



Autorité environnementale

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur l’avenant n°1 relatif au volet Mobilités 2023-
2027 du contrat de plan 2021-2027 entre l’État et
la Région Occitanie**

n°Ae : 2024-85

Avis délibéré n° 2024-85 adopté lors de la séance du 24 octobre 2024

IGEDD / Ae – Tour Séquoia – 92055 La Défense cedex – tél. +33 (0) 1 40 81 90 32 – www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 24 octobre 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le contrat de plan État – Région (CPER) de la région Occitanie, volet Mobilités 2023 – 2027.

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Karine Brulé, Marc Clément, Christine Jean, Noël Jouteur, François Letourneux, Laurent Michel, Olivier Milan, Serge Muller, Alby Schmitt, Laure Tourjansky, Éric Vindimian, Véronique Wormser.

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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 le présent avis.

Étaient absent(e)s : Virginie Dumoulin, Jean-Michel Nataf

N'a pas participé à la délibération, en application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae : Jean-Michel Nataf

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet et la présidente de la Région Occitanie, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 25 juillet 2024.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale 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 un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 14 août 2024 :

- Le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) Occitanie,
- le préfet de la région Occitanie, qui a transmis une contribution en date du 26 septembre 2024,
- la Préfète du Lot, qui a transmis une contribution en date du 29 août 2024,
- les préfets de l'Ariège, de l'Aude, de l'Aveyron, du Gard, du Gers, des Hautes-Pyrénées qui a transmis une contribution le 23 septembre 2024, de la Lozère, des Hautes-Pyrénées qui a transmis une contribution en date du 26 septembre 2024, des Pyrénées orientales, du Tarn, du Tarn-et-Garonne, qui a transmis une contribution en date du 7 octobre 2024.

Sur le rapport de Bertrand Looses et Alby Schmitt qui ont échangé par visioconférence avec les pétitionnaires le 7 octobre 2024, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

¹ Formation d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Synthèse de l'avis

Le CPER 2021–2027 de la région Occitanie a prévu l'intégration de son volet Mobilités par la signature d'un avenant, reportée à 2023. Ce volet affiche une priorité pour le transport ferroviaire et les « transports du quotidien », ainsi qu'une attention portée à l'amélioration des réseaux de transport existants. Cette ambition se traduit dans les faits avec 51 % des crédits accordés aux transports ferroviaires de passager et de fret et 16 % aux services express régionaux (SERM) des deux métropoles de Toulouse et Montpellier.

L'Occitanie est une région en forte croissance démographique. Les politiques de mobilité doivent s'inscrire dans cette perspective, pour l'élaboration tant du diagnostic que du choix des solutions. Dans ce contexte, pour l'Ae, les principaux enjeux de la politique des mobilités pour la région sont :

- le développement des mobilités décarbonées ou plus économes en énergie et du report modal vers ces mobilités ;
- le traitement des « points noirs » environnementaux ;
- la réduction des émissions de polluants atmosphériques, de gaz à effet de serre (GES) et l'adaptation des infrastructures au changement climatique ;
- la limitation de l'artificialisation des sols et la protection des milieux naturels.

En privilégiant les mobilités décarbonées ou plus économes en énergie, les aménagements et la valorisation des infrastructures existantes plutôt que la création de nouvelles, en particulier routières, l'État et la Région ont élaboré un volet Mobilités du CPER Occitanie qui présente de nombreux effets positifs sur l'environnement en termes d'émissions de GES et de qualité de l'air, tout en limitant les impacts sur les milieux naturels. Les actions sont clairement ciblées sur les points noirs environnementaux de la région (métropoles et axes autoroutiers A9 et A61), sans oublier cependant le désenclavement des départements excentrés. L'État et la Région doivent accélérer la mise en place d'une gouvernance et d'un pilotage aptes à garantir l'atteinte des objectifs du volet Mobilités, y compris environnementaux.

L'évaluation environnementale n'est cependant pas à la hauteur des réflexions portées sur la politique des mobilités en Occitanie et des convergences de vues entre les acteurs de cette politique. Elle ne permet pas d'en quantifier les effets et donc de donner de la visibilité aux choix effectués. Elle n'éclaire ni les maîtres d'ouvrage ni le public quant à l'intérêt environnemental réel de certaines opérations. Elle ne propose ni mesures d'évitement, de réduction ou de compensation ni mesures permettant d'accroître les effets positifs du volet Mobilités.

L'évaluation du volet Mobilités devrait s'inscrire dans une vision beaucoup plus large de la politique régionale des mobilités, à laquelle elle ne contribue que pour une part. Cette politique mériterait d'être formalisée, par exemple par une stratégie régionale, incluant infrastructures de transport, services de mobilités, politiques tarifaires et autres moyens d'accompagnement, et faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Avis détaillé

Le présent avis de l'Ae porte sur la qualité du rapport d'évaluation environnementale et la prise en compte des enjeux environnementaux par « l'avenant Mobilités » 2023–2027 du contrat de plan État–Région (CPER) 2021–2027 de la région Occitanie.

1 Contexte, présentation de l'avenant Mobilités du CPER et enjeux environnementaux

1.1 Contexte régional

La région Occitanie comporte 13 départements et s'étend sur 72 724 km². Elle comptait 6 022 000 habitants en 2021, soit une densité de 80 hab./km² (densité métropolitaine : 118 hab./km²). Elle connaît une forte croissance démographique (41 000 habitants par an). Cependant, sa population est très inégalement répartie, avec deux métropoles importantes (Toulouse et Montpellier), un littoral méditerranéen assez densément peuplé et des régions rurales, de faible densité.

Métropoles	Population métropole (milliers d'habitants)	Population aire urbaine (milliers d'habitants)
Toulouse	820	1 400
Montpellier	510	620

Figure 1 : Population des deux métropoles de la région Occitanie – source : INSEE, 2021

La quasi-totalité de la région est située dans le bassin hydrographique de la Garonne et dans une moindre mesure dans les petits bassins de fleuves côtiers méditerranéens.

La région s'étend sur les versants nord des Pyrénées et sud du Massif central avec une grande façade méditerranéenne. Les surfaces agricoles couvrent 48 % de la superficie régionale, les forêts, 43 %. La diversité de reliefs, de climats et de géologie, comme la présence de vastes lagunes littorales et de zones faiblement peuplées dans l'arrière-pays ont favorisé le maintien d'une biodiversité remarquable.

En nombre d'espèces, l'Occitanie (et surtout l'ancienne région Languedoc–Roussillon) est l'une des trois régions françaises les plus importantes en termes de biodiversité, avec Provence–Alpes–Côte d'Azur et Corse. Quatre des 14 réserves françaises de biosphère reconnues par l'Unesco sont situées au moins en partie dans la région : la Camargue, les Cévennes, le bassin versant de la Dordogne et les gorges du Gardon. Parmi les zones d'endémisme² ou de sub-endémisme figurent les Pyrénées (Desman des Pyrénées, Euprocte des Pyrénées...), le Massif central (surtout des espèces végétales comme l'Ophrys de l'Aveyron, des mollusques ou des insectes), mais aussi les fleuves côtiers de la plaine littorale (Chabots du Lez et de l'Hérault, Vairon de Septimanie) ou les gaves pyrénéens.

² Une espèce est dite endémique lorsqu'elle est présente exclusivement dans une région géographique limitée – Source : Nature France.

Plusieurs plans nationaux d'action pour la réintroduction ou la restauration d'espèces vulnérables ou disparues concernent la région (ours et Bouquetin des Pyrénées dans les Pyrénées).

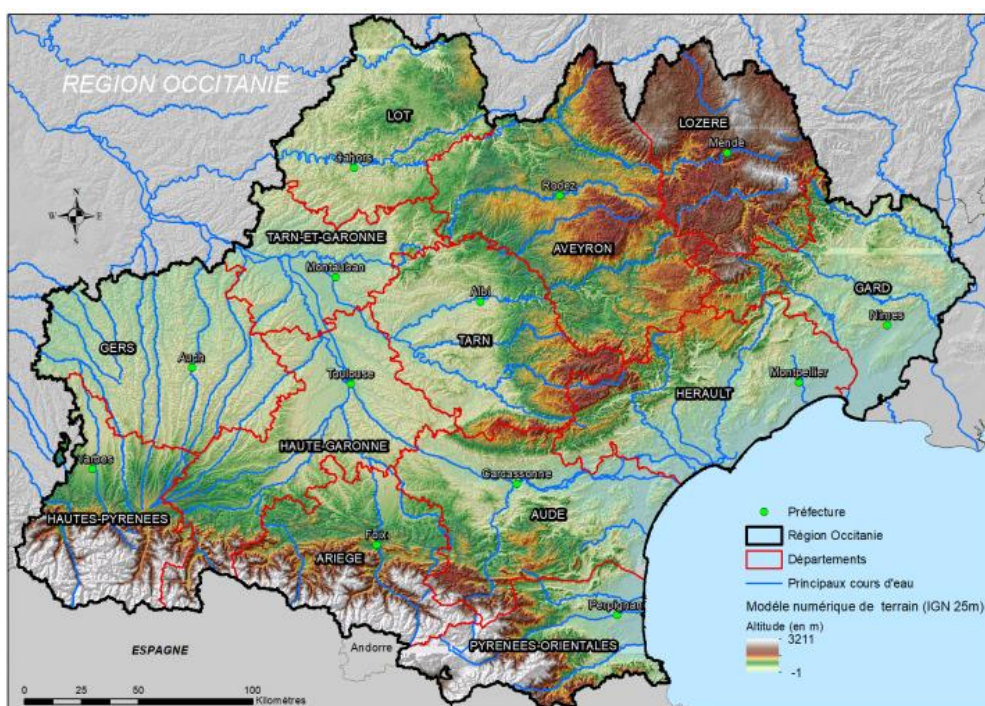


Figure 2 : carte du relief et des départements d'Occitanie– source : Wikipédia

La région compte deux parcs nationaux (Pyrénées, Cévennes), huit parcs naturels régionaux et cinq sites classés au label Grand Site de France (pont du Gard, Saint-Guilhem-le-Désert et Gorges de l'Hérault, massif du Canigou, Petite Camargue et cirque de Navacelles). Les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) couvrent 52 % du territoire régional.

