



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

**Avis délibéré de l'Autorité
environnementale sur le projet stratégique
2015-2020 du grand port maritime de
Nantes Saint-Nazaire (44)**

n°Ae: 2015-51

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 26 août 2015 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet stratégique 2015-2020 du grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire (44).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Fonquernie, Guth, Hubert, Perrin, Steinfeld, MM. Barthod, Clément, Galibert, Ledenvic, Ullmann, Vindimian.

En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.

Étaient absents ou excusés : Mme Bour-Desprez, MM. Chevassus-au-Louis, Lefebvre, Letourneux, Roche, Orizet.

* *

L'Ae a été saisie pour avis sur l'évaluation environnementale des volets 4) et 5) du projet stratégique du grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire, par lettre du président de son directoire, en date du 5 juin 2015.

Cette saisine étant conforme à l'article R.122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L.122-7 du même code, il en a été accusé réception le 9 juin 2015. Conformément à l'article R.122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

Par courriers en date du 15 juin 2015, l'Ae a consulté :

- le préfet de département de la Loire-Atlantique, et a pris en compte sa réponse en date du 31 juillet 2015,*
- le préfet maritime de l'Atlantique,*
- la direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement Pays de la Loire,*
- la direction interrégionale de la mer Nord Atlantique – Manche Ouest,*
- la ministre chargée de la santé, et a pris en compte sa réponse en date du 6 juillet 2015.*

Sur le rapport de Thérèse Perrin et François-Régis Orizet, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci. Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document (article L. 122-8 du code de l'environnement).

¹ Désignée ci-après par Ae

Synthèse de l'avis

L'Ae a été saisie pour avis du projet stratégique 2015-2020 du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire (GPMNSN) (44). Deuxième projet stratégique adopté par le conseil de surveillance du port, c'est par contre le premier dont les volets 4) (politique d'aménagement et de développement durable du port) et 5) (dessertes du port et de la politique en faveur de l'intermodalité) sont soumis à évaluation environnementale et avis de l'Autorité environnementale.

Le port s'étend entre Nantes et Saint-Nazaire, sur 60 km le long de l'estuaire de la Loire. Le GPMNSN est le quatrième port français en tonnage. Son activité est tournée majoritairement vers les vracs liquides énergétiques (hydrocarbures et gaz naturel) et solides (engrais, charbon, granulats, sable, ...), complétés par un trafic de conteneurs de 180.000 EVP². Après avoir été relativement stable de 2005 à 2008 à un niveau un peu inférieur à 35 millions de tonnes (Mt), puis autour de 30 Mt jusqu'en 2012, son trafic a chuté à 26,4 Mt en 2014. Le GPMNSN vise le renforcement de son attractivité et de sa compétitivité par l'adaptation aux marchés en émergence et en développement (énergies marines renouvelables et autres technologies liées à l'environnement notamment) et la pérennisation d'un haut niveau de service.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet stratégique sont les suivants :

- l'inscription des projets d'aménagement sur une trajectoire compatible avec le maintien du potentiel de restauration d'un milieu estuarien fragile et d'importance écologique majeure ;
- une consommation effective d'espaces naturels parcimonieuse, assortie de compensations et d'une gestion des espaces naturels ambitieuses ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques dans l'aménagement du domaine portuaire ;
- le développement d'une intermodalité et de pratiques porteuses d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants atmosphériques, à l'échelle locale et à l'échelle du territoire de développement ;
- une optimisation de la gestion des dragages et immersions, par la mise en œuvre de pratiques au plus près du fonctionnement hydrodynamique de l'estuaire ;
- la construction d'une vision concertée de l'interface ville-port et de la valorisation du patrimoine industriel, qui intègre des dimensions de cadre de vie, de loisirs et de paysages.

Les principales recommandations de l'Ae au GPMNSN sont :

- de mettre en perspective ses plans stratégiques quinquennaux en les situant dans des périodes rétrospective et prospective plus longues, de 15 ans par exemple, permettant de mieux comprendre le déploiement des stratégies territoriales et de tirer des bilans plus significatifs, à l'échelle de l'estuaire, des conséquences environnementales des actions mises en œuvre ;
- de préciser l'inscription du projet stratégique au regard du potentiel de restauration du milieu estuarien, au travers notamment :
 - des perspectives ouvertes par le projet de réserve naturelle nationale (RNN) en cours de définition, de l'analyse des effets, tels qu'ils sont appréhendés à ce jour,
 - d'une éventuelle suppression de la vasière de Méan, en particulier au regard de l'état de conservation des sites Natura 2000,

² Équivalent Vingt Pieds : unité de mesure de conteneurs. 1 EVP représente environ 38,5 m³. Un conteneur de 20 pieds vaut 1 EVP et un conteneur de 40 pieds en vaut 2.

- et de la finalisation de son plan de gestion des espaces naturels sur la base d'une cartographie et d'une description détaillées de leurs fonctionnalités et de l'intérêt de leur valorisation ;
- de présenter si des éléments de coordination entre les différents ports de la façade atlantique sont de nature à conforter la politique d'offre mise en place ;
- de faire preuve d'une façon générale de la plus grande rigueur dans la recherche de mesures d'évitement et de réduction permettant de limiter la consommation d'espaces naturels, sur la base d'une présentation plus précise et plus détaillée :
 - de la situation actuelle de l'état d'occupation des sites portuaires, des enjeux et des contraintes,
 - des analyses réalisées en vue de leur densification, notamment sur le secteur de Cheviré,
 - des raisons pour lesquelles certaines options alternatives envisagées ont été écartées ;
- de préciser les principes retenus pour assurer la pleine compensation des fonctions écologiques altérées par les aménagements, garantissant le maintien des liens fonctionnels entre les espaces restaurés et les espaces naturels environnants, ainsi que les engagements de pérennisation sur le long terme de la préservation des superficies mobilisées pour cette compensation ;
- de réexaminer à l'échelle des sites portuaires concernés et des sites urbains qui leur sont contigus, les articulations et les compatibilités du plan stratégique avec les aléas naturels et technologiques et les prescriptions réglementaires associées, en premier lieu pour les risques de submersion marine et les risques industriels ;
- de réaliser une analyse approfondie de l'évolution à la baisse de la part modale du transport ferroviaire dans le pré et post-acheminement portuaire depuis 2009, et de préciser les actions envisagées pour inverser les tendances observées.

L'Ae fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

Avis détaillé

L'Ae a été saisie pour avis du projet stratégique 2015-2020 du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire (GPMNSN). Il s'agit du second projet stratégique adopté par le conseil de surveillance du port, après celui couvrant la période 2009-2013³. Son contenu, fixé par les articles L.5312-13, R.5312-63 et R.5312-64 du code des transports, se répartit en 5 volets, dont le quatrième (politique d'aménagement et de développement durable du port) et le cinquième (dessertes du port et politique en faveur de l'intermodalité) sont soumis à une évaluation environnementale qui fait l'objet du présent avis de l'Ae du CGEDD, conformément à l'article R. 122-17 du code de l'environnement.

1 Contexte de préparation du projet stratégique 2015-2020 du grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire (44) et enjeux environnementaux

1.1 Contexte du projet

1.1.1 Cadre juridique

Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire est un établissement public institué par l'Etat, en application de la loi du 4 juillet 2008⁴ portant réforme portuaire, qui a confié aux grands ports maritimes plusieurs missions, notamment :

- la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes,
- la gestion et la valorisation du domaine portuaire, notamment la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels,
- la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale,
- l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire.

L'article L.5312-13 du code des transports prévoit que « *le projet stratégique de chaque grand port maritime détermine ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre* ». Le contenu de ce projet stratégique est fixé par l'article R.5312-63 du même code.

Sur ces bases, le GPMNSN a élaboré son deuxième projet stratégique pour la période 2015-2020, après un premier projet qui couvrait la période 2009-2013, et ses différentes sections ont fait l'objet de délibérations du conseil de surveillance du GPMNSN entre juin 2014 et avril 2015.

La périodicité quinquennale des plans stratégiques correspond aux dispositions réglementaires. Comme le fait observer l'avis en date du 6 mai 2015 du conseil scientifique de l'estuaire de la Loire, elle est vraisemblablement « *trop courte en regard des efforts demandés et des délais nécessaires à la mise en œuvre des projets et des actions. Cela conduit à une superposition et à un mélange de projets initiés à différentes époques, ce qui nuit à la bonne compréhension des stratégies territoriales* ». De plus, le temps de la stabilisation d'un nouvel équilibre hydromorphologique de l'estuaire, suite à des actions telles que des aménagements de quais et berges ou une évolution de la cote du chenal peut être selon les conditions de l'ordre de cinq à dix ans, ce qui conduit à rendre peu significatif, au regard des évolutions du système estuarien, le bilan environnemental d'un seul plan quinquennal réalisé à la fin de celui-ci. Il est néanmoins possible, dans le cadre de la

³ Lequel n'avait pas fait l'objet d'un avis de l'Ae.

