avenant, respectent un formalisme d'une grande sobriété. Ils ne permettent pas, en conséquence, d'appréhender spontanément les motivations stratégiques qui les justifient.

Bien qu'évoquant une stratégie partagée par l'État et la Région et des itérations pour le calage du CPER, le rapport environnemental ne donne que peu de clés de lecture supplémentaires. Son chapitre, qui expose les raisons des choix proposés dans l'avenant, rappelle le cadre du CPER pour en déduire sa "marge réelle de manœuvre", et présente "la méthode retenue, et les modalités d'élaboration ainsi mises en œuvre" pour expliquer l'absence de scénarios de substitution. L'analyse de cohérence avec les plans et programmes exposée au § 2.1 ci-dessus est présentée comme ayant constitué le socle essentiel des arbitrages. L'Ae ne peut que confirmer le premier avis de l'autorité environnementale qui soulignait déjà que "l'ambition de restituer au lecteur les convergences des partenaires au cours du processus de négociation est déçue : le rapport présente seulement des éléments de méthodologie et le calendrier".

Alors que la première version du plan a été adoptée il y a moins de deux ans, les raisons de l'inflexions de l'avenant ne sont pas explicitées. Le rapport environnemental ajoute uniquement à la description du processus d'élaboration du CPER les étapes purement formelles d'adoption de l'avenant. À l'exception du contournement ferroviaire de Donges, pour lequel la motivation environnementale est manifeste (réduction de l'exposition des voyageurs aux risques technologiques), le rapport environnemental est silencieux sur les raisons, et même le processus qui a conduit à retenir les projets proposés. À l'image du CPER, il ne comporte pas d'analyse des variantes.

À l'occasion des entretiens réalisés à l'occasion de l'instruction de ce dossier, le rapporteur a pu recueillir quelques éclairages complémentaires qui permettent de mieux comprendre les enjeux des modifications portées par l'avenant.

- Selon l'ensemble des interlocuteurs, le volet "enseignement supérieur et recherche" de la région Pays de la Loire n'était, à l'origine, pas suffisamment doté. Ceux-ci l'expliquent par le fait que la région Pays de la Loire a, jusqu'à maintenant, souffert d'un défaut de visibilité par rapport à d'autres régions, se conjuguant avec des critères nationaux peu favorables à ce volet. Cet avenant permettrait d'opérer partiellement un "rattrapage nécessaire" et constitue une opportunité notamment pour l'évolution de l'ENSM.

Ces mesures portent principalement sur des opérations immobilières. Les lois relatives à la transition énergétique et à la biodiversité auraient pu également motiver une réflexion sur les modalités d'un accompagnement renforcé à l'enseignement et à la recherche dédiés aux technologies propres et économes, ainsi qu'à la connaissance des écosystèmes et de la biodiversité. Ainsi, l'évaluation environnementale ne fait pas ressortir l'articulation entre ce volet, complété par l'avenant, et le volet "transition écologique et énergétique" du CPER.

- La voie ferrée Nantes – Le Croisic, sur laquelle circule un trafic important de voyageurs (et notamment les trains à grande vitesse en provenance de Paris) traverse des sites industriels Seveso¹³. Le déplacement de cette voie était envisagé depuis la fin des années 40. Un plan de prévention des risques technologiques a été approuvé le 21 février 2014 par le préfet pour les communes de Donges et de Montoir-de-Bretagne ; ce plan prévoyait notamment des mesures

¹³ Nom de la ville italienne où eut lieu en 1976 un grave accident industriel mettant en jeu de la dioxine. Ce nom qualifie la directive européenne de 1982 relative aux risques d'accidents majeurs liés à des substances dangereuses. Mise à jour le 24 juillet 2012, elle porte désormais le nom de « Seveso 3 » et est entrée en vigueur le 1er juin 2015. Elle impose d'identifier les sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs, classés en « seuil bas » et « seuil haut » en fonction des quantités et des types de produits dangereux

de maîtrise de l'urbanisation et de réduction des risques pour les habitations, mais ne concernait pas directement la voie ferrée.