La plaine littorale et le bassin toulousain, les plus denses et les plus urbanisés, concentrent la quasi-totalité du développement démographique et économique. La pression anthropique est de plus en plus marquée, provoquant l'artificialisation de terres agricoles ou d'espaces naturels (berges des cours d'eau et étangs, cordons littoraux, garrigues...) par étalement urbain, la segmentation de l'espace par le bâti et les axes de circulation, l'appauvrissement des sols et l'érosion des dunes sur le littoral, entre autres. Il est cependant constaté une réduction de la vitesse d'artificialisation, passée de 0,8 % par an entre 1990 et 2000 à 0,4 % entre 2012 et 2018, selon le dossier. 82 % des espaces artificialisés entre 2012 et 2018 étaient initialement des territoires agricoles.

La mobilité est considérée comme un enjeu stratégique dans une région à fort dynamisme démographique. Le développement des mobilités tous modes confondus est considéré comme une priorité régionale qui s'est traduite, depuis 2020, par un fort appui au transport par voie ferrée : développement de l'offre ferroviaire (allant jusqu'à une augmentation de 40 % de trains par jour sur certaines lignes, qualité de service), politique tarifaire incitative, développement du parc du matériel roulant, investissement en faveur du réseau des lignes de desserte fine du territoire (LDFT) et

réouverture de six lignes au service voyageur, soutien aux projets de lignes à grande vitesse (LGV) en Occitanie – GPSO et LNMP³ –). 800 M€ ont été consacrés au plan rail.

La Région s'est également mobilisée sur la mise à disposition par l'État à son profit, à titre expérimental, de trois itinéraires de routes nationales (RN20, RN 125, RN88⁴) et sur les candidatures au statut de Services express régionaux métropolitains (Serm) des deux aires urbaines de Toulouse et de Montpellier.

1.2 Contexte du CPER et de son avenant Mobilités

Créés par la loi du 29 juillet 1982, les CPER engagent l'État et les régions sur la programmation et le financement pluriannuel de projets structurants autour de priorités d'aménagement et de développement. L'actuelle génération de CPER couvre une période de sept ans (2021–2027). L'intégration des mobilités avait été reportée à 2023.

Les CPER 2021–2027 doivent répondre à trois enjeux :

- « *apporter des solutions à la crise sanitaire, économique et environnementale, en s'appuyant sur l'investissement public* » ;
- « *transformer le modèle de développement, sur une durée plus longue, dans une optique de transition écologique, numérique et productive* » ;
- « *illustrer l'approche différenciée de la décentralisation, via des volets territoriaux* ».

Le CPER 2021–2027 entre l'État et la région Occitanie a été signé le 1^{er} décembre 2022. Les crédits contractualisés hors volet Mobilités s'élèvent à 3 640 M€ de crédits « contractualisés » et 690 M€ de crédits « valorisés »⁵. Il vise le rayonnement de la région par capitalisation sur ses atouts, la transition vers un développement soutenable et résilient, un développement équilibré des territoires, l'égalité des chances et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. S'y ajoute un volet transversal métropolitain (Montpellier et Toulouse). Hors période de relance sur 2021–2022, le CPER prévoyait que les infrastructures de mobilités seraient contractualisées par voie d'avenant.

Le 6 juin 2023, mandat a été donné au préfet de région par le gouvernement pour négocier le volet Mobilités 2023–2027 du CPER. En mars 2024, un accord technico-financier était trouvé entre l'État et la Région. Après consultation des Conseils départementaux et des métropoles, ainsi que d'autres partenaires tels que des communautés d'agglomération, SNCF Réseau et des entreprises privées dont l'activité est liée à des enjeux de mobilité, un protocole a été signé le 27 juin 2024 qui acte les grands équilibres de l'accord trouvé entre l'État et la Région. Le projet d'avenant Mobilités au CPER traduit ce protocole. Le montant contractualisé s'élève à 1 529 M€, dont 656 M€ pour l'État, 532 M€ pour la Région et 341 M€ pour les partenaires. Il n'inclut pas les investissements du transport fluvial,

³ GPSO : grand projet ferroviaire du sud-ouest ; LNMP : ligne nouvelle Montpellier–Perpignan)

⁴ RN 20 : axe Toulouse–Espagne et Andorre ; RN 125 : axe Toulouse Espagne via Bagnères de Luchon ; RN 88 : axe Lyon Toulouse par le Massif Central

⁵ Crédits qui contribuent directement à la réalisation des objectifs du CPER mais qui ne sont pas inscrits au CPER. S'ajoutent également les crédits du plan de relance 2021–2022 d'un montant de 2 040 M€.

notamment du canal du Rhône à Sète qui sont contractualisés dans le cadre du CPIER Rhône–Saône 2021–2027⁶.

1.3 Présentation de l'avenant Mobilités du CPER

L'avenant Mobilités a été élaboré selon les termes d'un mandat de négociation qui affiche une priorité pour le transport ferroviaire et les « transports du quotidien », ainsi qu'une attention portée à l'amélioration des réseaux existants. Il prévoit des engagements réciproques en faveur de la transition sur l'organisation des mobilités et l'offre de services que les collectivités déploieront autour de ces infrastructures. Ces engagements doivent se traduire par le renforcement de la gouvernance des mobilités, le développement des mobilités durables et des transports durables de marchandises. L'avenant Mobilités s'articule autour de deux grands objectifs : bâtir les mobilités de demain et agir en faveur du désenclavement et de l'attractivité des territoires. Il comprend quatre axes et un plan de financement résumés dans le tableau suivant :

Axes	État, M€	Région, M€	Autres, M€	Total	
				M€	%
SERM	81	81	78	240	15,7 %
Ferroviaire, dont	329	331	120	779	50,9 %
réseau structurant	81	54	28	164	10,7 %
LFDT	151	198	32	382	25,0 %
accessibilité PMR	30	23	21	74	4,8 %
fret	66	56	37	159	10,4 %
Routes	231	105	124	460	30,1 %
Véloroutes	15	15	20	50	3,3 %
Total	656	532	341	1 529	100 %

Figure 3 : décomposition du volet Mobilités du CPER Occitanie – source : rapporteurs d'après dossier

1.3.1 Les Services express régionaux métropolitains (SERM)

Les deux projets de Serm (Montpellier et Toulouse) visent à l'amélioration de la desserte en transports collectifs des zones périurbaines, notamment en termes de fréquence et de qualité de service. Ils doivent contribuer à doubler la part modale du transport ferroviaire et collectif dans les déplacements du quotidien.

Le programme prévoit le renforcement de la desserte ferroviaire, met en place des services de bus à haut niveau de service, de réseaux cyclables et de covoiturage, d'autopartage et de transports guidés, ainsi que la création ou l'adaptation de gares ou de pôles d'échanges multimodaux. Les aménagements liés à l'arrivée des LGV LNMP⁷ et GPSO⁸ concourent aux projets de Serm.

- le SERM de Toulouse est structuré autour d'une infrastructure ferroviaire constituée de six branches. Les travaux de la branche Nord sont déjà prévus dans le cadre des aménagements ferroviaires du nord de Toulouse (AFNT). Le volet Mobilités donnera une priorité à la branche

⁶ Le Rhône canalisé et le canal du Rhône à Sète constituent les seules voies fluviales de trafic marchandise. Le canal du Midi et de la Garonne n'ont plus qu'une vocation touristique.

⁷ Ligne Nouvelle Montpellier–Perpignan

⁸ Grand projet ferroviaire du Sud–Ouest

ouest de l'étoile ferroviaire, à la réalisation de la halle des mobilités du quartier Marengo, point nodal des modes de transport collectif de l'agglomération, intégrant également les mobilités actives, et à la réalisation de la halte de Labège–La Cadène, terminus de la ligne B du métro prolongée. Hors volet Mobilités, le SERM comprend la réalisation de la ligne C du métro et la prolongation de la ligne B.

- le SERM de Montpellier s'appuie sur une seule ligne ferroviaire, complétée par des projets de transports routiers en site propre et à hauts niveaux de service. Il permettra des adaptations et des créations de gares intégrées aux réseaux urbains, la réalisation de la ligne 5 de tramway, l'extension de la ligne 1 et des aménagements de capacités de la ligne 3.

1.3.2 Ferroviaire

Modernisation du réseau ferroviaire structurant

La modernisation du réseau ferroviaire se concentre sur deux pôles et concourt au déploiement des deux SERM :

- Toulouse Matabiau avec le prolongement des souterrains et la commande centralisée du réseau permettant de mieux gérer les circulations ferroviaires de l'étoile de Toulouse,
- la désaturation et l'amélioration de la résilience de la « transversale Sud »⁹.

Lignes de desserte fine du territoire (LDFT)

Ce programme comporte la régénération des LDFT régionales et de deux LDFT interrégionales, (lignes de l'Aubrac et du Cévenol), ainsi que la ligne Le Monastier / La Bastide–Saint–Laurent–les–Bains (Lozère) qui les relie.

Mise aux normes d'accessibilité des gares aux personnes à mobilité réduite (PMR)

Fin 2023, 27 gares disposent de quais accessibles aux personnes à mobilité réduite en Occitanie, sur les 43 points d'arrêts ferroviaires inscrites aux agendas d'accessibilité programmée (AdAP) national et régional.

Le volet Mobilités prévoit l'achèvement ou le lancement au plus tard en 2027 de la mise en accessibilité de l'intégralité des quais des gares inscrites aux AdAP national et régional encore non mises en conformité.

Fret

Le volet Mobilités prévoit de favoriser la création de nouvelles installations terminales embranchées (ITE), l'installation ou l'adaptation de plateformes multimodales et plateformes fer/mer, ainsi que l'amélioration des accès ferroviaires aux ports maritimes et le développement des voies ferrées portuaires.

⁹ Axe Marseille–Bordeaux

1.3.3 Vélo

Les priorités d'investissements portent sur l'aménagement des itinéraires inscrits aux schémas national ou régional des véloroutes, à quoi s'ajoutent les financements des 5^e et 6^e appel à projets « Fonds mobilités actives », la réalisation des schémas cyclables des communautés d'agglomération de Rodez et Albi et l'aménagement des itinéraires touristiques régionaux. Les gares et haltes du réseau bénéficieront également de stationnements sécurisés des vélos.