⁴ Désormais codifiée notamment aux articles L. 5312-1 et suivants du code des transports.

réglementation actuelle, de mettre en perspective les plans stratégiques quinquennaux en les situant dans des rétrospectives et perspectives plus longues, de 15 ans par exemple⁵.

L'Ae recommande au GPMNSM de mettre en perspective ses plans stratégiques quinquennaux en les situant dans des périodes rétrospective et prospective plus longues, de 15 ans par exemple, permettant de mieux comprendre le déploiement des stratégies territoriales et de tirer des bilans plus significatifs, à l'échelle de l'estuaire, des conséquences environnementales des actions mises en œuvre.

1.1.2 Le port

Le GPMNSN est le quatrième port français en tonnage annuel avec un trafic extérieur en 2014 de 26,4 millions de tonnes par an, et le premier port de la façade atlantique. Il se définit comme un complexe industrialo-portuaire, liant des « clusters maritimes et portuaires » avec des « clusters d'industries et de services »⁶.

Les deux tiers du trafic sont composés d'importations, dont les vracs liquides (gaz naturel, hydrocarbures...) constituent l'essentiel. Les vracs secs (engrais, charbon, granulats...) représentent quant à eux 25 à 30 % des tonnages, dans des quantités comparables à l'import et à l'export. Le trafic de conteneurs correspondant à peu près à 180.000 EVP⁷ vient compléter le bilan des trafics maritimes du GPMNSN.

Implanté entre Saint-Nazaire et Nantes, il s'étend sur 60 km le long de l'estuaire de la Loire. L'accès à l'estuaire nécessite des opérations régulières de dragage et les caractéristiques de marnage et de courant qui conditionnent l'accueil des navires ont induit un développement différencié de chacune des zones.

Les plus grands navires - jusqu'à 16 mètres de tirant d'eau à Donges - accèdent aux seuls sites aval de la rive droite où sont réalisés les trafics pétrolier (Donges), méthanier, charbonnier, roulier et de conteneurs (Montoir-de-Bretagne - des barges desservent la centrale thermique de Cordemais depuis le terminal charbonnier), ainsi que différents trafics spécialisés, tels des produits sous température dirigée ou des colis lourds (Saint-Nazaire). Sur ce même secteur aval, mais en rive gauche, le site de Paimboeuf abrite le centre d'exploitation de dragages du GPMNSN et celui du Carnet n'est pas aménagé, à l'exception de l'installation récente d'un port de plaisance à sec.

Les sites amont sont accessibles à des navires de moindre tirant d'eau (accès garanti aux navires de 8,50 mètres de tirant d'eau à Roche Maurice) où sont réalisés des trafics céréalier (Roche Maurice), sablier et spécialisés (Cheviré).

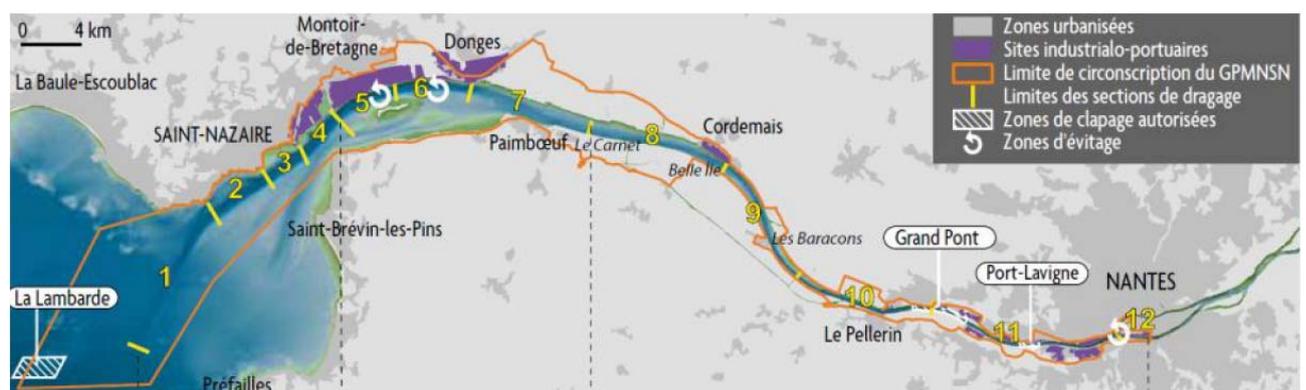


Figure 1 : Localisation de la circonscription portuaire du GPMNSN (source : projet stratégique)

⁵ L'évaluation du PS 2015-2020 du GPMNSN reflète en partie la prise de conscience de cette nécessité d'une évaluation sur des périodes plus longues, sans en tirer toutefois toutes les conséquences. Ainsi sont exposés, pour une partie des analyses, l'ensemble des éléments d'appréciation concernant des aménagements (sans se limiter donc aux seuls éléments associables aux orientations du PS 2015-2020) ; mais cette approche n'est pas systématique.

⁶ Cluster : regroupement d'activités homogènes pour atteindre une masse critique.

⁷ Équivalent Vingt Pieds : unité de mesure de conteneurs. 1 EVP représente environ 38,5 m³. Un conteneur de 20 pieds vaut 1 EVP et un conteneur de 40 pieds en vaut 2.

La circonscription portuaire couvre 27 400 hectares (ha) dont 6 400 ha de domaine terrestre. Le dossier indique que 2 700 ha du domaine terrestre sont directement gérés par le GPMNSN, les modalités de gestion des 3 700 ha restants n'étant pas précisées⁸. Le dossier évoque la remise de 1 500 ha⁹ d'espaces estuariens au Conservatoire du littoral à la fin des années 90 en « contrepartie » d'un accord pour la réalisation de deux aménagements qui ne sont aujourd'hui pas réalisés, Donges-est et le Carnet, dont seul le deuxième est réaffirmé dans le présent projet stratégique. Lors de la visite des rapporteurs, les représentants du port ont retracé un historique des projets d'aménagement et des échanges fonciers relativement complexe qui n'est pas présenté dans le dossier.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande de retracer de manière synthétique l'historique sur les dernières décennies des projets d'aménagement et de leurs évolutions, ainsi que des modalités (responsabilités et coordinations éventuelles) de la gestion du foncier sur l'ensemble de la circonscription du port.

1.1.3 L'estuaire

L'aménagement de l'estuaire de la Loire (épis, digues, dragages et arasement des seuils naturels, canal latéral, ouvrage artificiel, création d'un bassin de marée...) a débuté dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, pour progressivement contraindre les écoulements dans un bras unique étroit, approfondir le chenal et favoriser la propagation de la marée jusqu'à l'amont de Nantes, en vue de permettre la remontée des bateaux. Le GIP Loire Estuaire¹⁰ a pu mettre en évidence que les aménagements réalisés ont conduit à une déconnexion croissante de plusieurs annexes fluviales¹¹, à une érosion régressive des fonds, à une remontée générale de l'influence de la marée, à une réduction de plus de 50 % des surfaces intertidales¹², et à des déficits en oxygène préjudiciables aux organismes aquatiques. Deux points sont particulièrement préoccupants : l'abaissement de la ligne d'étiage, de l'ordre de 3 mètres au droit de Nantes, et la remontée du bouchon vaseux¹³ qui peut atteindre 35 à 40 km de long.

Cet espace, entouré de zones humides majeures dont plusieurs sont reconnues d'intérêt mondial, en interrelation avec le fleuve par un réseau très complexe de rivières, chenaux, canaux mis en place dès le Moyen Âge, demeure toutefois un milieu de première importance écologique. Sept sites Natura 2000¹⁴ ont été désignés sur l'ensemble des milieux maritimes et humides au sein duquel s'insère le port, et le souci de leur conservation a conduit le

⁸ Lors de la visite des rapporteurs, les représentants du port ont fait état d'une gestion des espaces terrestres de la circonscription portuaire qui se répartissait ainsi selon différents opérateurs : 2 700 ha pour le GPM NSN, 2600 ha gérés par le Conservatoire du Littoral (1500 ha au nord du fleuve - transférés suite CIAT 1994, 1100 ha au sud de la Loire en amont de la percée du Carnet), et 1100 ha de terrains dépendant des collectivités locales et de propriétaires privés.