Un "protocole d'intention préalable à la réalisation du contournement ferroviaire des sites industriels de Donges" a été signé le 16 décembre 2015 entre le préfet de région, le président de la Région, le président du Département de Loire-Atlantique, le président de la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire, SNCF Réseau et Total raffinage France. Son préambule rappelle que "*en avril 2015, Total raffinage France a annoncé son plan d'évolution du raffinage européen et français, qui prévoit la modernisation de l'activité de raffinage de pétrole de Donges, pour autant que la situation de sécurité industrielle, lié au tracé de la voie ferrée le permette, et un investissement estimé à 400 millions d'€ permettant à la raffinerie de s'assurer de nouveaux débouchés grâce à la production de carburants moins soufrés répondant aux spécifications actuelles et futures*". Pour l'ensemble des partenaires, le déplacement de la voie ferrée apparaît donc comme une condition nécessaire à la pérennisation du site de raffinage dans la région, au bénéfice de l'ensemble de l'activité économique. La signature du protocole a ainsi permis de garantir l'engagement des fonds pour la réalisation du contournement. Il est indiqué que l'Ae sera saisie pour avis sur ce projet début 2017.

- Les autres travaux ferroviaires sont motivés par la volonté de maintenir un temps de transport de Nantes à Paris compétitif par rapport aux autres métropoles régionales de l'ouest de la France et de pérenniser la desserte entre Nantes et Bordeaux : ainsi, l'avenant privilégie des travaux sur l'axe Nantes – Sablé¹⁴, pour fiabiliser les temps de parcours sur l'ensemble de la ligne, et la rénovation d'une première voie entre La Roche-sur-Yon et La Rochelle, condition au maintien du service sur la ligne.
- Les opérations qui voient leurs montants diminués ou annulés ne correspondraient qu'à des ajustements d'évaluations de coûts suite à des études de faisabilité ou d'avant-projet, à des achèvements de projets, ou à des décisions de mise en œuvre de solutions techniques alternatives, mais cette diminution ne répondrait pas à des changements d'orientation.

L'Ae recommande d'explicitier plus clairement les orientations stratégiques qui sous-tendent l'avenant au CPER.

2.4 Analyse des effets notables probables de l'avenant du CPER

Les principales critiques de l'avis d'autorité environnementale du 2 janvier 2015 sur ce volet du rapport environnemental du CPER étaient :

- comme évoqué précédemment, l'absence de hiérarchisation entre les enjeux, qui ne permettait pas de pondérer de façon proportionnée les effets des différents volets, menant à la « *situation paradoxale qui conduit à évaluer globalement plus négativement pour l'environnement des actions d'éducation au numérique que des créations d'infrastructures routières* » ;
- l'absence d'évaluation des incidences Natura 2000, le chapitre dédié s'en tenant au rappel de la réglementation et renvoyant à l'analyse par les projets.

Il n'a pas été répondu à ces critiques.

¹⁴ Les études menées sur la gare d'Angers ont montré que le niveau d'amélioration techniquement possible ne permettait pas de satisfaire l'objectif de fiabilisation visé.

Le rapport environnemental a été mis à jour *a minima* par rapport à sa première version, notamment par addition de lignes nouvelles correspondant aux nouveaux projets, qu'il présente mais sans apporter d'éléments complémentaires à ce que permet la seule lecture de l'avenant. La synthèse comporte deux compléments surlignés (concernant les différents enjeux environnementaux du contournement ferroviaire de Donges et la production de déchets liés aux travaux des « projets métropolitains » du volet territorial).

2.5 Mesures d'évitement et de réduction de ces impacts

L'évaluation environnementale du CPER s'appuie sur un référentiel « éco-conditionnalité »¹⁵ pour vérifier la bonne inscription des projets dans la transition énergétique et écologique. Elle renvoie sans la commenter à une nouvelle annexe relative au "mémento éco-conditionnalité" du 18 novembre 2015, annoncé dans le CPER, mais non disponible au moment de son approbation.

Seule l'introduction de ce volet comporte un amendement : « *Le paragraphe et les tableaux ci-dessous*¹⁶ *(en italique) ont été rédigés et élaborés pour la version initiale du présent rapport, quand il n'y avait pas encore de critères d'éco-conditionnalité fixés pour le CPER 2015-2020 des Pays de la Loire. Ils sont conservés dans la version révisée du rapport à titre informatif* ». Il eût été aisé de s'assurer – et d'explicitier – que ces mesures restaient pertinentes ou ne nécessitaient pas de complément à l'occasion de cet avenant, par exemple en tenant compte, par exemple, des sensibilités exprimées sur le contournement ferroviaire de Donges lors de la consultation du public.

Pour le volet "mobilité multimodale" en particulier, le mémento prévoit que « *chaque maître d'ouvrage présente au comité technique du volet mobilité multimodale un bilan par opération des critères d'éco-conditionnalité et de mobilisation de l'emploi qu'il a mis en œuvre* ». Aucun élément de cette nature n'est disponible à ce jour.