Pour l'Ae, les aménagements des itinéraires touristiques ou inscrits dans les schémas national ou régional des véloroutes constituent le plus souvent des actions de nature touristique plutôt que des solutions de mobilité. Il serait intéressant de s'interroger pour savoir s'il n'est pas préférable de concentrer les financements sur les itinéraires du quotidien.

1.3.4 Réseau routier national

Selon le dossier, *« l'ambition nationale d'un report modal fort de la route vers le rail doit prendre en compte en Occitanie des spécificités régionales marquées. En effet, son équipement en infrastructures ferroviaires relativement modeste à ce stade, comme ses enjeux de désenclavement des territoires ruraux et des villes moyennes et de décongestion des métropoles, conduisent l'État et la Région à poursuivre les efforts significatifs en faveur de l'aménagement du réseau routier national. Aussi, en complément des investissements réalisés sur les infrastructures ferroviaires, les itinéraires routiers d'Occitanie doivent faire l'objet d'adaptations »*. Le dossier évoque régulièrement *« le retard d'investissement en matière d'infrastructure [de mobilité] de la région Occitanie au regard du reste du territoire national »*, sans argumenter cette affirmation.

L'Ae recommande de justifier en quoi les infrastructures de mobilité de la région Occitanie sont « en retard » au regard du reste du territoire national et en quoi elles sont insuffisantes.

Dans le cadre de [la loi 3DS du 21 février 2022](#) (déconcentration, décentralisation, différenciation, simplification) et au regard des enjeux de désenclavement des territoires que représentent les 1 700 km de routes nationales non concédées, la Région Occitanie a demandé à l'État d'expérimenter la mise à disposition d'une partie du réseau routier national. À compter du 1^{er} janvier 2025, et sous réserve de la signature des conventions d'application, elle sera responsable d'aménager, d'entretenir et d'exploiter les autoroutes, les routes et les portions de voies mises à sa disposition.

Les investissements du CPER porteront à la fois sur le réseau routier national géré par l'État, sur la partie mise à disposition de la Région et sur le réseau routier transféré aux départements au 1^{er} janvier 2024.

1.4 Procédures relatives au volet Mobilités du CPER

Relevant de la rubrique 1° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, le CPER est soumis à évaluation environnementale. L'Ae est l'autorité environnementale compétente pour rendre un avis. Le CPER 2021-2027 a fait l'objet d'une évaluation environnementale stratégique et d'une saisine de l'Ae qui n'avait pas rendu d'avis, faute de moyens pour l'instruire.

Le conseil économique, social et environnemental régional a rendu un avis sur le volet Mobilités le 21 août 2024. La consultation du public devrait avoir lieu du 15 novembre au 15 décembre 2024 pour une signature de l'avenant prévue courant février.

1.5 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

L'Occitanie est une région à forte croissance démographique. Les politiques de mobilité doivent s'inscrire dans cette perspective, dans l'élaboration tant du diagnostic que du choix des solutions. Dans ce contexte, pour l'Ae, les principaux enjeux de la politique des mobilités pour la région sont :

- le développement des mobilités décarbonées ou plus économes en énergie et du report modal vers ces mobilités ;
- le traitement des « points noirs » environnementaux¹⁰ ;
- la réduction des émissions de polluants atmosphérique, de gaz à effet de serre (GES) et l'adaptation des infrastructures au changement climatique ;
- la limitation de l'artificialisation des sols et la protection des milieux naturels.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale du volet Mobilités est présentée comme un complément apporté à la l'évaluation environnementale initiale du CPER. Ce choix présente l'intérêt de mettre à disposition du lecteur une évaluation environnementale d'ensemble et actualisée du CPER, mais sans le CPER lui-même, ce qui devra être corrigé. Alors qu'il s'agit de la seconde version de l'évaluation environnementale, les nombreuses coquilles de la version initiale n'ont pas été corrigées. D'autres coquilles s'y sont ajoutées¹¹.

L'évaluation environnementale du CPER dans son ensemble apporte peu au processus d'élaboration et d'amélioration du projet de contrat. Elle le reconnaît d'ailleurs : « *les modalités d'élaboration de l'avenant mobilité, de concertation avec les collectivités et de consultation de l'autorité environnementale et du grand public ont réduit les apports de l'évaluation environnementale. N'ayant pas de réel poids décisionnel dans les décisions, l'évaluation environnementale a été menée afin d'éclairer les choix et d'identifier leur cohérence avec la mise en œuvre d'une trajectoire de transition énergétique et écologique* ».

Ces affirmations sont plus vérifiées encore pour le volet Mobilités du CPER. Il n'est pris en compte dans l'évaluation que par des ajouts limités, généralement sous la forme de quelques remarques ou paragraphes, exceptionnellement d'un chapitre, sans actualisation de l'étude initiale. Les impacts et les rares mesures d'évitement, de réduction et de compensation se perdent alors dans l'ensemble. Une hiérarchisation des enjeux serait bienvenue, alors même que le volet Mobilités comprend les

¹⁰ Zones présentant des impacts environnementaux majeurs : bruit, pollution de l'air, ruptures de continuité écologiques, pollutions de l'eau...

¹¹ Des « coupés-collés » non adaptés à la région n'ont pas été corrigés, comme le chapitre intitulé « *Une consommation d'énergie très élevée due au secteur industriel, notamment la sidérurgie* ». Ce même chapitre donne une consommation énergétique régionale de 19,2 MWh/hab, inférieure de 17 % à la consommation énergétique moyenne par Français.

opérations du CPER aux effets les plus significatifs sur l'environnement et devrait être le point focal de l'évaluation environnementale. Alors qu'un des enjeux majeurs du volet Mobilités est l'atténuation du changement climatique, l'évaluation environnementale ne propose pas de bilan des émissions de GES. On notera cependant que l'évaluation des incidences environnementales sur les sites Natura 2000 est bien conduite.

Surtout, le rapport environnemental n'inscrit pas le volet Mobilités du CPER dans l'ensemble des investissements d'infrastructures¹² et la politique des mobilités de l'État et des collectivités en région Occitanie. Ce choix restreint la construction de la démarche d'évaluation environnementale et motive nombre de remarques du présent avis, en particulier concernant la justification des choix des projets financés. Même si l'État et la Région convergent sur le diagnostic et les priorités, une formalisation dans un document spécifique faciliterait la compréhension de la politique d'ensemble et permettrait d'identifier en quoi le CPER est une contribution à son financement. Les impacts du volet Mobilités pourraient trouver des mesures d'évitement, de réduction et de compensation dans le reste de la politique régionale des mobilités.

L'Ae recommande :

- ***d'approfondir l'analyse du volet Mobilités dans l'évaluation environnementale actualisée du CPER ;***
- ***de produire un document régional stratégique de planification explicitant, sur la base d'un diagnostic, la politique générale des mobilités, tous maîtres d'ouvrage confondus, dans la région Occitanie, en l'intégrant par exemple dans le Sraddet, et de le soumettre à évaluation environnementale.***

2.1 Articulation de l'avenant Mobilités avec d'autres plans ou programmes

L'évaluation environnementale analyse la cohérence du CPER dans son ensemble avec les schémas régionaux (projet de Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'équilibre des territoires (Sraddet)¹³ ; document stratégique de façade Méditerranée (DSF) ; stratégie régionale biodiversité ; schéma régional biomasse, plan régional santé-environnement 3¹⁴ 2017 – 2023) ; plans de gestion régionaux des inondations (PGRI) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage)¹⁵. Un tableau sur la cohérence entre le CPER en synthétise les principaux éléments. Cette analyse, ne fait cependant qu'évoquer le projet d'avenant Mobilités.

Le dossier devrait analyser spécifiquement la cohérence du volet Mobilités et de ses opérations avec le Sraddet approuvé, mais aussi les plans traitant de qualité de l'air et de mobilités (plans de protection de l'atmosphère – PPA – des deux métropoles où sont prévus les deux SERM et de nouvelles infrastructures), les plans de mobilité des agglomérations (PDM)... Plus généralement,

¹² Les deux lignes LGV, GPSO et LNMP, l'autoroute A69 Toulouse Castres, l'échangeur autoroutier de Lacourt-Saint-Pierre sur l'A62, le contournement ouest de Montpellier, la 3^e ligne de métro de Toulouse et le prolongement de la ligne B, l'extension du port de Port-La-Nouvelle et la liaison ferroviaire rive droite du Rhône font l'objet d'autres financements.

¹³ Le projet a pourtant été approuvé par le Préfet de région le 22 septembre 2022, bien avant la production de l'évaluation environnementale.

¹⁴ Le PRSE 4 a été signé fin décembre 2023

¹⁵ PGRI et Sdage Rhône-Méditerranée et Adour Garonne, le bassin Loire Bretagne ne faisant que toucher l'Occitanie

l'analyse pourrait mettre en exergue l'absence à ce jour de document explicitant la politique des mobilités de la région Occitanie (schéma directeur des mobilités ou équivalent). Ce document s'avèrerait particulièrement utile pour organiser la cohérence de financements importants et d'origines diverses, dans une région où la croissance démographique est forte et inégalement répartie, avec des pressions de plus en plus fortes sur un milieu naturel sensible.

L'Ae recommande de vérifier la cohérence entre les opérations du volet Mobilités et les plans de protection de l'atmosphère et les plans de mobilité des deux métropoles et d'en tirer, le cas échéant, des conclusions quant à la nécessité de les actualiser.

2.2 État initial de l'environnement, perspective d'évolution en l'absence du volet Mobilités du CPER

À l'exception de la qualité de l'air, l'état initial est établi à l'échelle régionale, ce qui n'est pas toujours adapté à l'évaluation de la sensibilité de l'environnement au volet Mobilités du CPER, constitué d'opérations localisées et aux impacts globaux (émissions de gaz à effet de serre –GES–) ou locaux (biodiversité, eau, paysages, risques naturels...), mais plus rarement régionaux (ressources en matériaux de construction). La carte des opérations du volet Mobilités montre d'ailleurs une concentration des projets financés sur et autour des deux métropoles occitanes, et plus largement sur le littoral méditerranéen et l'axe Narbonne–Toulouse. Ce sont des territoires où l'environnement présente des sensibilités particulières (exposition de populations importantes aux nuisances, biodiversité riche, qualité de l'air dégradée par les activités humaines et la présence d'autoroutes au trafic important). Les impacts spécifiques du volet Mobilités et la possibilité de localiser les opérations justifieraient de préciser l'état initial à l'échelle de ces territoires. Sans ces informations, il apparaît difficile d'évaluer les incidences du volet Mobilités sur la majorité des compartiments environnementaux : sols, paysages et patrimoine, espèces et habitats naturels, qualité de l'air et nuisances (bruit).