⁹ Cf. §4.1.2 du projet stratégique. Le § 1.4.3.1 de l'évaluation environnementale évoque quant à lui le transfert au Conservatoire de 1.600 hectares de prairies humides et de vasières dans les années 2.000. Il semblerait qu'il s'agisse de la même opération, l'écart de 100 ha entre les surfaces pouvant alors résulter de ce que les espaces de vasières, surfaces intertidales, ne sont pas décomptés au titre du foncier terrestre. A noter cependant que d'autres écarts des surfaces annoncées sont assez fréquentes dans le dossier et nuisent à la facilité de sa lecture, voire à sa compréhension. Cette question est évoquée de nouveau au § 2.1.1 du présent avis.

¹⁰ Le groupement d'intérêt public (GIP) a pris la succession de la cellule de mesures et de bilan créée en 1998. Il associe l'État et ses établissements publics, les collectivités locales et les acteurs économiques ; il porte des actions de recherche, de connaissance, et de compréhension du fonctionnement de l'estuaire, ainsi que les réflexions en vue de la définition d'un programme global de rééquilibrage du fonctionnement physique du fleuve et de restauration des milieux aquatiques.

¹¹ Bras secondaires, bras morts, basses vallées d'affluents et marais, plus ou moins reliés au lit de la Loire

¹² La zone intertidale, aussi appelée estran ou zone de marnage, est la zone de balancement des marées sur le littoral. L'alternance des marées qui découvre plus ou moins longtemps le substrat en fonction des phases de la lune détermine les conditions d'humidité, de salinité et de température de l'estran. Ces variations conduisent à une structuration écologique verticale de l'estran en étages appelés supra littoral, médiolittoral et infralittoral. Les peuplements floristiques et faunistiques de ces étages sont distincts, en fonction des exigences des organismes en eau, salinité et température.

¹³ La formation d'un bouchon vaseux au sein d'un estuaire résulte d'un phénomène naturel. Il se compose de sédiments fins en suspension mêlés de matière organique, qui s'accumulent dans la zone de rencontre des eaux douces du fleuve et salées de l'océan. La localisation du bouchon vaseux et sa densité dépendent des conditions hydrologiques : débit de la Loire et coefficient de marée (source : dossier).

¹⁴ Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) 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 » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

GPMNSN à retirer des projets d'aménagement majeurs, tel que Donges-Est, abandonné lors de l'établissement du premier projet stratégique.

Une prise de conscience de l'état de dégradation de l'estuaire a émergé dans les années 90, et la question de sa restauration a été inscrite dans deux « Plans Loire Grandeur Nature » (1995-2000 et 2000-2006). L'ensemble des acteurs se sont ensuite accordés en 2006 sur le principe d'un scénario de restauration dit « morphologique », qui identifiait deux leviers principaux : la recréation des vasières latérales sur environ 500 ha et le comblement de fosses présentes dans le chenal de Nantes. Une tranche expérimentale a été inscrite dans le « Plan Loire Grandeur Nature » 2007-2013. Celle-ci n'a cependant pas été réalisée¹⁵.

Plus récemment, l'Etat a impulsé l'élaboration, avec les acteurs socio-économiques, les acteurs associatifs et les collectivités territoriales, d'un « pacte pour l'estuaire », « *vision partagée, globale, et dynamique* ». L'échéancier de sa finalisation reste cependant incertain en raison de désaccords sur certaines options¹⁶.

Une incertitude subsiste enfin concernant l'échéancier d'aboutissement du projet de création d'une réserve naturelle nationale (RNN) sur l'estuaire de la Loire, annoncé en juin 2009 par le ministre du développement durable. Suivant la demande de la ministre de l'écologie, le préfet de la région des Pays de la Loire devrait transmettre d'ici fin 2015 un dossier d'avant-projet de ce classement en réserve. Parallèlement un projet de parc naturel régional est porté par la région des Pays de la Loire, l'ensemble des initiatives devant être articulées.

Dans ce contexte d'attente, il importe donc aujourd'hui de préserver l'avenir par des projets de développement et d'exploitation qui ne compromettent pas une future restauration progressive d'ensemble des fonctionnalités écologiques estuariennes et marines. Le GPMNSN a un rôle essentiel à jouer dans ce projet de restauration d'ensemble de l'estuaire, dont l'enjeu dépasse cependant largement le cadre des missions, des possibilités d'action et du territoire portuaire.

1.2 Présentation du projet stratégique

1.2.1 Trafics

Une analyse des principales forces, faiblesses, menaces et opportunités a été menée en 2013¹⁷. Un travail complémentaire a été mené en 2013 et 2014 en termes d'analyse de filières pour esquisser une stratégie commerciale en distinguant les filières matures (gaz naturel liquéfié, alimentation animale, bois, engrais...), installées (pétrole brut et raffiné, charbon, ferraille...) et celles en développement où se trouve, selon le dossier, le principal potentiel de croissance, dont la mobilisation nécessite cependant des investissements et des actions de soutien commercial :

- trafics céréaliers, où une demande existe mais suppose une augmentation de la capacité de stockage et ferroviaire ;

¹⁵ Ni n'a été ultérieurement réinscrite au programme d'actions voté par la Région Pays de Loire en 2013 (lequel retient en revanche des actions, a priori moins ambitieuses, de pérennisation de vasières existantes et d'amélioration des échanges hydrauliques sur les prairies) au motif que « *La mesure principale de ce scénario, la recréation de vasières à l'aval, ne se fera finalement pas, les études n'ayant pas démontré que les investissements nécessaires impacteraient le rééquilibrage du fleuve* ».

¹⁶ Concernant notamment la perspective de comblement de la vasière de Méan, nécessitée par le projet d'aménagement portuaire du Grand Tourteau.

¹⁷ Elle décrit une situation notamment contrainte par la marée, la nécessité de travaux de dragage récurrents et coûteux et l'hydrologie de l'estuaire, un foncier disponible limité, ainsi que par le retard pris dans des équipements structurants de la logistique. Elle identifie comme « menaces » la réduction tendancielle des trafics d'énergies fossiles, un positionnement en périphérie de la zone de croissance européenne et une absence de connexion aux grands réseaux de transport de marchandises, un hinterland peu massifié et assez mal desservi par les infrastructures terrestres, le renforcement progressif des « *contraintes réglementaires et environnementales* », la vulnérabilité aux effets du changement climatique, et la réduction du financement par l'Etat des dragages d'entretien. Les principaux atouts identifiés sont le savoir-faire des professionnels, l'efficacité de l'organisation et la capacité de dialogue, le « *positionnement central [du GPM NSN] sur le littoral atlantique français, à l'ouest du continent européen* » et la disponibilité de « *biens immobiliers susceptibles d'être valorisés* ». L'analyse des opportunités pointe aussi le tissu industriel dense et la présence de leaders mondiaux, des filières industrielles en développement dans un territoire dynamique, l'existence de projets portuaires, logistiques et urbains à forte valeur ajoutée, la volonté de valorisation territoriale et touristique de l'estuaire de la Loire par la métropole Nantes - Saint-Nazaire, et la volonté partagée avec les collectivités locales de développer le transport fluvial et ferroviaire.

- trafics conteneurisé et roulier¹⁸, dont le développement suppose un accroissement du nombre de services maritimes réguliers et un complément d'offre de services marchands (entreposage, logistique) et non-marchands (informatique, douanier et réglementaire).

Il apparaît étonnant, même si leur impact en termes de trafic portuaire restera sans doute modéré, que des filières telles que les EMR (énergies marines renouvelables) ou les autres technologies liées à l'environnement, dont le développement attendu est par ailleurs fortement structurant du projet stratégique, ne soient pas explicitement mentionnées ici parmi les opportunités.

Ces différentes analyses s'inscrivent dans un contexte où le trafic du port, après avoir été relativement stable de 2005 à 2008 à un niveau un peu inférieur à 35 Mt, puis autour de 30 Mt jusqu'en 2012, a progressivement chuté à 26,4 Mt en 2014 – en opposition avec les perspectives de reprise envisagées dans le précédent plan stratégique 2009-2013. La baisse de la dernière période a notamment illustré la forte dépendance du port par rapport à des trafics énergétiques (gaz, pétrole et charbon) qui obéissent à leur dynamique propre, ainsi qu'à l'organisation des marchés internationaux (circuits d'approvisionnement en gaz notamment) et aux arbitrages industriels de grands opérateurs.

Le projet retient pour la période à venir une trajectoire qui, inversant les dernières tendances et misant notamment sur le développement de trafics liés à la demande régionale, s'établirait à un niveau légèrement supérieur à 30 Mt en 2020.

