

Notre-Dame-des-Landes, la seule solution pour désenclaver notre territoire

Etude juridique Ernst & Young 2017 « Projet d'extension Nantes-Atlantique »

Pourquoi ce complément d'étude ?

L'aéroport du Grand Ouest aurait dû ouvrir cette année. Alors que les travaux devaient commencer il y a cinq ans, le projet est l'objet de contestations plus ou moins objectives et plus ou moins violentes. Cette contestation n'a pas reculé malgré les nombreuses validations juridiques qui auraient pourtant dû, par principe démocratique, clore tout débat. Par ailleurs, en 2016, les citoyens de Loire-Atlantique ont été appelés à se mobiliser pour donner leur avis sur le projet de transfert. Si ce n'était certes qu'un avis consultatif, on peut déplorer le choix de faire se déplacer des milliers de citoyens, si c'est pour ne pas respecter leur vote.

Depuis trois ans, les opposants ne contestent plus réellement l'insuffisance de l'aéroport actuel. Néanmoins, ils mettent en avant l'extension de Nantes-Atlantique comme alternative au projet. Dans ce débat, en 2014, la CCI Pays de la Loire a souhaité analyser pragmatiquement cette possibilité, au regard du droit européen et national de l'environnement alors en vigueur.

Cette étude, conduite par la société d'avocats Ernst & Young, parue en 2015, apportait un certain nombre d'éclairages et concluait à la complexité non négligeable d'un projet d'extension de l'aéroport de Nantes-Atlantique, sous le seul angle du droit de l'environnement.

Le projet d'aéroport du Grand Ouest fait actuellement l'objet d'une mission de médiation, qui a vocation à « *envisager les solutions permettant de répondre aux impératifs d'aménagement, dans un dialogue apaisé avec les acteurs et dans le respect de l'ordre public* » et il semble que cette mission de médiation rouvre l'hypothèse d'une extension de Nantes-Atlantique. La CCI Pays de la Loire a donc demandé l'actualisation de l'analyse, au regard des nouvelles réglementations entrées en vigueur depuis la dernière étude. Car depuis deux ans, l'arsenal législatif du droit de l'environnement s'est fortement enrichi et par conséquent, complexifié, en raison de choix nationaux (Loi Biodiversité) ou de mise en conformité avec des réglementations européennes (modification des règles applicables à l'évaluation environnementale).

Les conclusions de l'étude E&Y de 2015 : la difficulté d'étendre l'aéroport de Nantes-Atlantique, compte-tenu du zonage Natura 2000

L'analyse juridique initiale constatait que « *Nantes Atlantique est situé sur une zone géographique regroupant de nombreux enjeux environnementaux : zones humides, espèces protégées, zone naturelle d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF), réserve naturelle, site classé, espaces boisés classés, loi littoral, sites Natura 2000.* »

L'étude se concentrerait particulièrement sur ces derniers, très contraignants sur le plan juridique. L'aéroport est en effet situé à proximité de trois zones Natura 2000 : la vallée de la Loire, l'estuaire de la Loire et le lac de Grand-Lieu, laquelle zone est par ailleurs classée au titre de la Convention de RAMSAR.

L'étude observait qu'il ne peut être exclu que, malgré les mesures d'atténuation (pas d'acquisition foncière, optimisation des infrastructures, optimisation des trajectoires, flotte d'avions plus moderne...), l'agrandissement et l'exploitation future de l'aéroport de Nantes-Atlantique pourrait impacter l'état de conservation des trois sites Natura 2000.

Les dispositifs européens prévoient toutefois un régime dérogatoire à l'obligation de refuser un projet au motif que l'évaluation d'incidences Natura 2000 ne serait pas favorable au projet d'aménagement. **Pour en bénéficier, l'agrandissement de Nantes-Atlantique devrait remplir trois conditions cumulatives :**

- Que les mesures compensatoires soient adoptées pour assurer la cohérence globale de Natura 2000 - **Et si malgré des mesures correctrices, il subsiste un doute sur l'existence d'atteintes significatives à l'intégrité des sites, le projet ne pourra pas, en principe, être autorisé.**
- Que le projet soit justifié par des raisons impératives d'intérêt public majeur (y compris de nature sociale ou économique)
- **Qu'aucune solution alternative au projet initial, plus respectueuse de l'intégrité des sites Natura 2000, ne puisse être privilégiée.**

Au niveau national, le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de considérer que l'absence de l'une des trois conditions cumulatives prévues fait obstacle à ce que la dérogation puisse être légalement accordée.¹

Or, en l'espèce, la condition de l'absence de solution alternative pourrait ne pas être remplie, de par l'existence même du projet d'aéroport Notre-Dame-des-Landes, déclaré d'Utilité Publique, autorisé par des arrêtés préfectoraux en 2013, validés en 2015 par le Tribunal administratif de Nantes.