Les données n'ont pas été actualisées depuis l'évaluation environnementale du CPER. Elles sont donc souvent anciennes, antérieures à 2020 et font référence à des documents qui ne sont plus d'actualité comme les Sdage 2016–2021. Les effets du Covid ont cependant été pris en compte.

L'Ae recommande d'actualiser l'état initial et de l'approfondir sur les territoires recevant les opérations du volet Mobilités pouvant présenter les plus forts impacts.

L'évaluation environnementale analyse les évolutions possibles de l'état de l'environnement en l'absence du CPER (« Scénario au fil de l'eau »). Les trois principaux facteurs d'évolution de l'environnement sont la croissance démographique, les changements climatiques et l'évolution du modèle énergétique. Bien que détaillée, l'analyse porte non pas sur l'évolution tendancielle de l'état initial mais sur la capacité du CPER à atténuer les effets négatifs de cette évolution. Un véritable scénario de référence devrait être établi pour identifier la valeur ajoutée du volet Mobilités.

Enfin, certains aspects de l'état initial font défaut alors qu'ils sont fondamentaux pour un volet Mobilités : le trafic sur les infrastructures de transport et, de façon générale, le diagnostic de la

situation des mobilités, aujourd’hui et demain, en prenant en compte les évolutions attendues (démographie, trafic...) et les infrastructures déjà financées (LGV, autoroutes, extension du port de Port-La-Nouvelle...). Les éléments nécessaires à ce diagnostic existent en dehors du dossier, dans les fiches opérations du conseil d’orientation des infrastructures (COI), notamment.

L’Ae recommande de compléter l’état initial par un diagnostic de la situation des mobilités en Occitanie, établi en prenant en compte les évolutions attendues (climat, démographie...) et de la réalisation des infrastructures déjà programmées et financées.

Gaz à effet de serre (GES) et énergie

En 2020, la consommation finale d’énergie de l’Occitanie a atteint 114 TWh, soit une consommation par habitant (19,2 MWh) inférieure de 17 % à la consommation moyenne nationale du fait principalement de la faible part de l’industrie et du tertiaire (un tiers de la consommation d’énergie à eux deux). Le secteur « transport » est le premier secteur consommateur d’énergie (41 %). La même année, les émissions de GES atteignaient 28,6 MteqCO₂, avec pour principaux émetteurs les transports (37 %) et l’agriculture (30 %).

Émission de polluants atmosphériques et qualité de l’air

Les émissions régionales de polluants atmosphériques baissent depuis 2010 : dioxyde d’azote NO₂ (29 %), particules fines PM₁₀ (29 %) et particules PM_{2,5} (36 %). Les concentrations en polluant dans l’air ambiant suivent la même courbe mais présentent des valeurs trop élevées, en particulier au regard des valeurs guides de l’Organisation mondiale de la santé (OMS).

Polluants		Dioxyde d’azote	Particules PM10	Particules PM2.5	Ozone O ₃
OMS	Valeur guide	10 µg/m ³	15 µg/m ³	5 µg/m ³	3 jours > 100 µg/m ³ sur 8 heures
	Population exposée	60 %	16 %	100 %	100 %
Valeurs réglementaires	Objectif qualité	40 µg/m ³	30 µg/m ³	10 µg/m ³	1 jour > 100 µg/m ³ sur 8 heures
	Population exposée	< 1 %	12 %	< 1 %	80 %

Figure 4 : part de la population d’Occitanie exposée à une pollution de l’air supérieure aux valeurs réglementaires et aux valeurs recommandées par l’Organisation mondiale de la santé (OMS).

Le dossier donne des informations sur la qualité de l’air à proximité des axes à fort trafic et dans les agglomérations qui montrent que les valeurs limites y sont dépassées dans les départements du Gard, de Haute-Garonne, de l’Hérault et des Pyrénées-Orientales.

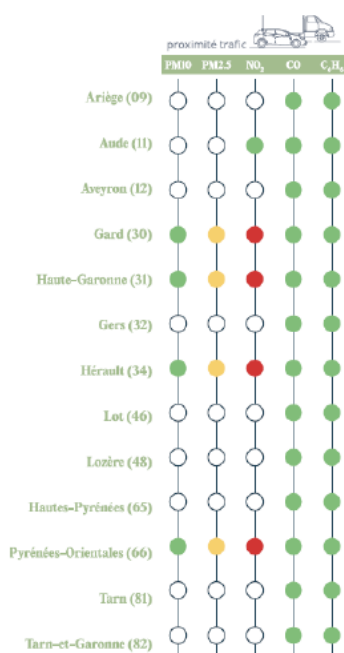


Figure 5 : pollution de l'air en proximité trafic en 2021 – Source : dossier d'après Atmo Occitanie
 Valeur limite dépassée
 Objectif de qualité non respecté
 Réglementation respectée
 Données insuffisantes

La pollution à l'ozone reste prégnante dans le Gard et l'Hérault du fait d'un ensoleillement élevé et de fortes émissions de ses précurseurs. Cette situation pourrait s'étendre avec le changement climatique et l'augmentation de l'ensoleillement sur d'autres secteurs (Toulouse).

Autres

Une majorité d'informations données sur les autres enjeux ne sont pas exploitables, faute d'échelle suffisamment grande pour les opérations du volet Mobilités. Seules, certaines informations de niveau régional peuvent être mises en perspective des opérations prévues dans le volet Mobilités, même si elles sont insuffisantes pour décrire l'état initial du volet Mobilités :

- les informations sur l'artificialisation des terres ;
- les données sur les matériaux, les déchets du BTP, leur valorisation... Ainsi, la consommation de granulats (entre 6 et 7 t/hab./an) est nettement supérieure à la moyenne nationale (5,2 t/hab./an) ; les bassins de Toulouse, Montpellier, Nîmes, Béziers et Perpignan totalisent plus de 60 % des 39 millions de tonnes de granulats consommés dans la région. Le recyclage des déchets du BTP ne représente que le tiers des 11 à 12 millions de tonnes des déchets produits et ne répond qu'à moins de 10 % de ses besoins en matériau.

Des informations sont fournies sur les besoins en matériaux selon le type d'infrastructures :

Infrastructures	Route	Autoroute	Voie ferrée	LGV	Piste cyclable
Besoins en granulat en milliers de tonnes/km	10 à 15	20 à 30	12 à 16	30	1
Besoins en ballast en milliers de tonnes/km	-	-	1,6	2	-

Figure 6 : besoins en matériaux selon le type d'infrastructure – Source : rapporteurs d'après dossier

- la cartographie des continuités écologiques et des principaux espaces naturels ou patrimoniaux protégés (parcs nationaux, sites Natura 2000¹⁶, sites classés ou inscrits, sites Ramsar¹⁷, parcs naturels régionaux...), znieff¹⁸...) ;

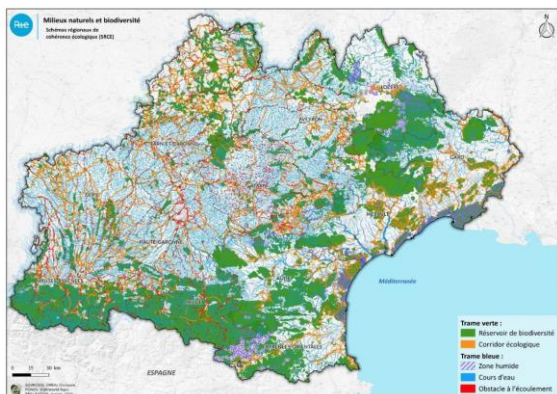


Figure 7 : Carte des continuités écologiques –
Source : dossier

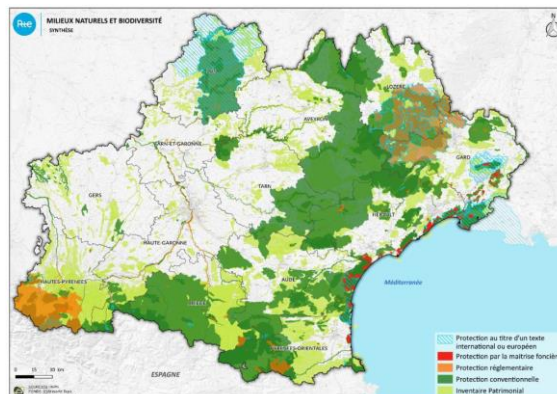


Figure 8 : Carte des espaces protégés –
Source : dossier

L'ensemble de la région présente une grande richesse écologique avec, en premier lieu, ses milieux littoraux méditerranéens diversifiés, terrestres ou marins, et d'une grande valeur, tant de la faune que de la flore. Les lagunes développent une surface proche de 40 000 ha et sont accompagnées de grandes zones humides (prés salés, roselières, enganes¹⁹...). L'ensemble joue un rôle important pour la faune aquatique et les oiseaux.

La région accueille sur son littoral, mais aussi sur ses prairies steppiques et dans ses écosystèmes montagnards, 144 espèces de la Directive Oiseaux et 71 espèces de la Directive Habitats Faune Flore. 46 plans nationaux²⁰ sont déclinés en Occitanie, sur les 62 plans de la Métropole. Dix sont pilotés en coordination régionale : Aster des Pyrénées, Aigle de Bonelli, Faucon crécerellette, Grand Tétràs des Pyrénées, Emyde lépreuse, Bouquetin ibérique, Desman des Pyrénées, Lézard des Pyrénées, Ours brun, Vautour moine.

A contrario, les cartographies des plans d'exposition au bruit, des grands paysages, des risques (zones inondables, Plans de prévention des risques technologiques...) ne présentent que peu d'intérêt au regard du volet Mobilités du CPER.

En synthèse, le dossier propose une hiérarchisation des enjeux au regard du CPER dans son ensemble, mais pas toujours adaptée à son volet Mobilités. Certains enjeux sont classés modérés

¹⁶ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats faune flore » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

¹⁷ La Convention sur les zones humides d'importance internationale (« Ramsar ») est un traité intergouvernemental qui sert de cadre à l'action nationale et à la coopération internationale pour la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. Le traité a été adopté le 2 février 1971.