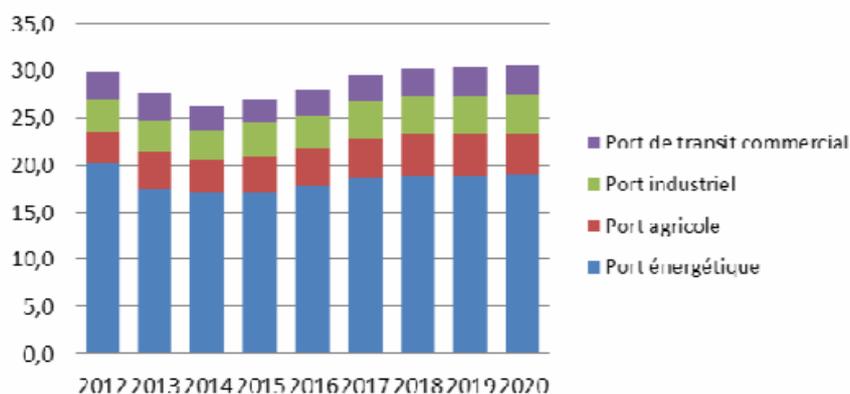


Figure 2 : Evolution prévisionnelle du trafic en Mt (source : projet stratégique)

Compte tenu des nombreux aléas qui demeurent, une trajectoire alternative est envisagée avec un trafic à 28 Mt. L'activation des leviers nécessaires à sa soutenabilité est envisagée en fonction des indices ou présomptions qui seront issus d'un pilotage en temps réel.

1.2.2 Volet 4) du projet stratégique : Politique d'aménagement et de développement durable

La politique d'aménagement et de développement durable est structurée autour de 6 objectifs :

Rationaliser l'utilisation de l'espace portuaire

Après un bilan de l'utilisation du foncier portuaire et la mention de quelques actions de restructuration d'espaces portuaires¹⁹, le dossier présente brièvement les projets d'aménagement de trois nouveaux espaces :

- le site du Grand Tourteau (en rive droite, à l'aval immédiat du pont de Saint-Nazaire) sur une cinquantaine d'hectares actuellement occupés par la vasière de Méan, destiné à accueillir un terminal roulier ; il est précisé que l'ensemble des études, débat public et mise en œuvre des procédures (mais non la réalisation) seront réalisés durant le temps

¹⁸ Un roulier est un navire utilisé pour transporter entre autres des véhicules, chargés grâce à une ou plusieurs rampes d'accès, ce qui le distingue des navires de charge habituels où les produits sont chargés à la verticale par des grues ou portiques.

¹⁹ Notamment la restructuration à Saint-Nazaire ayant permis de dégager une douzaine d'hectares pour la réalisation d'un hub logistique dédié à la construction du champ éolien offshore.

du projet stratégique 2015-2020 ;

- une extension d'environ vingt hectares du site portuaire de Cheviré, en rive gauche amont ;
- le projet du Carnet : sur ce site non aménagé de 400 hectares environ, en rive gauche aval, est prévue l'implantation d'un parc dédié aux technologies liées à l'environnement et à la mer de 110 hectares.

Ces différents projets sont moins des réponses à des demandes existantes que la traduction de la volonté du GPMNSN, appuyée par les acteurs du territoire, de renforcer son offre logistique et spécialisée. Ainsi, l'aménagement du Grand Tourteau participe d'une ambition plus globale de développer les trafics de conteneurs et rouliers sur l'estuaire, passant par des remaniements d'ensemble des installations situées à l'amont immédiat du Pont de Saint-Nazaire et visant notamment un développement du trafic de conteneurs, de son niveau actuel de 180 000 conteneurs à 400 000 à la fin de la décennie.

La politique d'aménagement du GPMNSN traduit ainsi une politique résolue d'offre. Une telle politique justifie - plus que ne le ferait une politique d'aménagement tirée par la demande ou fondée sur des projets intégrés - une coordination, ou du moins une recherche de cohérence, entre les différents ports de la façade atlantique, sauf à admettre un risque de multiplication d'incidences négatives au niveau de cette façade.

L'Ae recommande au GPMNSN de présenter si des éléments de coordination entre les différents ports de la façade atlantique sont de nature à conforter la politique d'offre mise en place.

Concilier les activités urbaines et portuaires

L'objectif est de conduire des projets partagés de valorisation des espaces situés à l'interface ville-port, sur la base notamment du référentiel de la vocation des espaces portuaires en cours d'établissement.

Réduire les impacts des dragages

Cette réduction, s'inscrivant dans la continuité d'actions conduites depuis le début des années 2000, utilisera principalement 2 leviers :

- une poursuite de l'optimisation des dragages, basée sur l'adaptation des accès nautiques à la demande commerciale et sur la réduction des coûts, dans un contexte où, d'une part, les volumes de sédiments dragués et immergés ont été réduits très significativement sur la dernière période, et d'autre part, aucune modification des cotes du chenal n'est prévue sur la période à venir. Le GPMNSN entend notamment étendre l'usage de la drague stationnaire André Gendre, équipée d'un système d'injection d'eau à basse pression qui permet une remise en suspension et un entraînement vers l'aval des sédiments, sans fragmentation ;
- une démarche de définition d'une nouvelle zone d'immersion en mer des sédiments, visant à diminuer la dispersion des sédiments. L'objectif est de tendre vers un taux moyen de dispersion de 50 à 60 % (prédit par les modèles), à comparer au taux actuellement constaté de 75 à 80 %.

Gérer les espaces naturels et préserver la biodiversité

Sans préjuger de la mise en place et de la poursuite d'actions pertinentes (cf. 2.2), l'Ae relève le retard pris pour l'établissement du plan de gestion des espaces naturels, prévu pour un achèvement avant fin 2012 au titre de la stratégie nationale portuaire.

L'Ae recommande un rapide aboutissement de la finalisation du plan de gestion des espaces naturels de même que celle des schémas spatiaux amont et aval, inscrits au projet stratégique.

Améliorer les pratiques des services du port pour diminuer leur empreinte environnementale

Cet objectif passera notamment par l'assainissement de zones industrielles et d'ouvrages portuaires, ainsi que par le développement d'une politique économe en énergie.

Être animateur de l'écosystème estuarien

Nonobstant son appréciation générale ci-dessus sur la légitimité pour le GPMNSN d'embrasser un objectif aussi vaste que l'ensemble de l'animation de l'écosystème estuarien, l'Ae relève avec intérêt la volonté d'une participation continuée du port à l'enrichissement et au partage de la connaissance globale des milieux de l'estuaire.

De manière générale, la finalisation de divers documents est prévue pour asseoir la stratégie du GPMNSN (PGEN, schéma des dragages, schéma ferroviaire...), à laquelle il apparaît nécessaire d'adjoindre une politique de communication claire.

L'Ae invite le GPMNSN à inscrire plus clairement dans son projet stratégique les termes de sa politique en matière de communication vers le public des éléments de sa stratégie, notamment au travers de documents d'accompagnement thématiquement ciblés.

1.2.3 Volet 5) du projet stratégique : Dessertes et politique en faveur de l'intermodalité

La politique en faveur des modes alternatifs à la route et de l'intermodalité est structurée autour de 3 objectifs :

Le développement du transport ferroviaire

Le GPMNSN, devenu propriétaire et gestionnaire de son réseau ferré portuaire a investi dans celui-ci et prévoit de nouveaux embranchements industriels au bénéfice des filières agroalimentaire et BTP.

Le dossier signale une forte baisse du transport ferroviaire au cours du précédent projet stratégique, du fait notamment des évolutions des modes de desserte de la raffinerie de Donges, en lien avec « l'évolution de la stratégie nationale en matière de gestion des dépôts »²⁰. Dans le même temps, le mode routier a progressé, pour l'ensemble des pré- et post-acheminements portuaires, de 9,7 Mt (47 %) en 2009 à 12,4 Mt (67 %) en 2013. Ces évolutions importantes justifieraient une analyse approfondie.

L'Ae recommande une analyse approfondie de l'évolution à la baisse de la part modale du transport ferroviaire dans le pré- et post-acheminement portuaire, et de préciser les actions envisagées pour inverser les tendances de la période 2009-2013.

Le développement du transport fluvial

Cet objectif passe notamment par la participation du GPM à une démarche de mise en place sur l'estuaire d'une offre de transport fluvial entre sites, principalement pour les colis lourds et encombrants, les conteneurs, les éléments de production de la filière aéronautique, les énergies marines renouvelables et pour le recyclage.