Depuis l'étude, ces arrêtés ont encore été confirmés en 2016 par la Cour administrative de Nantes. Par ailleurs, la Commission européenne a considéré que les impacts, notamment environnementaux, du projet Notre-Dame-des-Landes, pris dans sa globalité (aéroport, aérogare, dessertes routières...) avaient été évalués de façon suffisante. Le 27 avril 2017, la Commission européenne en classant sans suite le recours en infraction déposé contre la France, a montré qu'elle considérait Notre-Dame-des-Landes comme une solution réelle.

En 2017, lancer un nouveau projet : une procédure longue, complexe et coûteuse

Si une extension de long-terme de Nantes-Atlantique était envisagée, ce serait une nouvelle opération d'aménagement du territoire. On repartirait de zéro. On devrait appliquer tous les textes, notamment ceux parus récemment, dont certains ne s'appliqueraient pas rétroactivement à Notre-Dame-des-Landes

Cette étude actualisée recense toutes les procédures par lesquelles il faudrait repasser pour ce nouveau projet aéroportuaire.

1. Le lancement d'un nouveau projet entraînerait une relance des procédures de consultation

¹ CE 9 octobre 2013, n°366803 s/ le régime dérogatoire des espèces protégées

Si un projet d'extension de Nantes-Atlantique était étudié, ce serait un tout nouveau projet, qui n'a pas été considéré au regard des procédures en vigueur. Il entrainerait un débat public et une enquête publique préalable.

Dans le cas du projet de transfert à Notre-Dame-des-Landes, ces deux seules étapes s'étaient déroulées sur quatre années.

2. La réforme de l'évaluation environnementale a complexifié les procédures d'évaluation préalable qui s'appliqueraient à une extension de Nantes-Atlantique

L'ordonnance du 3 août et le décret du 11 août 2016 sont venus réformer les procédures d'évaluation environnementale. Si le projet d'extension de Nantes-Atlantique était considéré aujourd'hui, il serait soumis :

- A évaluation environnementale, procédure aujourd'hui particulièrement lourde, et donc longue ;
- Incluant une évaluation d'incidences Natura 2000 ; la situation n'a pas changé depuis l'étude de 2015. La capacité du projet d'extension de Nantes-Atlantique à être considéré comme respectant l'intégrité des sites Natura 2000, alors même qu'un projet alternatif – Notre-Dame-des-Landes – existe, est fortement en doute.

3. La loi biodiversité est venue elle aussi accentuer les obligations du porteur de projet liées aux atteintes à la biodiversité, avec un renforcement du régime de mesures compensatoires

Les évolutions réglementaires engendrent des exigences renforcées sur la qualité et l'exhaustivité de l'étude d'impact. Au-delà des coûts induits par la réalisation d'analyses scientifiques plus poussées, la constitution du dossier d'étude d'impact sera là encore plus complexe, afin de mieux répondre à l'objectif de protection de la biodiversité.

Il va de soi que l'impératif de mesurer et corriger les impacts faits à des zones, dont celle de Grand Lieu, extrêmement riches du point de la biodiversité, est **bien plus complexe à atteindre que les mesures de compensation prévues pour le projet de Notre-Dame-des-Landes**. En effet, le site Notre-Dame-des-Landes, selon les termes du Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son « Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest », est un bocage « *préservé par les effets de la zone d'aménagement différé [qui] accueille une biodiversité riche et variée mais insuffisante pour justifier un zonage réglementaire de protection.* ». **Au-delà du coût de mesures visant à atténuer l'impact de l'extension de Nantes-Atlantique pour la biodiversité, il n'est pas garanti que ces mesures lèvent les doutes de la Commission européenne au regard des contraintes du périmètre classé en zone Natura 2000.**

4. Envisager un projet aussi impactant pour des zones Natura 2000 nécessiterait une réouverture de toutes les alternatives

L'étude E&Y rappelle que, si un nouveau projet devait être étudié, en application de la réglementation Natura 2000, l'ensemble des alternatives devrait être remis en jeu. Depuis cette première étude, en 2016, la ministre de l'Environnement avait demandé elle aussi une étude sur les alternatives potentielles au projet de l'aéroport du Grand Ouest à Notre-Dame des Landes.