¹⁸ L'inventaire des znieff a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de znieff : les znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

¹⁹ Peuplements de salicornes.

²⁰ Dans la même phrase, l'évaluation environnementale parle de 39 plans...

au regard du CPER (qualité de l'air, ressources minérales, économie circulaire, exposition des populations aux nuisances) et devraient être réévalués au regard du volet Mobilités.

L'Ae recommande de reconsidérer la hiérarchisation des enjeux environnementaux du territoire tenant mieux compte de l'évaluation des incidences spécifiques du volet Mobilités.

2.3 Solutions de substitution raisonnables, motifs pour lesquels le programme a été retenu, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement

L'évaluation environnementale n'évoque aucune solution alternative aux choix du CPER et, en particulier du volet Mobilités, les priorités et le calendrier étant imposés par l'exécutif national. Elle expose les motifs pour lesquels le programme aurait été retenu²¹. Cette argumentation est très large, voire générique, en évoquant par exemple la conversion des motorisations et le développement des bornes de recharge électrique, opérations non prévues dans le volet Mobilités. L'évaluation environnementale justifie également le choix des opérations par les concertations engagées avec les acteurs du CPER sans préciser quelles ont été les alternatives non retenues. Un tableau montre la bonne adéquation du volet Mobilités du CPER avec les principes de planification écologique du Comité d'orientation des infrastructures.

L'Ae rappelle que la présentation de solutions de substitution raisonnables est requise par le code de l'environnement et recommande d'approfondir la justification du volet Mobilités du CPER en présentant l'arborescence des options étudiées et des choix effectués lors des négociations, en particulier au regard de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine.

2.4 Effets notables probables de la mise en œuvre du volet Mobilités du CPER

2.4.1 Méthodologie

L'évaluation environnementale comprend une évaluation multicritères des pressions que les opérations du CPER dans son ensemble peuvent exercer sur les différents compartiments environnementaux. Toutes les opérations se voient attribuer une note par thématique, qui prend en compte le caractère positif ou négatif (de +3 à -3) de l'effet et son intensité sur le milieu. Les « secteurs susceptibles d'être impactés (SSEI) » font l'objet d'évaluations spécifiques. Seuls sont présentés ceux qui font apparaître une nouvelle consommation d'espace ou une augmentation des pressions par modification des usages de l'infrastructure actuelle. Des paragraphes spécifiques ont été ajoutés pour l'évaluation des impacts des opérations du volet Mobilités.

L'évaluation puis la notation sont conduites « à dire d'expert ».

²¹ Le mandat du préfet est ciblé sur le report modal et les mobilités « du quotidien ». Il permet de contractualiser de nouveaux types d'opération comme les véloroutes ou le fret ferroviaire. Il limite fortement les opérations routières et à l'inverse, donne des moyens importants au ferroviaire et aux SERM. Le volet Mobilités le respecte scrupuleusement : 70 % des opérations concernent des modes de transport massifiés ou décarbonés, 51 % le ferroviaire et 16 % les SERM.

2.4.2 Évaluation à l'échelle régionale

Le rapport environnemental présente le profil environnemental par action du CPER, dans lequel apparaissent les axes du volet mobilité. Seul l'axe « Réseau routier national » présente une incidence négative. Cependant, le bilan environnemental du volet mobilité dans son ensemble reste positif, du fait des effets des axes « Serm » et « ferroviaires ». Les scores sont établis cependant sur un choix de hiérarchisation des enjeux non partagé par l'Ae, comme indiqué ci-dessus.

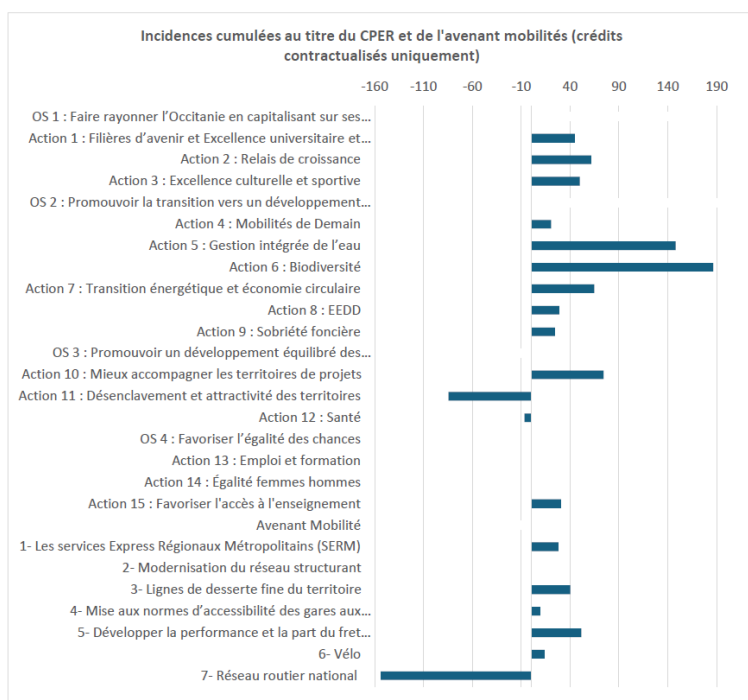


Figure 9 : incidences cumulées du CPER et de l'avenant Mobilités par objectif ou axe – Source : dossier

L'évaluation environnementale détaille ce bilan du volet par thématique environnementale :

- les scores maximaux sont obtenus sur les thématiques « atténuation et adaptation au changement climatique et dans une moindre mesure « santé publique » (air et bruit) ;
- les scores les plus faibles concernent la gestion de la ressource minérale, l'artificialisation des sols et les risques majeurs (les nouvelles infrastructures pouvant conduire à une imperméabilisation des sols), la biodiversité et les paysages.

Malgré des impacts qui pourraient être importants, l'évaluation environnementale ne prévoit que des mesure ERC génériques et limitées ;

- vérification de la bonne mise en œuvre des mesures ERC des études d'impact sur les projets ;
- mise en place de critères d'écoconditionnalité dans les conventions de financement, mais qui se limitent aux seules estimations et réductions des émissions de GES des chantiers ;
- en l'absence d'étude d'impact, réalisation d'un prédiagnostic et d'un suivi de chantier par un ingénieur écologue pour s'assurer de la mise en œuvre d'une démarche ERC ;
- mise en place pour les projets d'une évaluation *ex ante* des impacts possibles, en vue de prévoir des mesures pour les réduire²² ;

²² La majorité des projets prévus par le CPER seront soumis à étude d'impact qui décline déjà cette mesure.

- expérimentation de nouveaux procédés pour réduire la consommation de ressources minérales, favoriser le réemploi sur place des déchets inertes ainsi que le recours au recyclage.

L'Ae recommande de proposer une stratégie d'ensemble cohérente de mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour l'ensemble du volet Mobilités et à la hauteur de ces enjeux.

2.4.3 Secteurs susceptibles d'être impactés

L'avenant Mobilités porte sur des projets dont la localisation est connue. Cela permet à l'évaluation de définir des secteurs susceptibles d'être impactés (SSEI) et de fournir une première appréciation des sensibilités et incidences environnementales. Le rapport est illustré par des cartes à l'échelle de la région, qui superposent les infrastructures prévues à différents types de « sensibilité environnementale » (l'occupation des sols et la consommation d'espace, la biodiversité, le paysage et le patrimoine, les nuisances sonores, les risques naturels et technologiques, les milieux naturels, la qualité de l'air). Elles sont assorties d'analyses d'enjeux et de sensibilité pour les projets du volet Mobilités les plus susceptibles d'affecter l'environnement. Ceci permet d'identifier les premières pistes pour en éviter ou réduire les impacts (« *points de vigilance* »).

L'appréciation des incidences reste cependant souvent trop qualitative et pas toujours justifiée²³. Ainsi, à titre d'exemples,

- la création de routes à 2 fois 2 voies et de déviations engendre le plus d'impacts, en termes d'imperméabilisation des sols et de consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers – qui s'élèverait à 6 700 ha²⁴, dont 70 ha de milieux humides et 4 900 ha d'espaces agricoles – ou d'atteintes aux paysages ;
- la déviation de Langogne et la mise à 2 fois 2 voies de la RN 124 affectent des continuités et des secteurs riches en biodiversité. Les créations de voies de service de fret à la gare du Boulou et la réouverture de la ligne de fret Agen–Auch détruiront des milieux naturels et le passage des trains conduira à des dérangements pour la faune, voire des mortalités.

Les mesures ERC sont renvoyées le plus souvent à la réalisation des projets. La démarche pourrait cependant être initiée en analysant les incidences environnementales majeures de chaque opération et en indiquant les orientations à donner à la démarche ERC sur ces opérations²⁵, ne serait-ce que pour définir le cahier des charges de consultation des entreprises ou proposer des critères d'écoconditionnalité et de notation environnementale des offres.

L'Ae recommande de proposer, dans la ligne de la stratégie d'ensemble, des mesures ERC par opération ou type d'opérations et par milieu, en proposant par exemple de les inscrire dans le cahier des charges de consultation des entreprises (écoconditionnalité) ou dans les critères de notation environnementale des offres.

²³ Ainsi, la fluidification du trafic routier réduirait les nuisances sonores, ce qui resterait à démontrer.

²⁴ Ces chiffres posent question : le tableau en faisant l'inventaire n'évoquant que les espaces agricoles et forestiers et non les espaces naturels.

²⁵ La granulométrie de ce travail doit rester à l'échelle de l'évaluation environnementale d'un plan-programme, comme peut l'être un « dire d'expert » ou des mesures ERC génériques mais adaptées à des groupes d'opération ou de milieux.

2.4.4 Effets cumulés du volet Mobilités avec d'autres projets

L'évaluation environnementale analyse dans un tableau complet les effets cumulés du volet Mobilités avec les autres projets non réalisés mais ayant déjà fait l'objet d'une étude d'impact ou d'incidence :

- les lignes LGV GPSO (Bordeaux–Toulouse) et LNMP phase 1 (Montpellier–Béziers)²⁶ ;
- l'autoroute A69 Toulouse Castres, l'échangeur autoroutier de Lacourt St Pierre sur l'A62 et la liaison A 709–A75 (Contournement ouest de Montpellier) ;
- la 3^e ligne de métro de l'agglomération toulousaine et le prolongement de la ligne B ;
- l'extension du port de Port La Nouvelle et la voie ferrée « Rive droite du Rhône ».