L'Ae recommande de préciser de quelle façon les critères d'éco-conditionnalité sont mis en œuvre pour les projets du volet "mobilité multimodale".

2.6 Indicateurs et mesures de suivi

L'Ae recommande de renseigner les indicateurs de suivi à l'état initial du CPER, puis à l'état initial de l'avenant et d'en assurer effectivement le suivi. Elle recommande en particulier de prévoir le suivi des effets des critères d'éco-conditionnalité.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique correspond au résumé du CPER, amendé à la marge, selon la même logique que celle retenue pour le rapport de l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les recommandations du présent avis.

¹⁵ Pour la « *sélection des projets financés par le CPER, garantissant leur bonne prise en compte des enjeux environnementaux et l'absence d'effets notables sur l'environnement à travers l'application de la démarche ERC (éviter, réduire, compenser)* »

¹⁶ Pour chaque thématique, un ensemble de mesures qualitatives ou d'indicateurs est listé, à appliquer à chaque projet.

3 Prise en compte de l'environnement par l'avenant au CPER.

Sous réserve de quelques points de vigilance signalés, l'évaluation environnementale ne relève pas d'effets environnementaux négatifs induits par les compléments apportés aux volets "numériques" et "enseignement supérieur et recherche". Pour l'Ae, ces effets sont probablement du second ordre par rapport à ceux des autres volets (tels que les déplacements induits).

Volet "mobilité multimodale" – Axe ferroviaire

Sur la base des explications complémentaires fournies au rapporteur, l'analyse de l'Ae est que la définition de nouvelles priorités pour les projets ferroviaires sur les axes Nantes – Sablé et Nantes – Bordeaux tend *a priori* à encourager le développement d'un mode de transport plus favorable pour l'environnement que le transport routier ou le transport aérien¹⁷. En outre, les projets envisagés sur cet axe ne semblent en outre pas présenter d'impacts environnementaux négatifs notables, s'agissant principalement de travaux de rénovation ou de signalisation.

Sans préjuger du tracé retenu, le projet de contournement ferroviaire de Donges est susceptible par nature de présenter des impacts environnementaux notables. Ces impacts ont vocation à être appréhendés dans l'étude d'impact du projet présenté. Le dossier et les éléments transmis au rapporteur (la convention de financement, notamment) montrent que la réalisation de ce projet, financé à parité par l'État, les collectivités et Total, est un préalable nécessaire à la réalisation d'une nouvelle installation Seveso sur le site de la raffinerie de Donges. Dans un courrier du 15 septembre 2015, la Commissaire générale au développement durable indiquait que « *ces deux projets ne semblent pas [...] présenter une unité fonctionnelle et, à ce titre, de nature à constituer un programme de travaux au sens de l'article L. 122-1 [du code de l'environnement]* ». La modification de l'article L. 122-1 du code de l'environnement introduite par l'ordonnance du 3 août 2016 ne fait plus référence à la notion de programme de travaux. Il reviendra aux demandes d'autorisation relatives au contournement ferroviaire et à la nouvelle installation de la raffinerie de justifier le (ou les) périmètre(s) de projet retenu(s), compte tenu des évolutions du code de l'environnement.

Ce courrier insistait sur l'importance des étapes de consultation du public. Selon les informations communiquées lors de l'instruction du présent dossier, le projet de contournement de Donges ferait l'objet d'une enquête publique à l'été 2017 ; le projet d'unité nouvelle Total ferait l'objet d'une enquête publique à l'hiver 2017/2018. Le public a été consulté sur le projet de contournement du 14 septembre au 31 octobre 2015. Le bilan de la concertation, établi par un garant, permet donc de disposer de nombreuses informations sur les attentes de la population pour ce projet, notamment en termes d'environnement. Néanmoins, plusieurs interventions et contributions au débat (notamment celle du maire de Donges) s'interrogent sur le projet Total et ses incidences.

