



Autorité environnementale

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale
sur la demande de cadrage préalable
relative au réaménagement de l’aéroport
Nantes-Atlantique (44)**

n°Ae : 2018-114

Avis délibéré n° 2018-114 adopté lors de la séance du 24 avril 2019

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 24 avril 2019 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la demande de cadrage préalable relative au réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique (44).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Barbara Bour-Desprez, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Louis Hubert, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Eric Vindimian, Annie Viu, Michel Vuillot, Véronique Wormser

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 le présent avis.

Étaient absents : Marc Clément, Christine Jean

* *

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-4 du code de l'environnement, l'Ae a été saisie d'une demande de cadrage préalable par le directeur des transports aériens (DTA), l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 14 décembre 2018. Une demande de suspension de la part du DTA a été reçue par l'Ae le 5 février, afin d'être en mesure d'apporter des éléments complémentaires. Ces compléments ont été transmis le 3 avril 2019.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception.

L'Ae a consulté par courriers en date du 7 janvier 2019 :

- le préfet du département de Loire-Atlantique ;
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution en date du 18 janvier 2019.

Sur la proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté, par courrier en date du 8 avril 2019, le président de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa), qui a transmis une contribution en date du 18 avril 2019.

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

Pour chaque projet soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. 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.

La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération cet avis (cf. article L. 122-1-1 du code de l'environnement). Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité préfectorale compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans l'étude d'impact (cf. article L. 122-1-2 du code de l'environnement) ; cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae.

¹ Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Avis détaillé

Le cadrage préalable à la réalisation des études d'impact des projets est prévu par les articles L. 122-1-2 et R. 122-4 du code de l'environnement.

Cet avis de l'Ae résulte de son analyse du projet tel qu'il lui a été présenté et de la question qui lui a été posée². Il rappelle le projet et son contexte, expose les réponses de l'Ae aux questions posées et ajoute d'autres éléments de cadrage utiles pour y répondre.

Les réponses apportées ne préjugent pas des analyses et des études que devra mener le maître d'ouvrage pour fournir une étude d'impact complète quand-bien même certains points de cette étude, n'ayant pas fait l'objet de questions de cadrage, ne sont pas évoqués ici³.

1. Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

1.1 Contexte de la demande

Le 17 janvier 2018, le gouvernement a décidé de ne pas transférer l'aéroport de Nantes Atlantique à Notre-Dame-des-Landes, considérant que les conditions n'étaient pas réunies pour mener à bien ce projet. La saisine de l'Ae par le directeur des transports aériens⁴ indique : « *En conséquence, le Premier ministre a annoncé trois chantiers complémentaires. Afin d'accompagner l'essor économique des Pays de la Loire et, au-delà, de la Bretagne, tout en conciliant l'enjeu de protection des populations contre le bruit, le Premier ministre a demandé de définir un projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique, de définir et mettre en œuvre des « compensations exemplaires » envers les riverains de Nantes-Atlantique, et de prendre des mesures permettant le développement des mobilités dans le Grand Ouest et la fluidification des liaisons ferroviaires entre Nantes et les aéroports franciliens. Le Gouvernement s'est appuyé pour ce faire sur les conclusions du rapport de la mission de médiation de l'Aéroport du Grand Ouest, remis le 13 décembre 2017* ».



Figure 1 : Localisation de la plateforme aéroportuaire et de l'aire d'étude du dossier de concertation

² Voir évolution de la composition du dossier au § 1.3

³ En particulier, ceci n'exonère pas le maître d'ouvrage de présenter une évaluation environnementale complète, proportionnée aux enjeux identifiés et aux impacts pressentis, respectant l'ensemble des prescriptions qui s'appliquent en la matière, notamment en application de l'article R. 122-5 du code de l'environnement.

⁴ La direction des transports aériens est une direction de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

La direction générale de l'aviation civile (DGAC) a saisi la Commission nationale du débat public (CNDP) le 25 octobre 2018. Celle-ci a décidé, lors de sa séance du 7 novembre 2018, de l'organisation d'une concertation préalable avec garants dont elle doit préciser les modalités, la durée et le périmètre. Cette concertation préalable visera à recueillir les attentes *« sur la prise en compte de la desserte de l'aéroport par les transports en commun, les attentes en matière d'insertion dans le territoire de proximité de l'aéroport et les attentes particulières pour la phase de travaux »*. De ce fait, la DGAC souhaite *« avant que la CNDP ne se prononce sur le dossier qui lui sera soumis, consulter l'autorité environnementale sur le périmètre du projet au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement. [La] demande intervient à un stade très en amont du projet, et alors que les contours des options du projet restent à préciser dans le cadre de la concertation préalable du public. Cette démarche a néanmoins pour objectif de vérifier que le projet qui sera soumis à la concertation est cohérent, à ce stade, avec le périmètre du projet au sens de l'évaluation environnementale »*.

Selon les compléments adressés à l'Ae, le maître d'ouvrage envisage la tenue de la concertation publique entre le 27 mai et le 31 juillet 2019. L'objectif affiché dans le projet de dossier de concertation est d'engager une procédure d'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique fin 2019.

1.2 Contexte du projet

La décision du gouvernement de ne pas transférer l'aéroport de Nantes Atlantique à Notre-Dame-des-Landes est l'aboutissement d'un long processus initié à la fin des années 70, les études sur la création d'un aéroport sur ce site ont été relancées principalement au début des années 2000, suite au débat sur la création d'un troisième aéroport de la région parisienne. Cette décision fait notamment suite à la mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest et à son rapport de décembre 2017⁵. Son rapport comporte notamment une comparaison entre les deux scénarios (« transfert sur le site de Notre-Dame-des-Landes » ; « réaménagement à long terme de Nantes-Atlantique ») et évoque un ensemble de mesures susceptibles d'accompagner la décision à prendre. Une mission d'appui auprès des collectivités territoriales a ensuite été mise en place, en vue de l'élaboration d'un projet stratégique pour les mobilités du Grand Ouest, dont les conclusions ont été publiées en juin 2018⁶. Le rapport de cette mission d'appui *« propose des options susceptibles de nourrir les décisions gouvernementales en vue de ce que le Conseil Régional de Bretagne dénomme « Pacte d'Accessibilité » et de la partie « Mobilités » de ce que le Conseil Régional des Pays de la Loire dénomme « Contrat d'Avenir »*. Ces contrats étaient en cours d'élaboration et de discussion pendant l'instruction du présent avis.

L'État a annoncé en juin 2018 que le contrat de concession, établi pour une durée de 55 ans, sera résilié, cette résiliation prenant effet au moment de la désignation d'un futur concessionnaire, soit à une date prévisionnelle de septembre 2021. Les travaux associés au projet de réaménagement de l'aéroport, dont l'achèvement est prévu vers 2025, seront portés par le nouveau concessionnaire. La procédure de mise en concurrence devant conduire à sa désignation doit être engagée courant 2019. Parallèlement, *« des travaux urgents devront être réalisés à court terme pour assurer la continuité du service public »*.

⁵ <https://mediation-aeroport-du-grand-ouest.fr/>

⁶ Rapport de juin 2018 : <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/mobilites-du-grand-ouest-rapport-mission-francis-rol-tanguy>

Selon la saisine de l'Ae, « *l'aéroport est proche de la saturation et ne permet pas, à terme, de répondre aux besoins de développement du territoire. Aussi, le projet qui va être soumis à la concertation du public a pour objectif de procéder à la modernisation et au réaménagement de l'aéroport à échéance de 2025 et de porter sa capacité à 9 millions de passagers annuels (pour un trafic actuellement constaté de l'ordre de 6 millions de passagers), tout en préservant un potentiel d'agrandissement ultérieur pouvant aller jusqu'à 15 millions de passagers* » ; « *le coût des travaux de réaménagement est estimé entre 400 et 500 millions d'euros. Par ailleurs, les conditions de réaménagement devront notamment prendre en compte la protection de la population contre le bruit. La concertation à venir traitera de ces sujets* ».