Il ressort de cette analyse qualitative que les effets cumulés avec l'avenant Mobilités sont circonscrits aux projets en interface, pour lesquels des points de vigilance sont indiqués :

- en phase de construction, la proximité des projets peut entraîner une augmentation de la durée des travaux sur un même secteur par succession des périodes de chantier, ou amplifier les conséquences de ces travaux en cas de simultanéité, notamment les nuisances pour le voisinage, la gêne induite pour les déplacements, le dérangement de la faune, etc.
- en phase de fonctionnement, les projets ferroviaires d'envergure profiteront d'apports mutuels en matière de développement et de desserte des territoires concernés. Les projets autoroutiers peuvent venir en concurrence du développement des mobilités ferroviaires. Compte tenu de la nature, de l'importance et de la localisation des projets, les impacts qui leur sont associés se cumuleront de façon significative aux abords des deux métropoles.

Cette analyse devrait être approfondie, en particulier par l'étude des effets cumulés sur la consommation d'espace et ses incidences sur la biodiversité.

2.5 Évaluation des incidences Natura 2000

Le rapport environnemental analyse finement la structuration et la justification des sites Natura 2000 d'Occitanie. Plus de 18 % de la région est couverte par un site Natura 2000.

Type d'espace	Nombre	Superficie (1000 ha)	% du territoire régional
ZSC	196	859	11,7
ZPS	66	908	12,4
Ensemble Natura 2000	262	1 341	18,3

Figure 10 : nombre et superficie des zones Natura 2000 en Occitanie – Source : rapporteurs d'après dossier

Il évalue les principales incidences éventuelles de chaque projet du volet Mobilités sur des sites Natura 2000 en prenant en compte leur distance aux sites, le type de site et les effets possibles. Ce sont les créations ou extensions d'infrastructures qui ont les effets les plus significatifs.

²⁶ Les deux phases de la LNMP (Montpellier–Perpignan) ont déjà fait d'une étude d'impact d'ensemble.

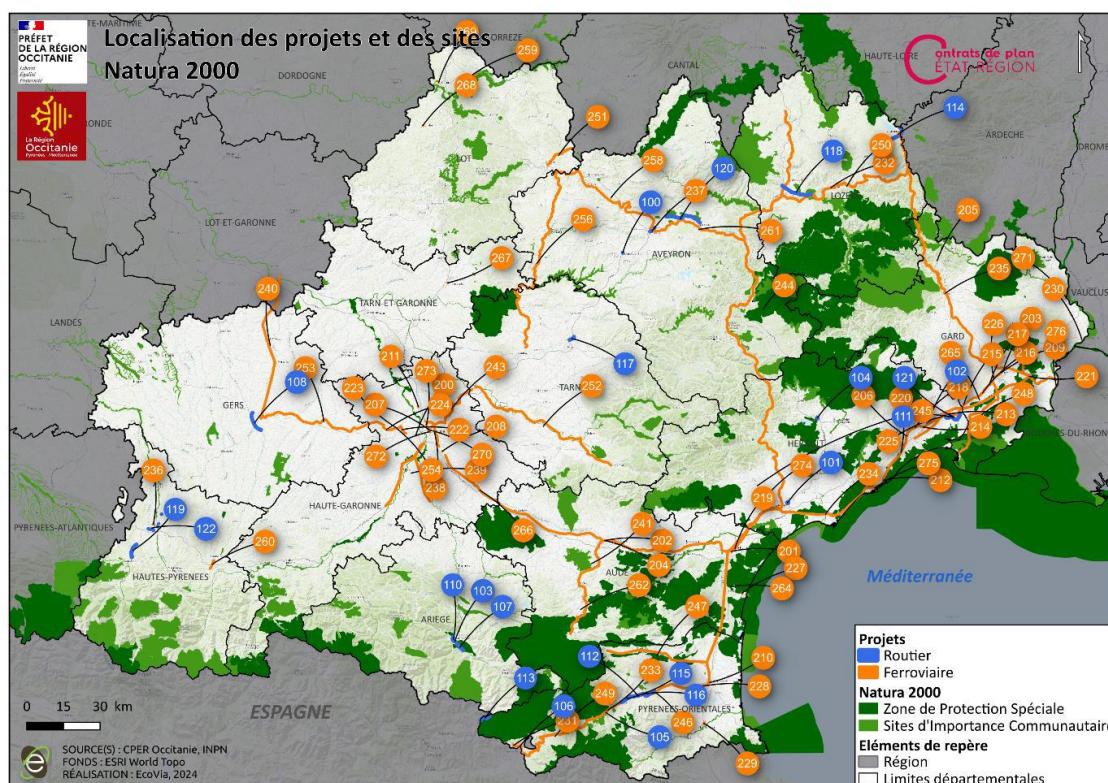


Figure 11 : projets du volet Mobilités et sites Natura 2000 – source : dossier (un tableau en annexe donne les correspondances entre projets et numéro)

Pour chaque site Natura 2000, un tableau précise la surface concernée par les projets et le pourcentage du site que cela représente. Ce tableau permet, au vu de la nature des opérations et du site, d’avoir une première idée des enjeux et incidences possibles et d’écartier les sites Natura 2000 sur lesquels les effets sont les moins significatifs. Seuls trois sites sont retenus comme pouvant être affectés :

- la ZSC « Allier et ses affluents » que pourrait affecter le contournement de Langogne ;
- la ZSC « Vieux arbres de la haute vallée de l’Aveyron et des abords du Causse Comtal » que pourrait affecter l’aménagement de la RD 888 ;
- la ZPS « Étangs du Narbonnais » que pourrait affecter l’amélioration de la desserte ferroviaire du port de Port La Nouvelle.

L’évaluation environnementale donne des informations déjà précises sur l’intérêt de ces trois sites, les points importants d’attention pour le maintien de leur fonctionnalité écologique et les incidences les plus significatives à envisager. Dans le cas du contournement de Langogne, elle s’appuie sur [l’avis de l’Ae](#) sur ce projet et définit les grandes lignes de la démarche d’évitement et de réduction. Dans le cas de la RD 888, l’évaluation environnementale précise que des études complémentaires ont été demandées par la direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement (Dreal) pour rechercher un tracé de moindre impact. Elle conclut par ailleurs à l’absence d’incidences négatives de l’amélioration de la desserte ferroviaire du Port La Nouvelle.

Le dossier conclut sur l'absence d'incidences significatives du CPER, et de son volet Mobilités, sur les sites Natura 2000. L'Ae rappelle sa recommandation sur le projet de contournement de Langogne de reprendre en profondeur l'étude des incidences et de privilégier l'évitement dans la définition du projet, et d'engager les procédures nécessaires en cas d'impacts significatifs dommageables.

2.6 Mesures de suivi

Le dispositif de suivi de l'avenant Mobilités s'articule avec celui du CPER et renseigne les évolutions suivantes : les émissions régionales de GES et de polluants atmosphériques, et les consommations énergétiques du transport ; le report modal, le linéaire d'infrastructures de transport financé, dont la part du routier, la population et la superficie du territoire exposées à des dépassements de valeurs réglementaires et des recommandations de l'OMS. Ces indicateurs sont insuffisants en matière de suivi environnemental délaissant des thématiques comme l'artificialisation des sols. Leur périmètre devrait être mieux ciblé sur les seules actions du volet Mobilités du CPER et non sur l'ensemble du secteur Transport. Par ailleurs, un point zéro et une valeur cible devraient être définis pour chaque indicateur où ces valeurs sont pertinentes.

L'Ae recommande de compléter le suivi environnemental du volet Mobilités par des indicateurs plus spécifiques de ses impacts en précisant la valeur initiale et la valeur attendue en fin de CPER. Une structuration en tableau de bord sera conduite afin d'alimenter la nécessaire démarche de pilotage.

2.7 Résumé non technique

Le résumé non technique est très complet. Il présente l'ensemble des éléments du dossier, avec les mêmes insuffisances.

3 Prise en compte de l'environnement par l'avenant Mobilités

3.1 Un pilotage à préciser et mettre en place rapidement

Le CPER dans son ensemble reprend en grande partie les indicateurs généraux et détaillés proposés par « France Relance ». Quelques indicateurs sont bien adaptés au volet Mobilités. Il s'agit principalement d'indicateurs de réalisation (longueur de pistes cyclables, nombre de nouvelles lignes de transport collectif en site propre, de pôles d'échanges multimodaux, de lignes ferroviaires de dessertes fines pérennisées...). Des indicateurs plus environnementaux de réalisation, d'état, de pression et de réponses viennent les compléter. D'autres indicateurs sont annoncés dans l'avenant.

Gouvernance et pilotage sont les parents pauvres de l'avenant Mobilités et le projet d'avenant n'est pas clair sur ces aspects. Il prévoit « *l'installation d'un observatoire à l'horizon 2025* » qui mettra en place « *des groupes de travail techniques dans la perspective de définir l'indicateur de part modale, son mode de calcul et de suivi, ainsi que les objectifs à atteindre* ». Le recensement des observatoires existants, un état des lieux et un « *travail de spécification* » seront réalisés avant d'installer la gouvernance qui associera l'ensemble des partenaires. Cette gouvernance analysera la

pertinence et la faisabilité des indicateurs et fera de nouvelles propositions le cas échéant. Au-delà de l'indicateur relatif à la part modale, l'observatoire aura à organiser les modalités de mise en place et de suivi de l'ensemble des indicateurs identifiés comme pertinents par l'État et la Région. Les gouvernances issues de la Loi d'orientation des mobilités ne sont pas évoquées.

À ce stade donc, rien n'est finalisé et le pilotage du volet Mobilité risque de se limiter pour l'essentiel à un suivi financier durant les premières années. D'autres régions, confrontées aux mêmes enjeux, ont fait de la gouvernance du volet Mobilités une ambition au même titre que la réalisation des projets eux-mêmes, en s'appuyant sur les outils de gouvernance prévus par la loi d'orientation des mobilités de 2019. Elles l'ont déjà mise en place en la chargeant de suivre l'avenant et plus généralement les mobilités régionales, parfois d'ailleurs sur la base d'indicateurs historiques, renseignés depuis plusieurs années et offrant des zooms sur les opérations du volet Mobilités. Pour être pleinement efficaces, ces gouvernances doivent être dotées de la capacité à prendre des mesures correctives, en cas de dérive des indicateurs par rapport à leurs trajectoires initiales.