Pour l'Ae, il paraît difficile au public de pouvoir prendre part à l'enquête publique sur le contournement ferroviaire, sans information sur le projet Total. À ce stade, les informations pertinentes ne seraient diffusées qu'au cours des enquêtes publiques concernant chaque projet. L'Ae considère que la question, d'une part, de la justification des deux projets, eu égard à leurs

¹⁷ On pourrait même considérer que, pour Nantes-Sablé, l'avenant conduit à privilégier une variante finalement plus favorable que la variante du CPER initial, qui aurait pu conduire à des travaux plus importants en gare d'Angers.

effets positifs et négatifs pour l'environnement ou la santé humaine, et, d'autre part, de la gestion de leurs impacts, devrait pouvoir être appréhendée par le public dans sa globalité. La réalisation concomitante de ces enquêtes publiques permettrait de prévoir à cette occasion une analyse commune des impacts cumulés des deux projets. Par ailleurs, s'agissant d'un document de planification, la consolidation du rapport environnemental de l'avenant au CPER pourrait constituer une opportunité de s'inscrire dans l'esprit de la directive plans/programmes n°2001/42/CE, et de présenter, à une échelle plus large et de façon stratégique, le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée. Le travail pourra utilement s'appuyer sur l'analyse de l'articulation avec les différents plans / programmes concernés.

L'Ae recommande :

- ***dans toute la mesure du possible, de présenter les projets de contournement ferroviaire de Donges et d'unité nouvelle de la raffinerie Total au cours d'une même enquête publique ou, dans le cas contraire, de le justifier ;***
- ***de consolider le rapport environnemental de l'avenant au CPER afin qu'il présente le cadre stratégique dans lequel la mise en œuvre de ces projets pourra être autorisée.***

Volet "mobilité multimodale" – Axe routier

L'absence d'information dans le dossier sur les projets routiers du CPER rend difficile la compréhension de leur cohérence et de la motivation de l'étude ajoutée par l'avenant. Selon les informations recueillies lors de l'instruction du dossier :

- ce volet n'évoque pas les autres projets portés par les conseils départementaux et pouvant faire l'objet d'un accompagnement du conseil régional, pour les axes interdépartementaux (Laval–Saint–Nazaire, notamment) ;
- à l'exception de la déviation de Moulay–Mayenne, plusieurs projets portés par l'État ne sont pas engagés pour diverses raisons qui lui incombent (absence de crédits, incertitudes relatives au projet d'aéroport de Notre–Dame–des–Landes pour ce qui concerne ses accès routiers) ;
- l'étude d'amélioration du trafic "*au nord et au sud*" prévue à l'avenant viserait à prévoir un contournement de Nantes, complémentaire à son périphérique, en continuité de la "route des Estuaires"¹⁸.

Il aurait été utile, dans le rapport de présentation du CPER, de rappeler la cohérence d'ensemble de ces différents développements. Pour ce qui concerne l'avenant, le complément ne concernant qu'une étude de faisabilité, l'Ae prend bonne note que les critères « d'éco-conditionnalité » s'appliqueront au projet étudié (et notamment la compatibilité avec les plans et programmes d'aménagement et de transports), bien que ces critères ne visent pas expressément la préservation des milieux naturels de l'estuaire aval de la Loire, pourtant à prendre en compte.

Volet "mobilité multimodale" – Axe portuaire

La modification qui concerne les projets du GPMNSN n'appelle pas de remarque de l'Ae.

¹⁸ « La route des Estuaires est un ensemble autoroutier, reliant la Belgique à l'Espagne de façon continue sans passer par Paris. Ce nom lui a été donné, car elle longe les quatre grands estuaires de la façade Manche-Atlantique, ceux de la Somme, de la Seine, de la Loire et de la Garonne » (Source : wikipédia).

Volet "territorial"

Le déplacement des installations ferroviaires de fret de l'Île de Nantes vers le site du Grand Blottereau s'intègre dans un programme d'ensemble lié à la création de la zone d'activité commerciale (ZAC) de l'Île de Nantes Ouest, ce que le rapport environnemental aurait utilement pu rappeler. L'Ae renvoie de ce fait à ses avis sur ce projet¹⁹.

Prise en compte transversale des enjeux

L'Ae reprend à son compte les recommandations du premier avis d'autorité environnementale, en regrettant qu'à l'occasion de cet avenant, le pétitionnaire n'en ait notamment pas profité pour cibler son analyse sur l'estuaire aval de la Loire, secteur à forts enjeux environnementaux principalement concerné par la plupart des nouveaux projets.

L'Ae recommande, dans le rapport environnemental, de mettre en perspective les différents enjeux environnementaux de l'estuaire aval de la Loire, y compris des sites Natura 2000 et en cohérence avec les actions du Plan Loire, et de produire à cette échelle une évaluation des impacts de l'ensemble des projets du CPER ainsi amendé.

¹⁹ Avis n° 2015-62 du 21 octobre 2015 sur le projet de création et n° 2016-27 du 6 juillet 2016 sur l'aménagement de la ZAC de l'Île de Nantes Sud Ouest.