Les compléments adressés à l'Ae le 3 avril précisent de manière un peu différente les objectifs poursuivis : « *Pour dimensionner le projet et évaluer ses effets, la DGAC retient l'hypothèse – médiane – que les besoins de mobilité aérienne s'établiront à 8,3 millions de voyageurs en 2025, 9,2 millions en 2030 et 11,4 millions en 2040. Les mouvements d'avions commerciaux (hors cargo) correspondants sont de 71 000 en 2025, 76 000 en 2030 et 89 000 en 2040⁷* ».

Ils font apparaître des travaux prévus en trois phases :

- d'ici à 2021, la mise en conformité de l'aéroport avec la réglementation (et travaux liés), pour un coût estimé entre 120 et 150 millions d'euros ;
- à l'échéance 2025, divers travaux pour pouvoir porter la capacité de l'aéroport à 9,2 millions de passagers, pour des coûts estimés, selon le scénario, entre 50 millions d'euros (allongement de 400 mètres) et 350 millions d'euros (création d'une piste transversale) pour la piste, entre 300 millions d'euros (rénovation de l'aérogare existante) et 500 millions d'euros (création d'une nouvelle aérogare de l'autre côté de la piste par rapport à l'aérogare actuelle) ;
- à l'échéance 2040, des travaux pour porter la capacité de l'aéroport à 11,4 millions de passagers, dont le coût supplémentaire serait de l'ordre de 100 millions d'euros.

La DGAC considère que jusqu'en 2040, avec une seule piste, l'aéroport de Nantes pourra opérer sans difficulté tous les vols et que « *pour permettre, le moment venu, de répondre à ces besoins, la conception initiale du réaménagement comportera des mesures conservatoires consistant notamment à réserver le foncier qui sera éventuellement nécessaire pour rendre possibles des agrandissements ultérieurs – notamment de l'aérogare – et permettre d'accueillir jusqu'à 15 millions de passagers par an dans de bonnes conditions* ».

La lecture de l'ensemble des pièces auxquelles les rapporteurs ont eu accès confirme les analyses divergentes des différentes parties prenantes sur les perspectives de trafic à long terme (horizon 2040). L'Ae rappelle en outre que la décision d'abandon avait été prise suite à l'estimation par la mission de médiation, en concertation avec la DGAC et d'autres parties prenantes, d'un trafic de 9 millions de passagers en 2040. Elle observe également que la modération de la croissance annuelle du transport aérien (3 % pour l'international et 0,7 % pour le domestique) fait partie des hypothèses du projet de programmation pluriannuelle de l'énergie qui conditionne le respect des engagements internationaux de la France.

⁷ En 2018, l'aéroport de Nantes-Atlantique a accueilli 6,2 millions de passagers et un peu moins de 59 000 mouvements commerciaux.

Le premier dossier n'explicitait pas le nombre de mouvements.

Le dossier de la DGAC est construit sur une hypothèse plus haute d'un trafic de 11,4 millions de passagers en 2040, déjà considérée par certaines parties prenantes, ainsi que cela a été exprimé lors de l'audition de certains membres de la commission consultative de l'environnement par les rapporteurs, comme trop basse au vu de la croissance constatée en 2017 et 2018⁸. L'hypothèse haute de fréquentation étant estimée à 14,2 millions de passagers à l'horizon 2040, il serait utile que la DGAC précise d'une part le degré de fiabilité des projections de trafic effectuées, en cohérence avec sa contribution aux travaux de la mission de médiation, et d'autre part les dispositions qui devraient être prises dans le cas de réalisation de l'hypothèse haute.

1.3 Contenu du dossier présenté à l'Ae

Le dossier initialement transmis était composé exclusivement d'une note annexée à la saisine⁹ (référéncée « annexe » dans le présent avis) et d'une autre note de la DGAC intitulée « Réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique : saisine de la commission nationale du débat public ». À la demande des rapporteurs, une première version du projet de dossier de concertation (document de travail) leur a été adressée le 21 janvier 2019. Il leur a été indiqué qu'elle avait été également soumise à la consultation de différentes parties prenantes, et notamment aux collectivités concernées et aux associations membres de la commission consultative de l'environnement (CCE) de l'aéroport de Nantes-Atlantique, la semaine précédente. Ce document était donc en cours d'élaboration.

Une seconde version de ce dossier de concertation a été adressée à l'Ae le 3 avril 2019.

Outre les éléments de saisine, l'instruction de cet avis s'est principalement appuyée sur les documents préalables suivants :

- le rapport de la mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest ;
- le rapport de la mission d'appui auprès des collectivités territoriales à l'élaboration d'un projet stratégique pour les mobilités du Grand Ouest ;
- la décision du 1^{er} août 2011 instaurant une dérogation pour une approche finale désaxée par rapport à l'axe de la piste ;

ainsi que :

- les documents du débat public relatif aux liaisons ferroviaires nouvelles Ouest Bretagne – Pays de la Loire (LNOBPL) ;
- la décision ministérielle du 18 octobre 2016 relative à l'aménagement du périphérique nantais (complexe de Bellevue), validant le bilan de la concertation publique relative au parti d'aménagement sur l'ensemble du périphérique ;
- le plan de déplacement urbain (2018–2027) de Nantes-Métropole, approuvé le 7 décembre 2018 ;

⁸ Selon le dossier, sur Nantes, cette croissance est actuellement portée par celle des vols des compagnies low-cost vers des destinations touristiques européennes (Espagne et Portugal, en particulier) et présente donc une forte saisonnalité.

⁹ « Présentation du projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique et examen du périmètre du projet au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement »

- les documents fournis à l'occasion de la visite des rapporteurs, notamment les avis des communes de Saint-Aignan-Grandlieu, de Bouguenais, de Rezé et de Nantes-Métropole sur le dossier de concertation et le rapport d'identification des enjeux pour la ville de Rezé.

2. Question posée à l'Ae par la direction générale de l'aviation civile

La saisine de l'Ae comporte une seule question visant à définir le « *périmètre du projet au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement* »¹⁰.

L'Ae rappelle que la définition du périmètre du projet incombe au maître d'ouvrage, l'avis de l'Ae ayant vocation à lui apporter un éclairage. Cette définition est structurante pour l'analyse de l'ensemble des impacts du projet, comme pour la présentation au public des demandes successives d'autorisation nécessaires à la réalisation des différentes composantes de celui-ci. Au vu des éléments du dossier en sa possession, l'Ae n'est en mesure de répondre que partiellement à la question posée. En effet, pour de nombreux travaux, aménagements, équipements ou autres installations, les études préalables sont insuffisamment avancées pour qu'il soit possible de répondre à la question, totalement et avec certitude à ce stade, soit que les études préalables nécessaires ne sont pas encore disponibles, soit que le dossier présenté n'a pas suffisamment explicité les hypothèses ou partis pris, que les maîtres d'ouvrage concernés devront prendre en compte *in fine* pour définir le périmètre du projet. L'Ae considère que la première proposition de définition du périmètre de projet que propose la DGAC dans son courrier de saisine est minimaliste pour les raisons développées ci-après (§ 2.2). L'approche présentée dans le projet de dossier de concertation apparaît plus complète.