La région Occitanie doit accélérer dans la mise en place de ce pilotage. Un retour d'expérience des solutions mises en œuvre dans d'autres régions faciliterait la mise en place d'un pilotage effectif.

L'Ae recommande de mettre en place au plus tôt une gouvernance adaptée et en capacité de prendre des mesures correctives, le cas échéant, éclairée par le tableau de bord du suivi de l'avenant Mobilité et des indicateurs renseignés pour leurs valeurs initiales et leurs valeurs cibles.

3.2 Prise en compte des principaux enjeux environnementaux du volet mobilité du CPER Occitanie

3.2.1 Un développement accéléré des mobilités décarbonées ou plus économes en énergie

Le développement des mobilités décarbonées ou le report vers des modes de transport plus économes en énergie, affichés comme l'ambition première du volet Mobilités, se traduit effectivement dans les chiffres des financements annoncés. Ainsi, hors portuaire et fluvial, 70 % des crédits sont consacrés aux SERM, au réseau ferré et aux véloroutes dans le projet de volet Mobilités 2023-2027 contre 51 % dans celui du précédent CPER. Ce résultat très satisfaisant reste inférieur à celui observé dans d'autres régions (90 % en Centre-Val-de-Loire, 80 % en Grand Est).

Il conviendrait d'analyser ce résultat à l'échelle de l'ensemble des projets de mobilités en Occitanie. D'autres actions non-inscrites dans le CPER peuvent conforter l'ambition de décarbonation des mobilités (tarification sur les TER, projets de LGV, métro de Toulouse, appels à projets transports en commun ou pistes cyclables...) ou au contraire, aller à son encontre (autoroute A69, contournement routier de Montpellier).

Le volet mobilités ne prend pas en compte l'articulation entre les mobilités au sein des territoires et la mobilité entre l'Occitanie et le reste de la France et de l'Europe. La région comporte de nombreux petits aéroports aux destinations diverses, éventuellement subventionnées, et une LGV dont les gares hors centre-ville diminuent le raccordement au réseau ferré régional (gares nouvelles de Nîmes et Montpellier, nouvelles gares sur le tronçon Montpellier Perpignan), il serait utile que le

CPER aborde la question du lien entre la région et le reste du monde et prévoit des investissements qui permettent de mettre en cohérence les mobilités intra et interrégionales, notamment en œuvrant à la diminution de la part modale aérienne et à l'amélioration de la connexion entre LGV et TER.

L'Ae recommande de compléter le volet mobilité du CPER par une analyse et des mesures facilitant la connectivité ferroviaire entre le réseau TER et les lignes à grandes vitesse et de montrer comment il peut permettre une réduction de l'usage du transport aérien, au-delà de la seule réalisation déjà programmée des LGV (GPSO et LNMP).

3.2.2 Un traitement prioritaire des « points noirs » environnementaux

Les principaux points noirs environnementaux correspondent aux secteurs des deux métropoles et des grands axes autoroutiers (A9 et A61). Ces secteurs apparaissent comme problématiques sur les cartes de qualité de l'air, mais sont également des points noirs en termes de nuisances (bruit) et de risques (transport de matières dangereuses sur l'A9).

Une grande partie des financements du volet Mobilités sont ciblées sur le traitement de ces points noirs, en priorité par la recherche de solutions alternatives à la route pour les déplacements pendulaires. Il s'agit principalement des SERM, de la modernisation et de la sécurisation des voies ferrées concernées et de la Transversale ferroviaire sud. Les rapporteurs n'ont pas identifié d'investissements consacrés aux mesures correctives, comme la création de murs antibruit ou l'amélioration du traitement des eaux de ruissellement de chaussée (traversées de karsts). Il conviendra de vérifier que le développement du trafic généré par les SERM n'accroît pas le bruit pour les populations exposées. Le cas échéant, des programmes de protection anti-bruit seront à établir.

Plus encore que pour le reste du volet Mobilités, les solutions proposées pour le traitement des points noirs nécessiteraient de s'inscrire dans une vision plus large pour une information correcte des populations concernées : la superposition des flux pendulaires, du fret routier de transit et local, et du trafic routier touristique estival, ainsi que les interactions entre le fret ferroviaire et le trafic de passagers²⁷, créent des problématiques complexes, mal appréhendées par le public, alors même que les pouvoirs publics y travaillent et y investissent. Les pouvoirs publics devraient pouvoir communiquer plus largement sur l'ensemble des enjeux de mobilité de ces territoires en donnant toute l'information et les explications sur les problèmes posés et les solutions retenues, financées ou non par le volet Mobilités du CPER.

L'Ae recommande d'accompagner le volet « Mobilités » d'une présentation synthétique des problématiques de mobilités sur les deux métropoles et les grands axes autoroutiers, des réflexions en cours sur les solutions à long terme et de l'effort engagé par les pouvoirs publics.

²⁷ La voie ferrée Béziers-Montpellier est une des lignes de fret les plus chargées en France. Elle se superpose aujourd'hui à la ligne voyageurs Transversale Sud, créant des problèmes permanents. La LGV Montpellier Béziers sera ouverte au trafic fret de transit, apportant une solution pérenne à cette difficulté.

3.2.3 La réduction des émissions de polluants atmosphériques et de GES et l'adaptation au changement climatique

Le choix de développer des mobilités décarbonées ou « moins carbonées » s'accompagne d'un effet positif certainement non négligeable sur les émissions de GES et de polluants atmosphériques. Aucun chiffrage, même sommaire, n'est cependant donné par l'évaluation environnementale, ce qui permettrait pourtant de valoriser l'effort consenti.

Un chiffrage de ces émissions pour certains types d'opérations et leurs solutions de substitution envisageables permettrait par ailleurs de rassurer sur la pertinence environnementale des choix effectués. En particulier, il serait intéressant de déterminer à partir de quel niveau de trafic des nouveaux capillaires fret et passagers l'investissement s'avère plus intéressant en termes d'émissions de GES que le transport routier, et les mesures d'accompagnement prévues pour que ces opérations soient un succès, notamment sur le plan des politiques tarifaires. Cette approche est absente du dossier d'évaluation environnementale de l'avenant mobilités

L'Ae recommande de présenter les bilans des émissions de GES et de polluants atmosphériques de la création de dessertes capillaires ferroviaires et de les comparer avec leurs solutions de substitution : camions, autocars, le cas échéant équipés de motorisations non carbonées.

Le dossier n'évoque pas la résilience du volet Mobilités au changement climatique. Or, les infrastructures routières et ferroviaires ont largement montré leur sensibilité aux intempéries (épisodes cévenols), en particulier dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon. La fréquence de ces événements devrait s'accroître avec le changement climatique, nécessitant une attention particulière.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par une analyse de la vulnérabilité des investissements d'infrastructures aux risques naturels et au changement climatique.

La protection des milieux naturels

La moitié environ des investissements concerne les SERM, la modernisation du réseau ou l'accessibilité des gares, aménagements qui ne nécessitent que peu de nouvelles emprises au sol et ne devraient donc pas conduire à leur artificialisation ou à de nouvelles atteintes à la biodiversité. L'autre moitié cependant (routes, véloroutes, plateformes logistiques ou multimodales, desserte fine du territoire par les voies ferrées) pourrait concerner des investissements en espace agricole et forestier. À l'exception notable des incidences sur les sites Natura 2000, l'évaluation environnementale ne qualifie leur impact que par la consommation d'espace totale (4 900 ha) et une simple notation, par ailleurs critiquables, et ne fait qu'esquisser les mesures ERC.

Le développement des SERM comme des infrastructures pourrait renforcer encore l'attractivité de certains territoires, en premier lieu des métropoles et du littoral méditerranéen. Le dossier ne quantifie pas les effets de cette attractivité renforcée sur l'urbanisation dans ces secteurs et ne propose pas de moyens de la maîtriser, alors même qu'il s'agit déjà d'un problème de première importance, en particulier pour la préservation des milieux naturels. L'artificialisation de nouvelles

surfaces, notamment leur imperméabilisation, serait à compenser et une réflexion à l'échelle du plan serait à engager, en recherchant, par exemple, des solutions mutualisées avec d'autres compensations aux atteintes à la biodiversité.

L'Ae recommande de quantifier les surfaces qui seront artificialisées directement par les projets d'infrastructures du volet Mobilités ou indirectement par l'urbanisation induite, et leurs effets sur les milieux naturels, la faune, la flore et les continuités écologiques, et d'identifier les mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces effets.

3.3 Conclusion

En privilégiant dans les intentions et dans les faits des mobilités décarbonées ou plus économes en énergie, en privilégiant les aménagements et valorisation des infrastructures existantes aux dépens de la création de nouvelles, en particulier routières, État et Région ont élaboré un volet Mobilités du CPER Occitanie qui présente de nombreux effets positifs sur l'environnement en termes d'émissions de GES et de qualité de l'air, tout en réduisant les impacts sur les milieux naturels. Les actions sont clairement ciblées sur les points noirs environnementaux de la région, sans oublier cependant le désenclavement des départements excentrés. État et Région doivent accélérer la mise en place d'une gouvernance et d'un pilotage apte à garantir l'atteinte des objectifs du volet Mobilités, y compris environnementaux, en s'appuyant sur les outils prévus par la loi d'orientation des mobilités de 2019.

L'évaluation environnementale n'est cependant pas à la hauteur des réflexions portées sur la politique des Mobilités en Occitanie et des convergences de vues entre les acteurs de cette politique. Elle ne permet pas d'en quantifier les effets et donc de donner de la visibilité sur les choix effectués. Elle n'éclaire pas les maîtres d'ouvrage ni le public quant à l'intérêt environnemental réel de certaines opérations. Elle ne propose ni mesures ERC ni mesures permettant d'accroître les effets positifs du volet Mobilités.