Le développement des solutions multimodales

L'opération emblématique à cet égard consiste en le réaménagement de la cour ferroviaire fret de Montoir-de-Bretagne, propriété de SNCF Réseau (anciennement RFF) en chantier de transport combiné. Il est précisé que l'ensemble des études et modalités administratives ou réglementaires (mais non la réalisation) seront réalisées, en lien avec SNCF Réseau, durant le temps du projet stratégique 2015-2020.

²⁰ Lors de la visite des rapporteurs de l'Ae, les représentants du port ont indiqué que cette évolution de la part du ferroviaire était aussi liée à une baisse plus conjoncturelle concernant le trafic céréalier. Un projet de nouveau silo devrait, à l'horizon 2018, conduire à l'apport d'un trafic ferroviaire de 500 000 t/an.

1.3 Procédures relatives au projet

En application de l'article R.5312-64 du code des transports, « le projet stratégique est présenté par le directoire au conseil de surveillance accompagné de l'avis du conseil de développement (...). Il est transmis aux ministres chargés des ports maritimes, de l'économie et du budget, après approbation du conseil de surveillance²¹ ».

L'article R.5312-63 du code des transports prévoit que : « Le projet stratégique traite notamment : 4°) de la politique d'aménagement et de développement durable du port, identifiant la vocation des différents espaces portuaires, notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature dont il prévoit les modalités de gestion. Cette section du projet stratégique comporte les documents graphiques mentionnés à l'article L.5312-13. Elle traite également des relations du port avec les collectivités sur le territoire desquelles il s'étend ; 5°) des dessertes du port et de la politique du GPM en faveur de l'intermodalité, notamment de la stratégie du port pour le transport ferroviaire et le transport fluvial ».

Les volets 4° et 5° du projet stratégique entrent dans les catégories de plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement, énumérés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement (rubrique 33), devant faire l'objet d'une évaluation environnementale soumise, suivant le même article, à l'avis de la formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

Une fois approuvé par le conseil de surveillance du GPMNSN, en application de l'article L.122-8 du code de l'environnement, le projet est mis à la disposition du public accompagné de son rapport environnemental et de l'avis de l'Ae. Les observations et propositions du public sont prises en considération par le GPMNSN. Dès l'adoption du projet stratégique, le GPMNSN informe le public des modalités de publication du projet et de la déclaration mentionnée au 2° du I de l'article L.122-10 du même code²².

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

L'Ae relève que l'approche des enjeux par l'évaluation environnementale est pertinente, mais reste limitée à une vision de relativement court terme, en lien sans doute avec la durée du projet stratégique. Ceci conduit l'Ae à proposer les principaux enjeux environnementaux ci-après, donnés par ordre de priorité, selon une formulation qui cherche à mettre l'accent sur les enjeux de long terme :

- l'inscription des projets d'aménagement sur une trajectoire compatible avec le maintien du potentiel de restauration d'un milieu estuarien fragile et d'importance écologique majeure, actée par un partage de l'espace inscrit dans la durée ;
- une consommation effective d'espaces naturels parcimonieuse, limitée à des aménagements répondant à une demande avérée, et après exploration de toutes les voies de restructuration et de densification des espaces déjà aménagés ;
- l'élaboration de compensations et d'une stratégie de gestion des espaces naturels ambitieuses, de nature à permettre d'exprimer le potentiel de fonctionnalités de milieux d'une diversité exceptionnelle ;
- la prise en compte des risques naturels et technologiques dans l'aménagement du domaine portuaire ;
- le développement d'une intermodalité et de pratiques porteuses d'une diminution des émissions de gaz à effet de serre et des polluants atmosphériques, à l'échelle locale et à l'échelle du territoire de développement ;

²¹ Cet article précise : « A l'exception des 4° et 5° de l'article R.5312-63, il est révisé dans les cinq ans suivant son adoption ou sa précédente révision. Les sections correspondant aux 4° et 5° de l'article R.5312-63 sont révisées lorsque le positionnement stratégique ou politique de l'établissement le nécessite ».

²² Cette déclaration résume :

- la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé ;
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le projet stratégique, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du projet stratégique.

- une optimisation de la gestion des dragages et immersions, par la mise en œuvre de pratiques au plus près du fonctionnement hydrodynamique de l'estuaire ;
- la construction d'une vision concertée de l'interface ville-port et de la valorisation du patrimoine industriel, qui intègre des dimensions de cadre de vie, de loisirs et de paysages.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

Le rapport environnemental est bien structuré et d'une dimension raisonnable, d'une lecture agréable, bénéficiant de tableaux clairs et didactiques, et agrémenté de cartes et illustrations qui en facilitent la compréhension - la cartographie gagnerait cependant à être plus lisible. Il respecte la structure prévue à l'article R.122-20 du code de l'environnement, à laquelle il ajoute un bilan du premier projet stratégique 2009-2013.

Cependant, à l'exception des analyses relatives aux projets d'aménagement, aux dragages et aux incidences de la consommation d'espace, qui témoignent d'une bonne connaissance des milieux naturels, les raisonnements privilégient souvent une approche souvent qualitative et parfois sommaire. L'évaluation environnementale souffre de ce fait d'un déficit d'acquisition de connaissance et de vision d'ensemble dans des domaines tels que la qualité de l'air et de l'eau, le bruit, les risques et le report modal, ce qui pénalise l'approche générale des enjeux. Même s'il est incontestable que le GPMNSN n'est pas le seul porteur des problématiques correspondantes, qu'elles soient générées sur le territoire portuaire²³ ou seulement en lien avec l'activité de celui-ci²⁴, l'évaluation environnementale aurait gagnée à être davantage développée sur ces questions.

L'Ae remarque que l'action « développer les démarches d'écologie industrielle auprès des entreprises industrielles et portuaires », bien qu'inscrite dans la continuité du projet stratégique précédent, est très peu détaillée, sinon au travers de quelques questions rejoignant les préoccupations de rationalisation de l'usage de l'espace portuaire²⁵. Un éclairage sur la question complémentaire des modalités (cahier des charges, pouvoirs propres de police...) d'encadrement et de suivi par le GPMNSN des activités accueillies sur le port serait à cet égard utile.

L'Ae recommande de décrire les objectifs et modalités de mise en œuvre de la politique du GPMNSN en matière d'encadrement et de suivi des incidences environnementales des activités des occupants et usagers du domaine portuaire.

Concernant certains sujets qui sont d'avantage de la responsabilité directe du GPMNSN (dragages et immersions, gestion des espaces naturels du domaine portuaire...), les éléments de connaissance et de réflexion sont, comme il a été indiqué, plus élaborés. L'absence de stratégies partagées, notamment dans des documents publics, ne permet toutefois pas de mettre en évidence les synergies probables avec les gestionnaires des espaces voisins.

Sur le plan formel, l'Ae constate que l'évaluation environnementale et son résumé non technique font référence à des articles réglementaires qui n'existent plus ou ont été abrogés²⁶.

L'Ae recommande de mettre à jour l'ensemble des références réglementaires et légales citées dans l'évaluation environnementale et son résumé non technique.

²³ Exemple : risques industriels, manutention de céréales en zone portuaire (qualité de l'air).

²⁴ Exemple : pré et post-acheminements routiers (dont la part a progressé de 20% de 2009 à 2013)

²⁵ Les actions évoquées sont l'utilisation de parkings communs, ou la mutualisation de zones de services (espaces de manutention, aires de lavage, stockage de conteneurs vides, restauration...).

²⁶ Par exemple à l'article R. 103-1 du code des ports maritimes qui a été abrogé le 1er janvier 2015.

2.1 Présentation des objectifs du projet stratégique, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes

2.1.1 Objectifs et contenu

La présentation reprend d'une façon générale les informations du projet stratégique, avec une présentation plus didactique que dans ce dernier, notamment en ce qui concerne les volets 4 et 5.

Doivent cependant être signalés des écarts entre documents, sur la question sensible des surfaces ayant vocation à être aménagées à terme. Ainsi :

- il est indiqué au § 4.2.1 du projet stratégique que, sur les 2 700 ha du domaine terrestre du port, 1 350 ha sont aménagés et que près de 40 % du total (soit 1 080 ha) ont vocation à demeurer en espaces naturels. Cette présentation peut conduire à conclure que le total des nouvelles surfaces susceptibles d'être aménagées à l'avenir est limité à 270 ha²⁷ ;
- le § 1.3.3 de l'évaluation environnementale mentionne quant à lui les différents secteurs ayant vocation à être aménagés à terme pour une surface cumulée totale de 450 ha²⁸ ;
- les chiffres précédents – les premiers comme les seconds – ne comprennent cependant pas les 50 ha de l'aménagement du Grand Tourteau, les vasières ne relevant pas du domaine terrestre du port dont traitent les paragraphes précités. En les prenant en compte on aboutit donc à un total de nouvelles surfaces susceptibles d'être aménagées à terme compris entre 320 et 500 ha.