L'interprétation de la notion de projet doit être guidée par la recherche d'une démonstration la plus factuelle et la moins contestable possible, ne serait-ce que pour garantir la crédibilité de la démarche et la sécurité juridique des décisions ultérieures.

L'Ae commence par soulever certaines questions préalables (2.1) avant d'apporter des réponses à la question posée (2.2).

2.1 Questions préalables

2.1.1 Plan / programme et projet¹¹

Dans ses recommandations générales, le rapport de la mission de médiation prend en exemple « *l'articulation entre un débat sur un « plan ou programme », destiné à clarifier les objectifs ou les options possibles, et un débat ultérieur sur le projet plus précis, conforme aux principes du droit européen* », à mettre à profit pour d'autres opérations. La saisine n'évoque pas cette question.

¹⁰ Cet article comporte une définition générale de la notion de « projet », telle qu'elle est par ailleurs définie dans la directive 2011/92/UE modifiée. Il comporte également un alinéa spécifique important pour répondre à la question soulevée : « *Lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité.* »

¹¹ Au sens de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Pourtant, les termes du courrier de saisine fournissent une première base pour définir le cadre précis d'un tel programme (les trois chantiers complémentaires), d'autant plus que ces chantiers sont étroitement dépendants les uns des autres et pourraient par conséquent être considérés comme constitutifs d'un programme global : en particulier, les impacts « bruit », intrinsèquement liés au projet de réaménagement (voir ci-après), et ceux liés à la qualité de l'air ne peuvent pas être traités indépendamment des « *mesures de compensation exemplaires envers les riverains de Nantes-Atlantique* » ; de même, les entretiens conduits par les rapporteurs ont confirmé l'existence des interactions qui peuvent être fortes entre le réaménagement de l'aéroport et la liste des infrastructures non aéroportuaires citées dans l'ensemble des documents mis à la disposition de l'Ae.

La définition du contenu du projet, au sein de ce programme, a vocation à être clarifiée à l'issue de la concertation publique, à condition que le périmètre de la concertation retenu permette justement d'en débattre, en prenant en compte ces interactions.

2.1.2 Scénario de référence

Le dossier distingue :

- le scénario de référence, que le maître d'ouvrage définit comme « *le contexte futur raisonnablement prévisible dans lequel s'inscrit le projet* ». Il s'appuie sur plusieurs hypothèses relatives à l'évolution future de l'offre des mobilités aérienne et terrestre, de la démographie, des documents de planification et d'urbanisme et de l'urbanisation du pôle métropolitain de Nantes et de Saint-Nazaire, au cadre international pour les émissions de CO₂ du transport aérien, au progrès technologique des avions et à l'amélioration de leur performance environnementale ;
- l'option de référence, qui correspond à l'évolution de l'aéroport Nantes-Atlantique et aux investissements les plus probables qui y seraient réalisés en l'absence de réalisation du projet de réaménagement ;
- la situation de référence, qui consiste en la réunion du scénario de référence et de l'option de référence, c'est-à-dire l'évolution probable de la situation existante en l'absence de réalisation du projet. L'Ae souligne que c'est ce concept qui correspond à ce que prescrit l'article R. 122-5 du code de l'environnement¹² ; elle retient cette terminologie dans la suite de cet avis.

L'Ae ne peut souscrire sans démonstration à certaines des hypothèses avancées, ni par conséquent au périmètre proposé pour la situation de référence, qui exclut *a priori* certaines opérations susceptibles de faire partie du contenu du projet :

- « *l'évolution de l'offre de mobilité aérienne* », « *le développement de l'aéroport de Rennes Saint-Jacques* » et « *l'évolution des besoins de mobilité aérienne à Nantes-Atlantique* » ne peuvent être considérées, sans analyse argumentée, comme des données de référence, puisqu'elles prédétermineraient sinon le dimensionnement du projet. Par exemple, « *l'évolution des besoins de mobilité aérienne* » postule que cette mobilité serait indépendante des mobilités terrestres. De nombreuses études comparatives démontrent au contraire la concurrence entre le TGV et l'avion, notamment pour des voyages de moins de trois heures ;

¹² « *Description des aspects pertinents de l'état actuel de l'environnement [au démarrage du projet] et de son évolution en cas de mise en œuvre du projet* » et à un « *aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet* »

- l'évolution de « *l'offre de mobilité terrestre* » postule également, sans le démontrer, que plusieurs infrastructures ferroviaires ou routières feraient partie de la situation de référence, alors que la saisine initiale questionne justement l'Ae pour déterminer si elles font partie du projet (voir premier alinéa de la citation au début du § 2.2 du présent avis) ;
- l'évolution des documents de planification affirme que l'État prévoit d'abroger la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire, qui était notamment fondée sur la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, sans envisager d'alternative (révision, par exemple) : il serait nécessaire que la DGAC indique en quoi un éventuel abandon de la DTA interagit fonctionnellement avec le projet de Nantes-Atlantique, hormis en entérinant l'abandon définitif de NDDL. Le plan local d'urbanisme métropolitain de Nantes vient d'être approuvé le 5 avril 2019 : le dossier indique qu'il prend en compte l'abandon du transfert de l'aéroport ;
- l'affirmation selon laquelle la remise dans l'axe des trajectoires d'approche des avions par le nord fait partie de l'option de référence ne peut être postulée sans être démontrée. Cette question nécessite d'être analysée plus finement ;
- plusieurs travaux d'adaptation « *réalisés avant fin 2021* » pour remédier à « *l'atteinte de la limite de capacité de l'aérogare* » (en particulier, concernant la capacité de stationnement automobile) peuvent en effet être considérés comme faisant partie de l'option de référence, puisqu'antérieurs à la désignation du nouveau concessionnaire. Le dossier ne prend pas position pour les travaux postérieurs à cette date, soulignant néanmoins qu'en 2029 et sans réaménagement de l'aérogare, l'aéroport accueillerait 8,6 millions de passagers par an dans des conditions de qualité de service dégradées de manière inacceptable un jour sur trois au cours de l'année. Pour l'Ae, ces travaux ne peuvent pas être considérés comme prédéfinis dans l'option de référence. En particulier, le dimensionnement des parkings pour voitures est indissociable des choix modaux de desserte de l'aéroport, certains projets de transports en commun pouvant en outre concerner les emprises des parkings existants. À l'inverse, les postes de stationnement des avions dépendent moins du nombre de passagers que de l'évolution du nombre de mouvements et de la répartition du trafic dans le temps ;
- le dossier fait également référence à une révision en cours du plan de gêne sonore (PGS)¹³, prenant en compte le trafic observé en 2018 sans remise dans l'axe, et dont l'approbation est annoncée à l'été 2019. Correspondant à la situation actuelle, l'Ae souscrit à sa prise en compte dans la situation de référence – de même qu'un arrêté de restriction pour les avions les plus bruyants, entré en vigueur le 31 mars 2019. De façon pertinente, il lie la révision du plan d'exposition au bruit (PEB) aux hypothèses qui seront issues de la concertation, donc en fonction des caractéristiques retenues pour le projet.

L'Ae discute l'inclusion ou non de chacune des hypothèses ou opérations dans la situation de référence ou dans le périmètre du projet, dans la partie suivante.

¹³ Le plan de gêne sonore (PGS) ouvre droit à des aides pour des travaux d'insonorisation selon le niveau de Lden (*Level day-evening-night* (unité dB(A)) : grandeur pondérée visant à traduire en une seule valeur la gêne occasionnée sur 24 h, en ajoutant aux valeurs moyennes mesurées 5 dB en soirée (de 18h à 22h) et 10 dB la nuit (de 22h à 6h)). Les rapporteurs n'ont pas été destinataires du projet adressé aux membres de la commission consultative de l'environnement.