L'évaluation du volet Mobilités devrait s'inscrire dans une vision beaucoup plus large de la politique régionale des mobilités et de l'articulation entre mobilités intra et interrégionales, à laquelle elle ne contribue que pour une part. Cette politique mériterait d'être formalisée, par exemple par une stratégie régionale, établie en lien avec l'ensemble des parties prenantes, voire des régions voisines, incluant infrastructures de transport, services de mobilités, politiques tarifaires et autres moyens d'accompagnement, et faire l'objet d'une évaluation environnementale.

Annexe

Décomposition	Opérations	Montants, M€
Serm		240
<i>Serm</i>	<i>Engagement premières réalisations travaux, dont branche Ouest (222, 223, 224, 254), halte Labège-La Cadène, cars express, PEM</i>	105
<i>Serm Montpellier</i>	<i>Études et pilotages (203, 206, 218, 220, 221, 226, 239, 243, 263) ; déplacement de la gare de Frontignan (212), allongement des quais entre Nîmes et Montpellier</i>	35
<i>Serm Toulouse</i>	<i>Études multimodales (255, 266, 273) ; études halte ferroviaire de Labège La Cadène (208) ; études AVP branche ouest : amélioration de la capacité Colomiers - Brax ; pôle d'échange multimodal « Halle de mobilité de Matabiau (272) »</i>	100
Ferroviaire		779
Modernisation du réseau structurant		103
<i>LNMP phase 2 : Béziers-Perpignan</i>	<i>Etudes DUP et acquisitions foncières (264)</i>	44
<i>Moderniser le réseau existant</i>	<i>Prolongement des souterrains de la gare de Toulouse Matabiau en lien avec l'extension du PEM Matabiau (243) ; modernisation de la gestion des circulations de l'étoile de Toulouse (270) ; désaturation de la transversale Sud (245) (dont nœuds de Carcassonne (202) et de Narbonne (201))</i>	59
Opérations concourant aux projets de Serm		28
<i>Allongements des quais</i>	<i>Toulouse : Lardenne (200) ; Montpellier : gares situées entre Nîmes et Montpellier (213, 214, 215, 216, 217, 225), autres gares (26è, 268, 269)</i>	12
<i>Désaturation du nœud de Matabiau (207)</i>	<i>Modernisation des remisages de faisceau impair ; augmentation de la capacité de la gare - volet signalisation ; amélioration accès zone de Raynal</i>	16
Lignes de desserte fine du territoire		382
<i>LFDT régionales - régénération</i>	<i>Empalot-Auch (253), Brive-Aurillac (259), Tessonnières-Capdenac (258), Figeac-Aurillac (251), Albi-Rodez, Carcassonne-Limoux (241), Saint Césaire-Le Grau du Roi (248, Limoux-Quillan (262), Rodez-Séverac (261), Perpignan-Villefranche-La Tour de Carol (246), train rouge (247), autres (252)</i>	137
<i>LFDT régionales - modernisation</i>	<i>Système d'exploitation (train jaune, 249) et Ille-Villefranche</i>	8
<i>LFDT interrégionales et translozérien - régénération</i>	<i>Le Monastier-La Bastide (250), lignes du Cévenol (205) et de l'Aubrac (244)</i>	237
Mises aux normes d'accessibilité des gares aux personnes à mobilité réduite		74
<i>Schéma directeur national</i>	<i>Nîmes (209), Narbonne (219), Carcassonne (204), Perpignan (fin) (210), Matabiau (fin), Tarbes (surcoûts) 236,</i>	40
<i>Schéma directeur régional</i>	<i>Agde (234), Mende (232), Villefranche - Vernet les Bains (233), La Tour de Carol (phase 2) (231), Alès (235), Rodez (237)</i>	34
Développer la performance et la part du ferroviaire		159
<i>Ports ferroviaires régionaux</i>	<i>Amélioration de la desserte ferroviaire des port (227,275s), embranchement ECM (274)</i>	37
<i>Plateformes multimodales</i>	<i>Centre de transfert combiné de Perpignan (228), extension gare de fret du Boulou et interconnexion LGV (229), développement des plateformes de Beaucaire (276, Saint-Jory (211), Laudun-Lardoise (271) et autres (230)</i>	45
<i>ITE et capillaires fret</i>	<i>Capillaire fret Lannemezan-Labarthe (260), autres (240)</i>	54
<i>Autres</i>	<i>Contournement fret par la vallée de l'Hers (238), divers 265)</i>	23
Autres ferroviaires		33
<i>Améliorations de la qualité du réseau</i>	<i>Etude exploratoire d'amélioration de la résilience de la transversale Sud et études sur les renforcements des IFTE entre Narbonne et Toulouse : études prospectives</i>	13
<i>Améliorations du temps de parcours</i>	<i>Polt : gares de Caussade et de Souillac</i>	20
Véloroutes		50
Volet routier		460
Opérations sur réseau routier national (TTC)		96
<i>Axe RN21</i>	<i>Tarbes-Lourdes - déviation d'Adé (119), divers (122, 108)</i>	76
<i>Axe RN106</i>	<i>Transparence hydraulique du remblai à Nîmes</i>	4
<i>Autres</i>	<i>RN113 (acquisitions foncières Lunel et Lunel Vieil (111, 121), A75 - aire du Bosc (104) - échangeur Béziers est (101), études amont, divers (100, 112, 115, 116)), divers (10, 1172)</i>	16
Opérations sur réseau routier national mis à l'expérimentation régionale (TTC)		187
<i>Axe RN 20</i>	<i>Ussat et Ormolac (achèvement), Ussat les bains - achèvement - (107) Déviation de Tarascon (103, 110), accès à l'hôpital transfrontalier de Puigcerda (106) ; Accords internationaux 2017 et 2022 (113)</i>	41
<i>Axe RN88</i>	<i>Contournement de Baraqueville et rocade ouest de Mende (achèvement), déviation de Langogne - phase 1 (114), aménagements de sécurité</i>	120
<i>Axe RN125</i>	<i>Achèvement déviation de Saint Bât</i>	17
<i>Etudes amont</i>	<i>(118)</i>	10
Opérations sur réseau routier transféré aux départements (TTC)		178
<i>Aveyron : RD888 (ex RN88)</i>	<i>Tracé neuf entre Rodez et A75 (120)</i>	80
<i>Gers : RD1124 (ex RN 124)</i>	<i>Mise à deux fois deux voies entre Gimont et l'Isle Jourdain</i>	70
<i>Pyr.orientales : RD66 (ex RN116)</i>	<i>Aménagements entre Illes sur Têt et Bourg Madame (105)</i>	27

Figure 12 : liste et numérotation des opérations du volet Mobilités – source : dossier

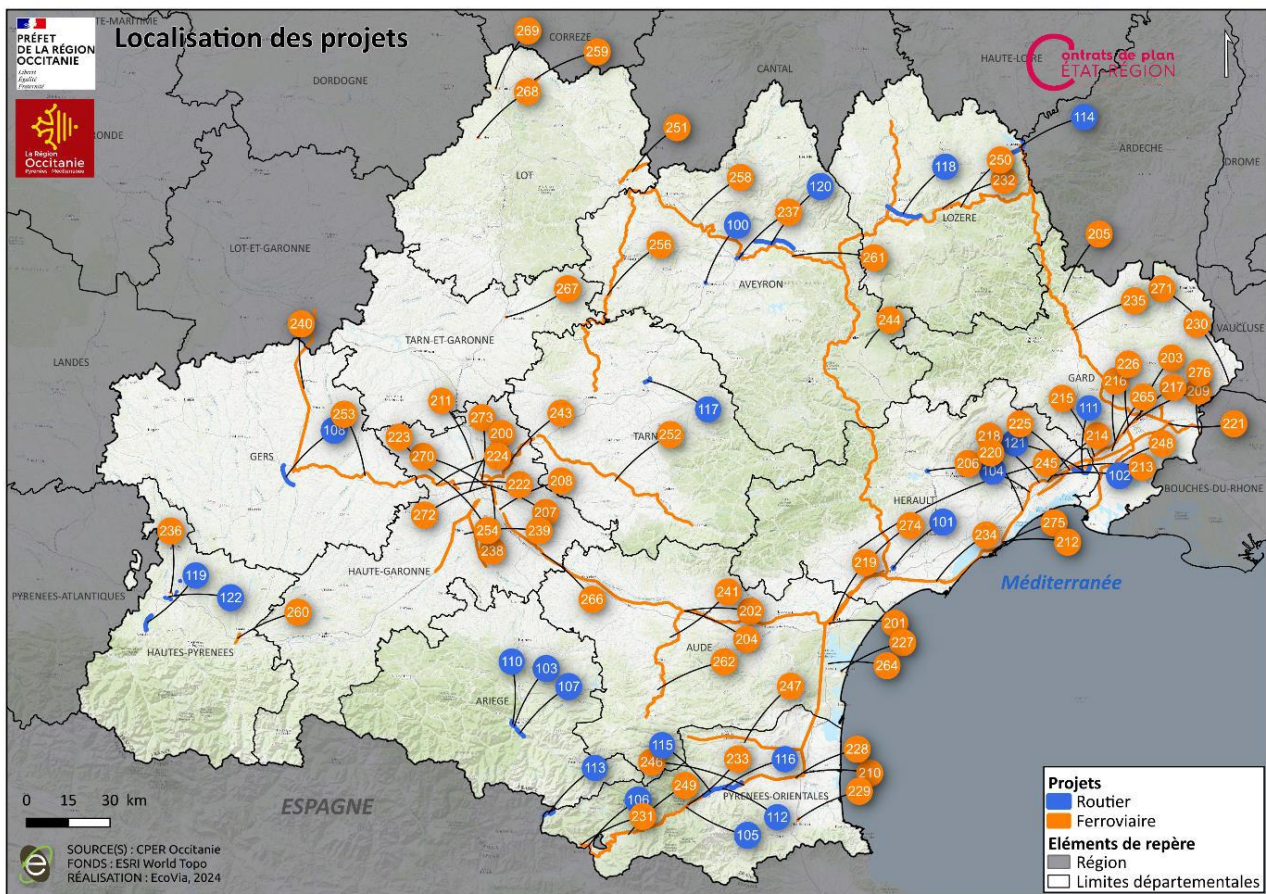


Figure 13 : localisation des opérations du volet Mobilités – source : dossier (le tableau précédent donne les correspondances entre projets et numéros)