Dans un contexte où le premier objectif du volet 4 du plan stratégique est « *la rationalisation de l'utilisation de l'espace* », l'imprécision, au moins apparente, de ces chiffres appelle des clarifications.

L'importance globale des surfaces qu'il est prévu d'aménager (500 ha représenteraient près de 40 % des 1 350 ha aménagés à ce jour) est évidemment en elle-même une source d'interrogations. Si elle traduit, comme il a déjà été indiqué, la politique d'offre du GPM, il est légitime de se demander si des solutions globalement plus compactes, relevant de la substitution ou de l'évitement²⁹, ne seraient pas envisageables³⁰.

L'Ae recommande de mettre en cohérence l'ensemble des chiffres de superficie exposés concernant les espaces ayant respectivement vocation à être aménagés ou à demeurer à l'état naturel.

L'Ae relève aussi que le dossier manque d'une cartographie détaillée permettant de localiser la totalité des nombreux sites et lieux décrits dans le projet stratégique ou son évaluation environnementale. Par ailleurs, au-delà des schémas spatiaux qui exposent la vocation d'ensemble des sites, il n'existe pas dans le dossier de carte permettant de visualiser précisément à l'intérieur de chaque zone les parcelles actuellement aménagées et les surfaces non aménagées, ces dernières devant être précisément décrites en termes d'enjeux et de fonctions écologiques (cf. 2.3.2), distinguant parmi elles les parcelles prévues pour être aménagées et les espaces ayant vocation à être maintenus à l'état naturel.

L'Ae recommande de compléter le dossier par une cartographie détaillée de toutes les zones de développement portuaire, permettant de localiser les sites et lieux décrits, en délimitant pour chacune les contours précis des espaces aménagés, ceux prévus pour l'être, et ceux ayant vocation à être maintenus à l'état naturel.

²⁷ Resteront à l'état naturel : $40\% \times 2\,700 = 1\,080$ ha, ce qui conduit au chiffre de $(1\,350 - 1\,080) = 270$ ha ayant vocation à être aménagés.

²⁸ Le Carnet (150 ha), Donges Locherais (150 ha), Cheviré aval (25 ha) ainsi que « divers espaces au nord du RD 100, île de Baracon, île Sardine et Indre » pour 125 ha.

²⁹ Ce point est examiné plus loin dans le présent avis, notamment au titre des solutions de substitution (§ 2.4.2) et des mesures d'évitement (§ 2.6).

³⁰ A un autre niveau, l'évolution du statut des grands ports introduite par la loi de 2008 a sans doute orienté, plus fortement que par le passé, la stratégie des établissements publics portuaires vers l'aménagement de leur domaine, avec des effets environnementaux potentiels contrastés suivant la qualité de ce domaine.

2.1.2 Articulation avec les autres plans, schémas, et programmes

Le rapport d'évaluation énumère³¹ l'ensemble des plans et programmes de l'article R. 217-7 du code de l'environnement concernés par cet examen de l'articulation entre plans et programmes. La démarche est néanmoins simplifiée, au regard du nombre de documents, et seuls sont examinés ceux considérés comme les plus importants au regard du plan stratégique. La section du rapport relative à l'examen de ces articulations examine ainsi successivement :

- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire Bretagne
- le schéma directeur d'aménagement des eaux (SAGE) de l'estuaire de la Loire
- le plan d'actions pour le milieu marin (PAMM) de la sous région du Golfe de Gascogne
- le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie (SRCAE) des Pays de la Loire
- la charte du parc naturel régional de Brière
- le projet de schéma régional de cohérence écologique (SRCE)
- la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire
- les schémas de cohérence territoriale (ScoT) de Métropole Nantes Saint-Nazaire et du Pays de Retz
- le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT) de la région des Pays de la Loire

Il présente l'articulation avec le projet de Pacte pour l'estuaire (cf. § 1.1 – Contexte du projet – du présent avis).

Selon le rapport, le projet stratégique ne présente pas d'incompatibilités³² avec ces différents documents de programmation ou de planification sous réserve, pour certains et le cas échéant, d'adaptation des projets du port ou des documents précités. Sont en particulier signalés, d'une part, qu'un certain nombre de mesures du plan stratégique, comme le développement de terminaux fluviaux, pourraient éventuellement s'inscrire en défaveur de l'atteinte d'objectifs du SDAGE (remblais en zone inondable et en zone humide notamment)³³.

Des divergences potentielles avec le projet de SRCE et le SAGE sont également signalées concernant l'aménagement du Grand Tourteau (vasière de Méan) et pour le projet du Carnet (réalisé sur une zone majoritairement humide).

Des contradictions existent avec la DTA. La contribution du préfet de la Loire Atlantique à l'avis de l'Ae, adressée par courrier en date du 31 juillet 2015, confirme la nécessité, préalablement à la réalisation de l'aménagement du Grand Tourteau, d'une évolution de la DTA pour procéder au classement du secteur correspondant en site industrialo-portuaire. Selon ce même courrier, ce classement pourrait intervenir une fois le projet stratégique du port adopté sous réserve de la définition et de la faisabilité des mesures de compensation envisagées. Ce courrier précise aussi que cette évolution de la DTA prévoirait corrélativement le « *déclassement* [en tant que site industrialo portuaire] *du site de Donges Est* »³⁴.

L'Ae s'interroge, d'une façon générale, sur la chronologie envisagée pour l'articulation des décisions relevant du GPMNSN (projet stratégique puis aménagement du Grand Tourteau après débat public) et de l'approbation des documents d'encadrement relevant des autorités publiques (DTA, mise en place de la RRN sur l'estuaire de la Loire, projet de parc naturel régional, Pacte pour l'estuaire, ...). S'il peut paraître justifié que la modification de la DTA,

³¹ Dans son annexe n°1.

³² Compte tenu des dispositions du plan stratégique permettant d'assurer sa compatibilité dans certains cas problématiques ou ambigus. Ainsi, l'objectif du SDAGE de réduire les rejets polluants est-il considéré comme satisfait du fait que le plan stratégique prévoit des actions d'assainissement des zones industrielles et logistiques et des ouvrages portuaires.

³³ Au SDAGE est associé un programme de mesures (PdM) comprenant les mesures à réaliser pour atteindre les objectifs définis par masses d'eau ; le rapport d'évaluation environnementale ne précise pas si, dans la continuité du PdM 2010-2015, des actions spécifiques à l'estuaire sont prévues par le PdM 2016-2021 en cours de finalisation.

³⁴ Projet d'aménagement autorisé quant à lui par la DTA et dont le rapport précise « qu'il ne fait pas partie du projet stratégique 2015-2020 ».

qui confirmera et actera au plan réglementaire l'accord de l'Etat pour la mise en œuvre des projets envisagés, intervienne en fin de processus, il semble en revanche qu'un certain nombre d'orientations structurantes, visant notamment la restauration de l'estuaire, devraient plutôt intervenir en amont, apportant un cadrage aux décisions et orientations relevant des différents acteurs, dont le GPMNSN. Il en est ainsi en particulier de la mise en place de la RNN, demandée par les ministres de l'environnement successifs depuis 2009, et à propos de laquelle la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a demandé, de façon réitérée, que soit élaborée avant la fin de l'année 2015 un avant-projet complet présentant les enjeux et les objectifs du classement en réserve, son périmètre et la réglementation qui serait appliquée.

L'Ae recommande que les projets d'enjeux, objectifs, périmètre et réglementation de la future réserve naturelle nationale (RNN), pour laquelle un dossier d'avant-projet complet est demandé par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie avant fin 2015, soient communiqués, au stade actuel de leur élaboration, au GPMNSN et que celui-ci précise les modalités envisagées de leur prise en compte dans l'élaboration de son projet stratégique.

Les compatibilités avec les plans de prévention des risques (PPR) sont quant à elles évoquées dans une autre section du rapport, relative à l'état initial : risque inondations (PPRI) de la Loire aval dans l'agglomération nantaise, risques littoraux (PPRL) de la presqu'île guérandaise Saint-Nazaire et risques technologiques (PPRT) de différents établissements industriels de Donges et de Montoir-de-Bretagne. Cette même section relative à l'état initial évoque aussi le plan de prévention du bruit (PPBE) de Loire Atlantique et le plan de protection de l'atmosphère (PPA) de la zone Nantes Saint-Nazaire.