2.2 Périmètre du projet

La saisine de la DGAC précise ainsi sa question :

« Afin de permettre cette analyse, vous trouverez ci-joint, une note de présentation du projet de réaménagement qui sera soumis à la concertation et une liste des projets pour lesquels il me semble utile d'examiner s'ils doivent être écartés ou intégrés au périmètre du projet.

Il me paraît ressortir de cet examen que le projet, au sens de l'évaluation environnementale, pourrait être constitué des travaux aéronautiques envisagés (piste, aérogares, stationnement d'avions et de voitures...) et des travaux de proximité d'amélioration et de sécurisation de l'accès routier à l'aéroport. Ainsi, le réaménagement de la VM85 depuis la porte de Grand lieu devrait être intégré au périmètre du projet en lien avec l'augmentation de capacité de stationnement de l'aéroport.

S'agissant des projets de transports collectifs portés par les collectivités, les projets à l'étude ne semblent pas, en première analyse, avoir vocation à être intégrés au périmètre du projet de réaménagement de Nantes-Atlantique. L'approche sur l'évaluation des impacts cumulés potentiels pourra être engagée le moment venu avec les collectivités territoriales porteuses de projets ».

Comme rappelé au début du § 2, le périmètre du projet doit être défini en fonction de la nature des aménagements entrant dans le cadre de sa réalisation, qui sont envisagés par les différents maîtres d'ouvrage potentiellement concernés. Il résulte de ces choix que ceux-ci auront vocation à justifier, notamment au regard des liens fonctionnels et des interférences et impacts cumulés éventuels de ces différents aménagements entre eux. Les autres projets n'ont alors vocation à être pris en compte que pour la situation de référence et pour l'analyse du cumul des incidences avec les « autres projets connus »¹⁴.

2.2.1 « Mise en conformité » de l'aéroport

Le dossier de concertation indique que « l'aéroport actuel était exploité avec certaines dérogations dans la perspective du transfert à Notre-Dame-des-Landes, qui deviennent caduques. Quelles que soient les options retenues dans le cadre du réaménagement de l'aéroport à l'issue de la concertation publique, la réglementation impose d'ores et déjà un certain nombre de travaux et mesures pour garantir la continuité de l'exploitation de l'aéroport de Nantes-Atlantique ».

L'annexe transmise par la DGAC évoque en premier lieu des « travaux de mise aux normes », c'est-à-dire :

- la mise aux nouvelles normes européennes des équipements de sûreté pour l'inspection-filtrage des bagages de soute ;

¹⁴ L'article R. 122-5 5° e) les définit ainsi : « Ces projets sont ceux qui, lors du dépôt de l'étude d'impact :

– ont fait l'objet d'une étude d'incidence environnementale au titre de l'article R. 181-14 et d'une enquête publique ;

– ont fait l'objet d'une évaluation environnementale au titre du présent code et pour lesquels un avis de l'autorité environnementale a été rendu public.

Sont exclus les projets ayant fait l'objet d'un arrêté mentionnant un délai et devenu caduc, ceux dont la décision d'autorisation est devenue caduque, dont l'enquête publique n'est plus valable ainsi que ceux qui ont été officiellement abandonnés par le maître d'ouvrage ; »

L'Ae tient à souligner, pour améliorer l'approche globale voulue pour l'étude d'impact, l'intérêt d'y intégrer des projets non encore formellement définis, mais dont les réflexions sont déjà bien engagées.

- la réfection de la piste actuelle, son profil présentant une succession de creux et de bosses sur sa partie Nord ;
- les travaux d'assainissement et de traitement des eaux pluviales : ces travaux pourraient nécessiter la création d'environ trois hectares d'ouvrages de rétention sur cinq exutoires situés au nord-ouest et au sud de la plateforme ;
- la remise dans l'axe de l'approche finale par le nord, actuellement désaxée de 13° par rapport à l'axe de la piste. Cette pratique contraire aux règles internationales de sécurité a fait l'objet d'une dérogation de la direction de la sécurité de l'aviation civile qui arrive à échéance en 2021. Plusieurs investissements et travaux sont nécessaires, en particulier la création d'une antenne au sein d'une aire exempte d'obstacles, qui requiert le décalage d'un seuil de piste de 250 mètres vers le sud. Cette remise dans l'axe modifiera les trajectoires et la hauteur des atterrissages face au Sud.

Elle évoque en outre les « *travaux d'adaptation au trafic actuellement constaté* » évoqués plus haut : augmentation de la capacité des aérogares, création de postes de stationnement pour les avions et pour les automobiles.

En première approche, les travaux correspondant au respect d'obligations réglementaires sont à considérer comme faisant partie de l'option de référence, puisqu'ils ont vocation à être réalisés, que le projet soit mené à terme ou non. C'est *a priori* le cas des trois premiers points de la première liste. Les travaux confiés au concessionnaire actuel dans le cadre de travaux de maintenance, n'ayant pas d'influence sur les options du futur projet d'aménagement, sont également à considérer comme faisant partie de l'option de référence.

Certains travaux de mise en conformité de l'aéroport avec les lois et réglementations en vigueur seront portés par le futur concessionnaire pour des raisons d'optimisation opérationnelle¹⁵. Ceci ne remet pas en cause la définition du périmètre du projet et de l'option de référence. Néanmoins, le dossier de concertation devrait plus clairement présenter les effets et impacts de ces travaux comme des effets prévisibles de l'option de référence, en les distinguant de tous les autres aménagements du projet sur lequel portera la concertation. De même, si elles devaient être portées par le futur concessionnaire, les demandes d'autorisation correspondantes devraient alors clairement distinguer les travaux de l'option de référence et ceux du projet.

La remise dans l'axe de l'approche finale par le nord requiert une discussion spécifique plus argumentée. L'application de cette réglementation ayant fait l'objet d'une dérogation en 2011, renouvelée en 2016¹⁶, l'affirmation selon laquelle la fin de ce régime dérogatoire, programmée en 2021, fait partie de l'option de référence n'apparaît pas totalement indépendante des options d'allongement de piste. L'Ae note en particulier que la révision en cours du plan de gêne sonore ne prend pas en compte les modifications de trajectoire d'approche par le nord, consécutives à la fin du régime dérogatoire. Faute d'explications plus précises, le projet de dossier de concertation ne permettra pas au public de bien comprendre les enjeux des différentes options d'aménagement

¹⁵ Le dossier cite l'exemple des travaux de mise en conformité du profil de la piste, qui nécessiteront la suspension temporaire de l'exploitation de l'aéroport et qui pourraient être mutualisés avec les travaux d'allongement de la piste si cette hypothèse était retenue à l'issue de la concertation, ou éventuellement certains travaux de mise aux normes d'assainissement et de traitement de l'eau pluviale

¹⁶ Fondée sur deux « considérant » : « *L'impossibilité d'établir des procédures dont l'approche finale serait alignée sur l'axe de la piste pour causes environnementales ; L'apport en termes de disponibilité et de sécurité d'une seconde procédure basée sur un moyen de navigation indépendant du VOR/DME NTS en piste 21* ». Ces circonstances sembleraient donc toujours réunies fin 2021.

de la piste, dont l'objectif principal est d'atténuer les impacts sonores des atterrissages pour les populations situées dans la trajectoire d'approche. Un même raisonnement devrait être appliqué à l'évolution du plan d'exposition au bruit¹⁷. Dans ces conditions, la remise dans l'axe pourrait devoir être considérée comme faisant partie du périmètre du projet.