L'« Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest » (2016) avait éliminé méthodiquement diverses options évoquées alors :

- les reports vers les aéroports parisiens, car de façon globale « *l'idée de procéder au transfert d'une large fraction du trafic aérien de Nantes-Atlantique sur les TGV se heurte à un principe de réalité* », à la fois en raison du problème de modèle économique du TGV et en raison des usages attendus, spécifiquement par les professionnels
- la possibilité d'un report de trafic vers des villes françaises ou européennes dans la journée, de l'avion sur le train, le car ou la voiture paraît très insuffisante et incapable d'absorber l'évolution attendue du trafic
- la régulation administrative (contraindre le développement du trafic), jugée « *fragile juridiquement* »
- la mise en réseau des infrastructures aéroportuaires, qualifiée d'« *hypothèse qui manque de crédibilité* » : les sites qui pourraient être mis en réseau sont ou bien trop éloignés géographiquement par rapport à

la clientèle actuelle de Nantes (Paris, Bordeaux, Brest et Rennes) ou bien éliminés d'office par d'autres circonstances qui les empêchent de bénéficier d'un report de trafic (Saint-Nazaire, de par la proximité des sites classés SEVESO - Saint-Nazaire)

Surtout, le CGEDD s'était interrogé sur le regard à poser sur la recherche aujourd'hui d'un nouveau site aéroportuaire, d'une part en réexaminant les critères de sélection du site de Notre-Dame-des-Landes, et d'autre part en considérant l'existence d'un hypothétique autre site correspondant aux critères contemporains.

La mission rappelait que neuf sites avaient été identifiés et fait l'objet d'une analyse. *« Certains sites, trop périphériques par rapport à la zone de chalandise, sont vite écartés. Pour d'autres, c'est l'éloignement des dessertes routières qui les condamnent (Montfaucon & Montaigu) Au final, deux emplacements émergent, Guéméné-Penfao et Notre-Dame-des-Landes, avec une préférence pour ce dernier. »*

Le CGEDD avait par ailleurs considéré que depuis lors, l'attention aux considérations environnementales ayant pris une place prépondérante, *« le site de Guéméné-Penfao est relativement proche du site Natura 2000 des marais de la Vilaine et à son amont immédiat. La définition des zones humides, mise à jour par l'arrêté ministériel du 24 juin 2008, a conduit à ce que la totalité du plateau de Notre-Dame-des-Landes soit classé comme tel. Il a par contre échappé aux critiques que le plateau de Guéméné-Penfao était exactement dans le même contexte et poserait lui aussi des difficultés particulières de mesures compensatoires. L'extension de Nantes Atlantique se ferait également dans le même type de sol. ».*

Le CGEDD avait tenté *« d'identifier un nouveau site entre Guéméné-Penfao et NDDL, orienté en gros Est-Ouest, inclus dans une bande de 15 km de chaque côté de la RN 137, pour combiner une situation favorable dans l'aire de chalandise, la qualité de desserte et une moindre densité de population sur un espace à faible relief, d'a moins 1,5x4 km. Elle n'a pas trouvé de solution à ce cahier des charges sommaire »*

Fort de ce constat, le CGEDD avait conclu que « parmi les sites envisageables, celui de NDDL apparaît encore aujourd'hui comme un compromis acceptable. » Ce point de vue s'appréciait au regard du faible intérêt du site NDDL en matière de biodiversité.

CONCLUSION

Les procédures de conduite de projet d'aménagement du territoire se sont, depuis le lancement du projet d'Aéroport du Grand Ouest dans les années 2000, se sont encore alourdies, complexifiées.

Tout serait à recommencer et sans garantie que les zones Natura 2000 ne soient pas un obstacle qui signe la mort du projet.

Cette part de risque aurait pu s'entendre si on partait de zéro, s'il n'existait pas un projet validé, considéré par la Commission européenne comme ayant fait l'objet d'une évaluation au regard du droit de l'environnement suffisante. Mais ici, ce n'est pas le cas : nous ne repartons pas de zéro. Cette part de risque aurait pu s'entendre s'il n'y avait pas urgence compte-tenu de la croissance actuelle du trafic à Nantes-Atlantique. C'est le cas.

Car, outre le coût de ce nouveau chantier procédural, c'est d'abord le temps qui nous manque. C'est aujourd'hui que le territoire du Grand Ouest a besoin d'un aéroport. L'étude de ce tout nouveau projet relancerait un périple procédural et juridique pour au moins dix ans. C'est aujourd'hui que le territoire du Grand Ouest a besoin d'un aéroport. En mai, juin, juillet et en août 2017, la barre des 500 000 passagers mensuels a été dépassée. Le trafic depuis le début de l'année 2017 a déjà atteint 3 646 400 passagers. A ce rythme, les 5 millions seront dépassés en fin d'année, pour la première fois, avec plus de 5 ans d'avance sur les prévisions les plus optimistes envisagées lors de l'enquête d'utilité publique en 2008.

Le transfert à Notre-Dame-des-Landes est donc bien la seule voie de sortie, et donc de désenclavement de notre territoire.