Ces éléments appellent les observations suivantes :

- concernant les risques naturels, le dossier n'évoque ni l'atlas des zones inondables de l'estuaire, notifié le 17 juin 2014, ni les cartes d'aléas du PPRL de la presqu'île Guérandaise - Saint Nazaire publiés fin 2014. Ces documents mériteraient d'être mentionnés car ils constituent une source d'information utile pour appréhender le risque d'inondation sur le foncier du GPMNSN. De plus les apports de ces documents sont de nature à influencer la synthèse, selon laquelle « *L'aire principale d'étude est concernée par les risques naturels inondation et, dans une moindre mesure, submersion marine* »³⁵. Cette hiérarchisation semble devoir être inversée, l'influence marine étant prédominante au vu des dernières études menées³⁶ ;
- concernant les risques industriels, sont évoqués les PPRT de la raffinerie Total à Donges (février 2014) et autour d'Elengy, IDEA Services vrac et Yara France à Montoir-de-Bretagne (décembre 2013), ainsi que l'engagement d'une approche spécifique au titre des adaptations prévues par la circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT. Le projet stratégique ne prend cependant pas en compte, selon la contribution à l'avis de l'Ae adressée par le préfet de la Loire Atlantique le 31/7/2015, l'ensemble des avancées apportées par la circulaire précitée du 25 juin 2013 ; par ailleurs les chiffres sur les impacts estimés du PPRT³⁷, datant de 2012, n'intègrent pas les informations communiquées à cet égard au GPMNSN par les services de l'Etat³⁸. Enfin, compte tenu de sa date de réalisation, le dossier n'évoque pas les conséquences des investissements récemment annoncés de la raffinerie de Donges³⁹.

L'Ae recommande le réexamen des articulations du plan stratégique avec :

- ***l'ensemble des documents relatifs aux risques d'inondation, en particulier pour les risques de submersion marine qui semblent sous-estimés par rapport à ceux d'inondation de la Loire ;***

³⁵ § 3.8.3 du rapport d'évaluation environnementale (p. 143).

³⁶ Ces éléments sont soulignés par la contribution à l'avis de l'Ae, adressée par le préfet de Loire Atlantique le 31/7/2015.

³⁷ § 4.2.1.2.1 du plan stratégique (p. 33).

³⁸ Ces éléments sont soulignés par la contribution à l'avis de l'Ae adressée par le préfet de Loire Atlantique le 31/7/2015.

³⁹ Ceux-ci devraient nécessiter le déplacement de la voie ferrée reliant Nantes à Saint-Nazaire, question assez largement médiatisée par ailleurs.

- **les risques industriels, au regard des données issues de la circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT et des éléments connus concernant les conséquences des investissements annoncés de la raffinerie de Donges.**

2.2 Bilan environnemental du projet stratégique précédent

En dépit d'une situation économique contrainte, le GPMNSN fait état de son engagement dans une démarche d'aménagement et de développement durable des territoires et de la conduite de nombreuses actions concrètes. Il cite en particulier : des actions de certification environnementale, de recyclage de déchets, traitement de poussières, et gestion de sols pollués, de traitements des eaux de ruissellement et de rejets, ainsi qu'une démarche d'écologie industrielle sur le domaine aval, des actions de connaissance (inventaires écologiques, programme autour de la thématique des dragages) et de gestion d'espaces de nature, la gestion environnementale de zones d'activités, ainsi que des actions approfondies d'évaluation des enjeux en lien avec le projet d'aménagement sur le Carnet.

L'évaluation environnementale comporte un chapitre conséquent, de près de 30 pages, qui détaille le bilan du premier projet stratégique. Du fait du glissement de calendrier pour la réalisation d'opérations importantes d'aménagement elle relève : « *Etant donné que les projets impactants n'ont pas atteint le stade travaux durant la période du PS n°1 (2009-2013), aucune mesure d'évitement, de réduction ou de compensation des impacts n'a été mise en œuvre.* ». Toutefois, aucun des documents du dossier ne permet de connaître la situation antérieure et notamment l'existence de sites de compensation au titre d'aménagements plus anciens⁴⁰, ni, le cas échéant, la localisation actée des mesures de compensation à mettre en œuvre pour des aménagements déjà autorisés bien que non encore réalisés. La question renvoie également pour partie d'une part aux recommandations précédentes relativement à l'historique récent des aménagements du port, d'autre part aux travaux réalisés en 2014.

L'Ae recommande de préciser si des sites de compensation ont été mis en place au titre des aménagements du port déjà réalisés ou autorisés.

Concernant la gestion des espaces naturels, le bilan fait état d'une montée en puissance de la prise en charge de la question pendant le premier plan stratégique sur les 1 000 ha d'espaces à vocation naturelle dont il est gestionnaire (réalisation d'inventaires sur près de 700 ha terrestres et sur les vasières, mise en place d'actions de gestion écologique). On note plus spécifiquement la réalisation à titre expérimental, au nord de la plateforme du terminal multi-vrac de Montoir-en-Bretagne, d'une action volontaire de restauration (recréation de milieux propices aux batraciens principalement) d'une zone de 5 ha non exploitable du fait de sa position contrainte entre routes et voies ferrées, dont le retour d'expérience est encourageant en termes de réponse des milieux et de colonisation du site par des taxons d'intérêt patrimonial. L'évaluation environnementale fait état au §1.4.2.1 de la publication en 2012 d'un document intitulé « *La gestion des espaces naturels du GPMNSN* » d'usage interne, communiqué aux rapporteurs mais non joint au dossier.

Les autorisations de dragage d'entretien du chenal et d'immersion des sédiments ont été renouvelées le 24 avril 2013 pour une période de dix ans, et la politique de dragage du GPMNSN est clairement exposée dans le projet stratégique. Elle repose sur un travail conséquent lors du précédent projet stratégique notamment pour l'optimisation des techniques de dragage et des immersions, et le GPMNSN dispose d'un document-cadre « *Entretien des profondeurs* » également d'usage interne.

Le projet stratégique indique également l'existence d'un schéma directeur de développement du réseau ferroviaire et de ses interfaces non joint au dossier.

Par ailleurs, le projet stratégique fait état en § 4.3.2 d'un schéma spatial des sites portuaires aval adopté en 2012, dont il présente la cartographie, alors même qu'il indique en § 1.1 que la concertation sur ce document n'avait pu être menée.

⁴⁰ Oralement, les représentants du GPMNSN rencontrés par les rapporteurs ont mentionné que les projets de nature à motiver des compensations en termes de gestion des espaces naturels (remblais notamment) ont tous été réalisés avant la mise en application des réglementations environnementales.

Pour la complète information du public, l'Ae recommande d'établir une note de présentation de chacun des différents documents de travail qui ont nourri la réflexion stratégique du GPMNSN, notamment en termes de dragages et d'immersion, de gestion des espaces naturels, de schéma ferroviaire, et de schéma spatial des activités.

2.3 Analyse de l'état initial

2.3.1 Analyse de l'aire d'étude retenue

L'évaluation environnementale annonce ne pas se focaliser sur les seuls sujets de la responsabilité directe du GPMNSN, appréhender les questions sur un territoire qui dépasse strictement le domaine portuaire, et apprécier l'état initial à différentes échelles, distinguant le périmètre du projet stratégique (la circonscription portuaire incluant la zone de clapage⁴¹ de la Lambarde), l'aire d'étude (environnement proche du périmètre de projet y compris la zone marine aval, jusqu'à la limite haute d'influence de la marée le long de la Loire), et le périmètre de réflexion élargi (susceptible d'être influencé par le projet, potentiellement l'ensemble de l'hinterland et d'une zone marine élargie).

Cette entrée multi-échelles, pertinente dans son principe, reste toutefois relativement théorique dans l'exposition ultérieure des questions - les périmètres de réflexion « élargis » étant en particulier peu abordés en pratique.