Pour l'Ae, les autres travaux d'adaptation postérieurs à 2021 ne pourront être valablement définis et dimensionnés qu'au vu des résultats de la concertation et des suites que le maître d'ouvrage lui donnera : le *statu quo* est probablement impossible, mais c'est l'objet de la concertation d'apporter un éclairage pour déterminer le scénario qui sera retenu.

2.2.2 Projet de réaménagement de l'aéroport

La description actuelle du projet de réaménagement est principalement qualitative et manque de précision, même pour un dossier de concertation. L'absence ou la difficulté d'interprétation des illustrations permettant d'appréhender l'emplacement et la dimension des aménagements projetés (par exemple en ce qui concerne les aérogares, pp. 31 à 34) sont un obstacle important à la compréhension du contenu du projet. Un tableau fournit trois scénarios (bas, médian, haut) pour le nombre de mouvements aux horizons 2025, 2030 et 2040 (89 000 dans le scénario médian), qu'il compare aux 57 600 mouvements constatés en 2018¹⁸.

Le projet considère comme acquis que la saturation de Nantes-Atlantique ne permettrait pas de répondre aux besoins de développement du territoire¹⁹. Un lien direct entre ces derniers et une croissance *a priori* illimitée de l'activité de la plate-forme ne va pas de soi. Il devra être abordé au cours de la concertation et est à analyser aussi au regard du développement de modes de transports alternatifs. C'est une donnée essentielle pour le dimensionnement de l'aéroport qui interagit avec la caractérisation des impacts à prendre en compte. L'établissement de ce lien ne peut se faire en outre sans une vision prospective de la mobilité et des modes de transport qui tiennent compte des engagements de la France d'atteindre la neutralité carbone en 2050.

L'Ae relève que le trafic sur l'aéroport d'Orly est plafonné pour limiter les impacts sonores. Le ministre des transports s'était aussi engagé à un plafonnement des trafics sur Roissy au moment de la création de deux nouvelles pistes – sans traduction réglementaire. Un indice global mesuré pondéré de l'énergie sonore, représentatif de l'exposition globale de son environnement, a été créé et est suivi régulièrement. Ces deux exemples démontrent que de telles options peuvent être déterminantes pour les impacts notamment sonores du projet et son acceptabilité, le niveau de trafic acceptable pouvant être un des objets de la concertation.

Le dossier n'évoque que de manière incidente l'ensemble des travaux directement liés à des équipements et installations, pourtant susceptibles de présenter des impacts significatifs sur

¹⁷ Servitude d'urbanisme portant interdiction de nouvelles constructions ou obligations d'isolation acoustique

¹⁸ Données figurant dans le tableau de la page 92 du projet de dossier de concertation transmis initialement, mais retiré de celui adressé le 3 avril. Le PGS en cours de révision a été calculé sur une hypothèse de 88 711 mouvements (vols aux instruments). Ces chiffres n'intègrent pas les vols VFR (18 000) et d'hélicoptères (1100), pourtant impactant pour la population. Ceux-ci font l'objet d'une méthodologie spécifique de prise en compte dans le cadre du PGS.

¹⁹ Cf. la lettre de saisine de l'Ae : « *L'aéroport est proche de la saturation et ne permet pas, à terme, de répondre aux besoins de développement du territoire.*

La nouvelle version du dossier de concertation fournit quelques exemples d'aéroport ne disposant que d'une seule piste et dont les trafics sont largement supérieurs à ceux des trois scénarios en 2040. Elle précise néanmoins que les conditions d'alimentation du trafic liées aux structures des espaces aériens ne sont pas complètement comparables avec celles de la situation de Nantes-Atlantique et de l'espace aérien dans lequel il s'insère.

l'environnement. C'est en particulier le cas des équipements techniques nécessaires à l'approvisionnement du site en ressources (eau et dans un moindre degré énergie...) et au traitement des rejets et des déchets, à prévoir au-delà de la mise en conformité prévue dans l'option de référence. C'est aussi le cas de tous les dévoiements de réseaux (gaz, eau notamment) rendus nécessaires pour la réalisation des travaux principaux, notamment sur les voies de circulation et de stationnement des avions. L'Ae relève en outre que l'option de la création d'une nouvelle aérogare à l'ouest nécessiterait un ensemble de travaux connexes, à commencer par les voiries de desserte, qui font partie du projet.

2.2.3 Conditions d'exploitation de la plateforme

Le dossier devrait mieux expliciter la réglementation technique en vigueur et analyser les différentes options possibles concernant son évolution. Le scénario d'un couvre-feu entre minuit et 6 h du matin fait partie des variantes mises au débat. L'analyse des impacts sur le bruit est en revanche peu explicite sur l'évolution de la proportion des avions atterrissant face au sud ou au nord, alors que selon les informations communiquées oralement aux rapporteurs, le scénario préférentiel entraînerait une inversion des proportions actuelles (71 % face au nord / 29 % face au sud dans la situation actuelle pour les atterrissages d'après le projet de révision du PGS, 40 % face au nord / 60 % face au sud à terme dans le scénario du projet²⁰). Tous les impacts prévisibles de cette situation nouvelle nécessitent d'être analysés, tant en matière de bruit que de pollution de l'air ou de production de vibrations lors des phases de décollage et d'atterrissage.

Plusieurs autres conditions d'exploitation devraient être précisées pour circonscrire le périmètre du projet et le champ des critères pouvant générer des variantes : trajectoires d'approche (orientation, altitude, problématique des approches courbes en lien avec les équipements des avions...), caractéristiques des avions admis sur la plateforme (niveaux de bruit par exemple), etc., l'analyse des impacts du projet devant alors être présentée clairement selon les différents scénarios possibles par rapport à l'option de référence. De même, alors que l'activité d'aviation générale²¹ représente 18 000 mouvements, le devenir des aéroclubs présents actuellement à Nantes-Atlantique n'est pas évoqué. Il a été indiqué aux rapporteurs que cette activité ne devrait pas être affectée par l'aménagement de la plate-forme au-delà d'une seule relocalisation à l'intérieur de son emprise. S'il devait être envisagé de les relocaliser en tout ou partie sur d'autres plates-formes aéroportuaires, il conviendrait d'inclure cette relocalisation dans le périmètre du projet.

Des scénarios explicitant le mode utilisé selon les destinations, aérien ou non, et l'évolution du nombre de vols par destination optimisé en termes d'émissions de gaz effet de serre devront être élaborés et discutés dans le cadre de la concertation. La question devra également être posée de la manière de mettre en œuvre la séquence « éviter, réduire, compenser » appliquée aux impacts sur le réchauffement climatique. Cette question pourrait conduire à réinterroger le type de croissance attendu pour l'aéroport, sans pour autant entraver le dynamisme économique du Grand Ouest. L'Ae considère que cette analyse des trafics, fondée à la fois sur des hypothèses exogènes et sur l'interprétation des besoins du Grand Ouest, ne prend pas en considération à ce stade les limites

²⁰ Le premier projet de dossier de concertation faisait apparaître une évolution entre 2022 et 2037 de 60 % à 45 % face au nord et de 40 % à 55 % face au sud (tableau p. 93). Le lien établi avec la remise dans l'axe et le réaménagement de la plateforme apparaît néanmoins curieux, alors que l'orientation des atterrissages et des décollages devrait être avant tout dépendante de la rose et de la vitesse des vents.

²¹ Activités aériennes civiles autres que le transport commercial (aéroclubs...)

d'acceptabilité d'une telle croissance, que ce soit au regard des impacts sonores pour les riverains ou de l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre : c'est la principale limite de la définition de la situation de référence proposée par le dossier. Il présente un argumentaire relatif aux engagements internationaux de l'OACI, dont l'objectif à long terme est de « *maintenir les émissions nettes mondiales de carbone provenant de l'aviation internationale au même niveau à partir de 2020* ». Ces orientations sont à l'évidence positives, mais d'une part il n'est pas indiqué à quelles conditions de croissance globale de trafic elles s'appliquent, ni comment le projet concernant Nantes-Atlantique s'y insère ; d'autre part, les éléments prévisionnels présentés ne concernent que l'activité aérienne proprement dite, indépendamment des effets indirects générés. L'étude d'impact du projet devra, en temps utile et tenant compte des conclusions de la concertation, démontrer la faisabilité et l'acceptabilité du projet vis-à-vis des impacts sonores et des émissions de gaz à effet de serre, au-delà de considérations générales²².

La question de l'articulation avec l'aéroport de Rennes doit également être plus spécifiquement analysée²³. Le dossier aborde le sujet en considérant que les deux projets de développement peuvent être considérés comme sensiblement indépendants. Les arguments énoncés à l'appui de cette conclusion reposent principalement sur le différentiel de croissance et l'origine des utilisateurs des deux plates-formes. Des cartes du dossier (p. 45 du projet de dossier de concertation préalable du 3 avril) cartographient un recouvrement significatif des deux zones de chalandise. Alors que les trafics²⁴ et leur croissance présentent une typologie similaire (en particulier, le développement vers des destinations touristiques du sud de l'Europe), la conclusion du dossier relative à « l'indépendance » des évolutions des deux aéroports devrait reposer sur une analyse des trafics par origine et par destination, sur les critères de choix par les voyageurs et sur les stratégies de développement des deux plates-formes, ainsi que dans une moindre mesure avec celle de Brest²⁵. En l'absence d'une telle analyse, il reste une incertitude tant pour le volume de trafic cible que pour l'interaction avec les développements des autres aéroports et des autres infrastructures, notamment ferroviaires, ce qui rendra difficile et potentiellement discutable la délimitation du périmètre du projet et la prise en compte de tous ses impacts directs, indirects et cumulés.

2.2.4 Accessibilité de la plateforme aéroportuaire

En première approche, l'assertion de la saisine de la DGAC rappelée au début de ce chapitre 2.2 relative au périmètre du projet²⁶ n'est pas conforme à la définition d'un projet telle qu'elle ressort du code de l'environnement, éclairée par un guide du Commissariat général au développement durable²⁷.

²² Voir également l'avis Ae n°2018-112 du 16 janvier 2019 de cadrage préalable pour le projet de terminal T4 de Roissy (S 2.2.3) sur la prise en compte des émissions de gaz à effet de serre dans un projet aéroportuaire

²³ Selon l'annexe de la saisine, les compagnies aériennes européennes peuvent choisir librement les plateformes aériennes qu'elles souhaitent desservir, les aéroports de Nantes et de Rennes ne répondant pas aux conditions posées par un règlement européen pour coordonner leur offre.

²⁴ Un million de passagers pour l'aéroport de Rennes

²⁵ Tout passager breton ou ligérien désirant rejoindre une destination touristique du sud de l'Europe étudie probablement en amont toutes les alternatives possibles (vol direct au départ d'un aéroport du Grand Ouest, vol avec correspondance dans un aéroport parisien, ou trajet en voiture ou en train jusqu'à l'aéroport de départ).

²⁶ « *S'agissant des projets de transports collectifs portés par les collectivités, les projets à l'étude ne semblent pas, en première analyse, avoir vocation à être intégrés au périmètre du projet de réaménagement de Nantes-Atlantique* ».

²⁷ « *Évaluation environnementale, guide d'évaluation de la réforme du 3 août 2016* », fiche n°1 : la notion de projet dans l'ordonnance du 3 août 2016.

Le dossier s'attache en effet dans son ensemble à justifier le fait que de nombreuses infrastructures ferroviaires ou routières trouvent leur justification indépendamment du réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique. Pour l'Ae, cette justification d'ordre général prend insuffisamment en compte le fait que plusieurs de ces projets ne sont pas encore définis, financés ou décidés et que, dès lors, ils ne peuvent être considérés *a priori*, en l'absence d'une analyse plus fine, comme faisant partie de la situation de référence. Cette analyse doit être conduite en évaluant dans quelle mesure les choix qui seront finalement opérés pour ces infrastructures et leurs caractéristiques – et tout particulièrement celui de les réaliser ou non – dépendront des options de développement de la plateforme aéroportuaire. Enfin, même en admettant que la réalisation des infrastructures d'accès serait indépendante du réaménagement de l'aéroport, l'usage qui en sera fait, et par conséquent les impacts associés, dépendront sans aucun doute de manière plus ou moins significative de ce réaménagement.

La Région des Pays de la Loire et Nantes Métropole ont annoncé aux rapporteurs leur volonté d'engager début 2019 une étude exploratoire sur les accès à l'aéroport. La remise des conclusions est attendue pour la fin 2019. La concertation apparaîtrait incomplète si elle ne portait pas sur cette question et sur les différentes options possibles, d'autant plus que les options retenues dépendront fortement de l'emplacement futur de l'aérogare. Faute de disposer de ces conclusions, l'Ae ne peut que rappeler quelques critères constants pour conduire à leur prise en compte ou non dans l'établissement du périmètre de projet. L'Ae se limite dans cet avis à analyser plusieurs « groupes d'infrastructures » listés dans les différents documents existants ou évoqués lors des entretiens des rapporteurs.

La desserte de l'aéroport

L'annexe de la saisine de la DGAC inclut notamment :

- la desserte de l'agglomération et la correspondance avec la gare ferroviaire centrale de Nantes

À ce titre sont évoqués le renforcement de services existants ou la création possible de plusieurs aménagements (bus à haut niveau de service, prolongement d'une ligne de tramway existante, création d'une ligne de tram-train entre la gare SNCF et l'aéroport, création d'une gare TER sur une voie ferrée existante (Nantes-Pornic) qui passe à proximité de la piste et qui pourrait être couplée avec une navette, prolongation de cette ligne sur un embranchement ferré existant...).

L'objet de l'étude exploratoire prévue par Nantes-Métropole et la Région des Pays de la Loire consiste à analyser l'ensemble de ces possibilités et correspond précisément à ce que prévoit le plan de déplacements urbains récemment approuvé, prenant en compte la décision du gouvernement de renoncer au transfert de l'aéroport. Il ne fait aucun doute que, quelles que soient les conclusions de l'étude exploratoire, les choix qui en résulteront intégreront les nouveaux besoins induits par le positionnement de la nouvelle aérogare et les perspectives de trafic retenues pour le réaménagement de l'aéroport. Les différentes composantes de ces choix seront de ce fait indissociables du parti pris d'aménagement de la plateforme. En particulier, le dimensionnement et le positionnement des parkings ne peuvent pas être conçus indépendamment des réponses qui seront apportées en termes de nouvelles infrastructures ou de nouveaux services, quels que soient leurs autres usages sur le secteur.

- l'accessibilité routière suburbaine et les conditions d'une amélioration de la circulation sur le périphérique nantais

Selon le dossier, le projet d'aménagement de la route d'accès à l'aéroport (sur quelques centaines de mètres) depuis le boulevard périphérique nantais fera partie du projet. L'Ae souscrit à cette analyse.

Le 18 octobre 2016, le gouvernement a validé un nouveau parti d'aménagement pour le boulevard périphérique ainsi que des premiers travaux sur l'est nantais. Il s'agit sans ambiguïté du scénario de référence pour les accès routiers. Selon les informations recueillies par les rapporteurs lors de leurs entretiens, le contrat d'avenir en cours d'élaboration pourrait proposer l'accélération de la réalisation de ce parti d'aménagement, qui ne concerne qu'indirectement le secteur de la plateforme. En revanche, dans la mesure où l'étude exploratoire menée par Nantes-Métropole et la Région des Pays de la Loire ne pourra être réalisée qu'avec une approche multimodale des déplacements, selon le même raisonnement qu'au point précédent, les adaptations du périphérique nantais entre le franchissement ouest de la Loire (pont de Cheviré) et la porte des Sorinières relèveront du projet de réaménagement.

- l'accessibilité routière depuis les principales villes de la zone de chalandise

Le dossier n'explique pas de projet spécifique sur ce sujet. Le rapport de la mission d'appui à l'élaboration d'un projet stratégique pour les mobilités du Grand Ouest liste un certain nombre de possibilités (dans les Pays de la Loire et en Bretagne). En première analyse, les projets évoqués par ce dernier sont pour la plupart largement engagés ou définis, les trafics d'accès à la plateforme restant probablement minoritaires par rapport aux trafics ayant conduit à la définition et à la validation de ces projets. Dans l'hypothèse de la réalisation de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, la question du lien avec un nouveau franchissement de la Loire, pour lequel la Région a engagé une étude à l'horizon 2037, aurait pu être soulevée : le franchissement aurait alors facilité l'accès du sud des Pays de la Loire à l'aéroport. Le maintien de la plateforme ne suscite pas le même type de questions, d'autant plus que la réalisation du projet de Nantes Atlantique sera certainement antérieure à celle d'un éventuel franchissement de ce type.

Les projets ferroviaires pour développer les mobilités du Grand Ouest

Ces projets correspondent au troisième chantier défini par la saisine de la DGAC. L'annexe de la saisine initiale de l'Ae liste trois composantes :

- les travaux du projet de liaison ferroviaire nouvelle Ouest Bretagne – Pays de la Loire (LNOBPL). Ces travaux concernaient notamment des améliorations à apporter à la liaison ferroviaire entre Rennes et Nantes, prenant alors en compte la desserte de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Désormais, seule une ligne nouvelle entre Rennes et Redon est envisagée²⁸. Selon l'annexe, « *la partie Nantes-Savenay reste à définir* » ;

²⁸ Selon l'exposé des motifs de la loi d'orientation des mobilités : « *Concernant la ligne nouvelle entre Rennes et Redon, celle-ci doit permettre à la fois de renforcer les transports du quotidien avec une liaison parisienne en rapprochant Quimper de Paris de l'objectif des trois heures. Sur la base du projet stratégique pour les mobilités du Grand Ouest, l'État s'engage ainsi à étudier en priorité la liaison entre Rennes et Redon. Les études préliminaires seront engagées dans la période 2018 - 2022* ».

- plusieurs projets destinés à améliorer la desserte des aéroports franciliens depuis l'ouest : la création d'une nouvelle voie en extrémité du barreau entre Massy et Valenton²⁹, voire la création d'une nouvelle gare (pont de Rungis) pour accéder à Orly rapidement avec le métro ;

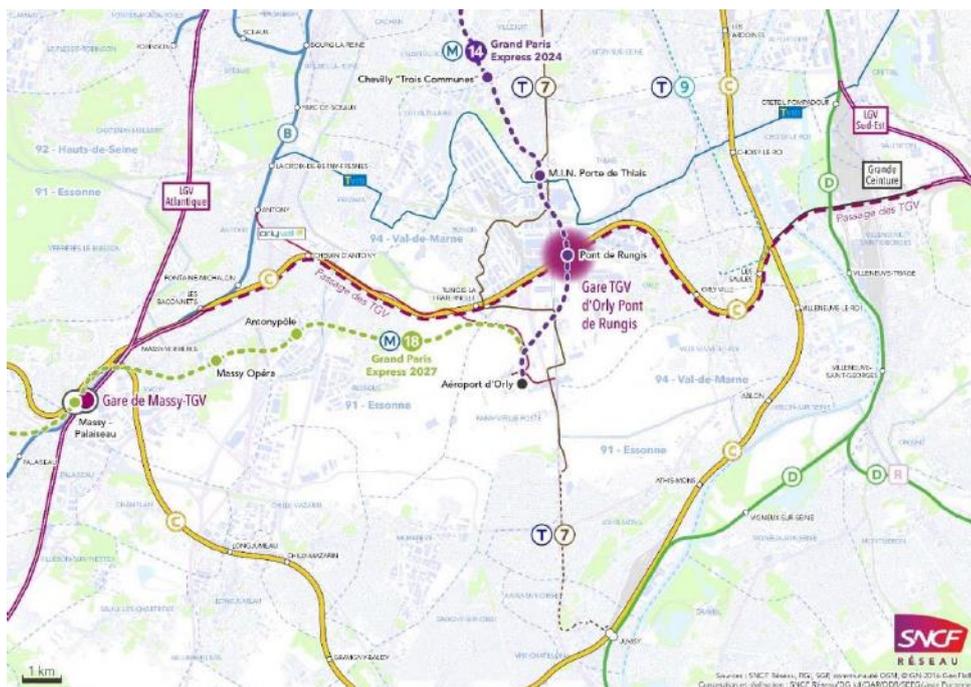


Figure 2 : Projets ferroviaires de desserte des aéroports franciliens depuis l'Ouest et interconnexion Sud des TGV en Île-de-France

- des travaux d'amélioration du système de signalisation (ERTMS) sur la voie ferrée Nantes–Angers–Sablé sont également envisagés par SNCF Réseau et prévus par la loi d'orientation des mobilités (LOM) en cours d'examen par le Parlement, sans faire référence, ni explicitement ni implicitement, à la desserte de l'aéroport Nantes–Atlantique.

Compte-tenu de leur évocation dans la LOM, la plupart de ces projets semblent *a priori* pouvoir être considérés dans le scénario de référence du projet, même s'ils sont susceptibles d'être repris dans les contrats spécifiquement conclus entre l'État et les deux régions concernées (Pacte d'accessibilité pour la Bretagne, Contrat d'avenir pour les Pays de la Loire) et d'être concomitants avec le réaménagement de Nantes–Atlantique. Selon le raisonnement conduit dans le § 2.1.1, la concertation devrait cependant aborder la question de leur interaction avec le projet et celle de leurs impacts cumulés. Cette interprétation devrait néanmoins être revue si leur calendrier de réalisation devait être décalé et lié au réaménagement de la plateforme.

La question de l'appartenance au projet de la branche Ouest de l'axe Massy–Valenton et, le cas échéant d'une nouvelle gare à Pont-de-Rungis, nécessite de déterminer si ces travaux sont centraux ou périphériques par rapport au réaménagement de l'aéroport et dans quelle mesure ils sont susceptibles de prédéterminer les conclusions de l'évaluation des impacts environnementaux du projet, le cas échéant, à la lumière des débats au Parlement sur la loi d'orientation des mobilités. S'il est confirmé que c'est un projet distinct du projet de réaménagement de Nantes–Atlantique, il pourrait alors devoir être traité comme un « *autre projet connu* », voire à inclure dans le scénario de référence en fonction de son degré d'avancement.

²⁹ Selon l'exposé des motifs de la loi d'orientation des mobilités : « Concernant la ligne Massy – Valenton, le projet consiste en la création d'une voie supplémentaire entre Massy et Valenton pour augmenter la capacité de ligne, augmenter sa robustesse et faciliter les liaisons TGV province-province depuis et vers l'ouest de la France, ainsi que les circulations RER et fret. La section Est de ce projet sera réalisée et mise en service dans la période 2018 – 2022 et les travaux de la section Ouest seront lancés afin de la mettre en service dans la période 2023 – 2027 ».

Les projets urbains

L'annexe de la saisine fait référence de façon non exhaustive à plusieurs projets urbains :

- projets de développement de la zone d'activités économiques. Trois d'entre elles sont potentiellement concernées :
 - le devenir de la zone d'activités logistiques de l'aéroport (D2A) est étroitement dépendant de la présence de l'aéroport. Le réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique conduira probablement à la développer ;
 - le pôle d'innovation Jules Verne avait vocation à s'étendre d'un peu plus de 50 ha, en tout ou partie sur les emprises aéroportuaires à l'occasion du transfert de Nantes-Atlantique. Le réaménagement de l'aéroport conduira à une réduction des emprises mises à sa disposition, dans des conditions restant à déterminer³⁰ ;
 - le secteur du marché d'intérêt national sur Rezé dont les évolutions ont été largement prédéterminées et prises en compte à l'occasion de son déménagement depuis l'Île de Nantes³¹.

Les arguments développés dans l'annexe selon lesquels les deux premiers projets étaient envisagés avant l'abandon du transfert et sont inscrits au projet de plan local d'urbanisme de Nantes Métropole (PLUM) en cours d'élaboration ne suffisent pas pour les exclure a priori du périmètre du projet, puisque leur devenir et leurs caractéristiques sont intrinsèquement liés aux options de réaménagement de l'aéroport. Le premier présente un lien fonctionnel direct avec les activités de la plateforme et fait donc partie du projet. L'évolution du second pourrait s'apparenter à une « compensation » fonctionnellement indépendante mais nécessitant une analyse des impacts cumulés avec le réaménagement de la plateforme, ce qui reste à consolider après la concertation.

- autres projets urbains. Il s'agit soit d'une modification de projets en cours (ZAC de l'Île de Nantes, ZAC de Pirmil - Les Isles) dont la programmation prenait en compte le transfert de l'aéroport, soit du transfert d'équipements urbains voire de logements, exposés aux nuisances du trafic de la plateforme.

Nantes Métropole a indiqué aux rapporteurs que les conséquences du maintien de l'aéroport sur l'évolution de ces projets urbains étaient en cours d'analyse, ainsi que son impact sur l'atteinte des objectifs fixés dans le plan local d'urbanisme métropolitain, le plan local de l'habitat et ses conséquences sur les différentes ZAC existantes. Le plan local d'urbanisme récemment approuvé aurait déjà été en partie adapté pour en tenir compte, ce qui ne permet cependant pas de disposer d'un scénario de référence indiscutable. En tout état de cause, il serait excessif de considérer que les évolutions apportées seraient à considérer comme faisant partie du périmètre du projet. En revanche, sur la base du scénario de référence effectivement retenu, les évolutions par rapport à ce scénario seront à prendre en compte comme des effets indirects du projet, générant des impacts environnementaux indirects.

La question des transferts d'équipements urbains ou de logements des communes riveraines nécessite une analyse plus fine, dès lors que certains pourraient être considérés comme des

³⁰ Le projet de dossier de concertation reçu le 3 avril fait état que « la métropole de Nantes estime qu'environ 50 hectares supplémentaires seront nécessaires pour permettre [les développements prévus pour le pôle d'innovation Jules Verne, et qu'ils] devront s'articuler avec les besoins fonciers liés au projet de réaménagement de l'aéroport mais aussi aux éventuels développements de l'offre hôtelière ou de fret et de logistique combinée air/route, en matière d'emprises comme en matière d'accès. . Il n'est cependant pas précisé si le maintien de l'aéroport est de nature à hypothéquer ces extensions.

³¹ Voir notamment avis Ae n°2016-48 du 7 septembre 2016

« compensations exemplaires ». Plusieurs exemples ont été présentés aux rapporteurs : le transfert d'un collège et de quatre écoles en constitue l'exemple le plus concret³². Il n'est pas exclu que certains transferts doivent être considérés comme des mesures compensatoires du projet à prendre en compte dans son périmètre³³. L'inclusion ou non de ces transferts dans le périmètre du projet devrait reposer notamment sur un éventuel changement de zonage du plan d'exposition au bruit ou du plan de gêne sonore les concernant. Les compléments adressés à l'Ae confirment le principe d'un budget spécifique pour l'amplification des aides de droit commun pour l'isolation ou le transfert de bâtiments. Pour l'Ae, les zonages de référence correspondent à ceux des plans en vigueur ou prochainement révisés.

L'Ae souligne cependant les limites d'une approche équipement par équipement, alors que le périmètre de réflexion devrait être, ainsi que l'indique le projet de dossier de concertation, élargi aux établissements publics de coopération intercommunale contigus à l'infrastructure aéroportuaire et directement concernés par son devenir et par la gestion de ses externalités, certaines relocalisations pouvant entraîner des conséquences en chaîne³⁴ ou à l'échelle des communes voisines. Ce raisonnement pourrait être notamment un éclairage utile pour la définition d'un cadre approprié pour la définition et la mise en œuvre des « compensations exemplaires »³⁵ et pour cibler celles affectées par les modifications de périmètre d'exposition aux pollutions et nuisances.

³² Le Premier ministre a annoncé, le 5 juillet 2018, au titre des « compensations exemplaires » la création d'un fonds de compensation permettant d'accompagner le financement des travaux d'insonorisation des habitations jusqu'à 90 %, mais aussi de financer le transfert d'équipements public et de racheter des logements (délaissement) ou d'aider à leur revente dans des conditions financières acceptables. À cette occasion, le Premier ministre a donné en exemple le déménagement du collège La Neustrie de Bouguenais et de l'école de Saint-Aignan-Grandlieu.

³³ En particulier, le collège de Bouguenais pourrait, à l'occasion de la modification du plan d'exposition au bruit (PEB), se retrouver dans une zone plus contraignante.

Le maire de Saint-Aignan-Grandlieu, commune la plus fortement affectée par les différentes nuisances aéroportuaires, évoque également un projet de relocalisation des équipements publics impactés par le PEB (écoles, équipements sportifs), une extension de l'urbanisation et une restructuration du centre-bourg. Cette commune présente la spécificité d'être, dans son intégralité, soumise à la loi littoral. Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, dans un courrier du 29 août 2018 à la préfète des Pays de la Loire, conforte l'analyse de la direction départementale des territoires et de la mer selon laquelle « l'option qui consiste à geler pour l'avenir toute évolution de l'urbanisation dans un centre bourg situé en espaces proches du rivage et à délocaliser des équipements publics fortement impactés par l'actuel PEB de l'aéroport vers un secteur situé hors EPR et hors zone C du PEB, constitue une réelle amélioration d'un point de vue environnemental ».

³⁴ Ce qui pourrait être le cas de la relocalisation du collège de Bouguenais sur un terrain de sport.

³⁵ Au sens où elles sont définies dans le dossier de la DGAC. La notion de « compensations exemplaires » ainsi énoncées n'est pas de même nature que celles susceptibles de résulter de la compensation d'impacts au titre de la séquence ERC (éviter, réduire, compenser).