2.3.2 Éléments du patrimoine naturel

Les éléments apportés par l'état initial pour la description de la morpho-dynamique de l'estuaire, de la qualité de l'eau des habitats, faune et flore, terrestre et marins, sont abondants et permettent, en dépit de lacunes⁴², de prendre la mesure de l'intérêt majeur du patrimoine de l'estuaire et des espaces avoisinants - en dépit d'une dégradation du fonctionnement estuarien qui se poursuit :

- spécificité du fonctionnement estuarien, de son hydrographie, des phénomènes de marées et de sa morpho-dynamique, mécanisme de formation du bouchon vaseux, remontée de la dynamique de salinité. Un bref historique de l'évolution de l'estuaire et de ses milieux naturels est présenté, dont une des caractéristiques emblématiques est la régression des vasières intertidales⁴³, caractéristiques du fonctionnement estuarien, en raison des aménagements industriels portuaires et des extractions de sables en amont de Nantes. Selon le rapport, la superficie actuelle de surfaces intertidales, de 2 330 ha⁴⁴ dont 2 000 ha⁴⁵ de vasières, se concentrant à 80 % en aval de Cordemais, régresse de façon continue au rythme de sept hectares par an au bénéfice des roselières ;
- turbidité naturelle importante ; eaux intérieures estuariennes de mauvaise qualité notamment en raison de la présence de contaminants chimiques issus des activités industrielles dans l'estuaire, et en état écologique moyen avec des phénomènes d'hypoxie⁴⁶, ce qui motive un report d'objectif de bon potentiel⁴⁷ à 2027 ; meilleure qualité des eaux littorales et marines ; le rapport mentionne une qualité des eaux de baignade au moins « bonne » en 2013 sur l'ensemble de l'aire d'étude, appréciation cependant contredite par la direction générale de la santé⁴⁸ ;

⁴¹ Le clapage est l'opération consistant à déverser en mer des substances, en principe à l'aide d'un navire dont la cale peut s'ouvrir par le fond. Souvent — par extension — le clapage désigne toute opération de rejet en mer de boues ou de solides (source : Wikipedia).

⁴² Dans son avis du 6 mai 2015, le Conseil scientifique de l'estuaire de la Loire (CSEL) signale de telles lacunes, d'une façon générale, et estime nécessaire une consolidation des informations relatives à l'état initial, en particulier en recourant aux données du GIP Loire-Estuaire.

⁴³ Depuis 1821, la régression de la superficie des vasières intertidales est de 57%, dont 35% sur la seconde moitié du XX^e siècle.

⁴⁴ Chiffre cité aux § 3.2.1.1 et 3.6.1.1 du rapport d'évaluation environnementale.

⁴⁵ Chiffre cité au § 3.5.3 du rapport d'évaluation environnementale.

⁴⁶ Déficit en hydrogène dissous.

⁴⁷ S'agissant d'une « masse d'eau fortement modifiée », masse d'eau de surface ayant subi certaines altérations physiques dues à l'activité humaine et de ce fait fondamentalement modifiée quant à son caractère, on cible, au titre de la directive cadre européenne sur l'eau du 23 octobre 2000, le « bon potentiel », qui tient compte des caractéristiques artificielles ou fortement modifiées de la masse d'eau, et non le « bon état » (issu de glossaire EauFrance sur l'eau).

⁴⁸ Le courrier du directeur général de la Santé à l'Ae, en date du 6 juillet 2015, signale que trois baignades de l'aire d'étude (Joalland à La Plaine sur Mer, « Face à l'avenue Vincent Auriol » à Saint-Nazaire et Anse de Toullain au

L'Ae recommande d'actualiser et corriger les informations relatives à la qualité des eaux de baignade sur l'aire d'étude.

- fonds sédimentaire principalement composés de vases, dont la qualité reste globalement satisfaisante, avec des dépassements ponctuels et limités pour certains éléments en dessous des seuils de contamination ;
- présence de sept sites Natura 2000 qui recoupent ou jouxtent la circonscription portuaire, dont deux zones spéciales de conservation⁴⁹ et deux sites d'intérêt communautaire⁵⁰ au titre de la directive habitats, et trois zones de protection spéciale⁵¹, et d'un nombre corrélativement important d'ensembles porteurs d'une forte biodiversité et de secteurs protégés (zones naturelles d'intérêt faunistique et floristique (ZNIEFF), arrêtés de protection de biotope, patrimoine du conservatoire du littoral, site Ramsar⁵² ;
- important réseau de zones humides de la basse Loire estuarienne ;
- présence de 2 800 ha de roselières, les prairies dominant cependant les surfaces terrestres de l'estuaire ;
- grande biodiversité fluviale, estuarienne et marine. L'analyse souligne notamment la richesse des communautés benthiques des vasières et des zones sédimentaires estuariennes, communautés qui jouent un rôle fondamental pour de nombreuses espèces d'oiseaux, de poissons et de crustacés. Une des caractéristiques les plus remarquables de l'estuaire et du littoral avoisinant est de constituer une halte migratoire et un site d'hivernage de niveau international pour de nombreux oiseaux : plus de 250 espèces y sont régulièrement observées et plus d'une centaine y trouvent les conditions favorables pour se reproduire. L'espèce végétale la plus emblématique de l'estuaire est l'Angélique des estuaires (*Angelica heterocarpa*), plante endémique de l'ouest de la France présente dans les seuls estuaires de la Loire, de la Charente, de la Gironde et de l'Adour, et inscrite dans la liste rouge des espèces menacées en France et à l'annexe II de la directive « Habitats » ;
- les composantes de la trame verte et bleue sont décrites à l'échelle du schéma régional de cohérence écologique des Pays de la Loire en cours de finalisation.

Ces éléments de description des milieux naturels ne sont toutefois pas déclinés à l'échelle des sites portuaires et des milieux immédiatement avoisinants.

L'Ae recommande de présenter, sans négliger les espaces interstitiels résiduels sur les sites portuaires, une cartographie et une description des espaces à vocation naturelle, de leurs fonctionnalités et de l'intérêt de leur valorisation, tant du point de vue écologique que du point de vue paysager ou du cadre de vie qu'ils représentent.

2.3.3 Les risques majeurs

L'évaluation environnementale fait état des risques majeurs auxquels sont soumis les sites portuaires, tant naturels (inondations, submersion marine) que technologiques (installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) dont deux groupes relèvent de la directive Seveso⁵³). Outre les observations déjà mentionnées au point 2.1.2 du présent avis - « Articulations avec les autres plans, schéma, programmes » - il peut être souligné qu'aucune cartographie n'est associée à cette présentation, qui ne décrit pas d'avantage les contraintes du territoire liées à ces risques.

L'Ae recommande de présenter une cartographie, à l'échelle des sites portuaires concernés et des sites urbains qui leur sont contigus, des aléas naturels et technologiques et de décrire les prescriptions réglementaires associées.

Pouliguen ont bénéficié d'une eau de qualité simplement « suffisante » en 2013, l'une d'entre elles ayant ultérieurement été classée en qualité « insuffisante ».

⁴⁹ FR5200621 Estuaire de la Loire, FR5200623 Grande Brière et marais de Donges ; l'Ae relève que la récente désignation de ces deux sites en ZSC ne sont pas mentionnées par l'état initial.

⁵⁰ FR5202011 Estuaire de la Loire nord, FR5202012 Estuaire de la Loire sud - Baie de Bourgneuf.

⁵¹ FR5212014 Estuaire de la Loire - Baie de Bourgneuf, FR5212008 Grande Brière, marais de Donges et du Brivet, FR5210103 Estuaire de la Loire.

⁵² La convention de Ramsar sur les zones humides est un traité intergouvernemental adopté le 2 février 1971 à Ramsar en Iran pour la gestion durable des zones humides.

⁵³ Sites industriels présentant des risques d'accident majeur justifiant d'y maintenir un niveau de prévention élevé.

L'Ae relève que les aspects liés à la sécurité d'accès à des sites particulièrement sensibles ne sont par ailleurs pas traités.

L'Ae recommande que le port précise sa stratégie en matière de sécurité d'accès aux installations sensibles des sites portuaires.

2.3.4 Urbanisme et cadre de vie

Différentes thématiques (urbanisme et habitat, nuisances sonores, qualité de l'air, paysages) sont examinées à ce titre, de façon relativement sommaire et comportant quelques lacunes et inexactitudes :

- nuisances sonores : seule est évoquée l'existence de différentes cartes de bruit, sans que leur rapport avec le port et ses activités soit établi. Quelques indications sur la contribution du port à ces problématiques (directe ou indirecte, via le trafic poids lourds ou les activités implantées sur le port par exemple) seraient utiles ;

L'Ae recommande que la présentation des nuisances sonores fournisse les indications pertinentes sur les contributions à ces nuisances des activités portuaires ou localisées sur le port.

- qualité de l'air : selon le rapport, celle-ci est bonne dans toutes les agglomérations de la région et une diminution des concentrations en polluants primaires (monoxyde de carbone, dioxyde de soufre) y est observée en lien, est-il indiqué, avec les progrès technologiques des véhicules routiers et les efforts des industriels pour limiter leurs émissions, notamment à la raffinerie de Donges et à la centrale thermique de Cordemais. Toutefois les diagrammes d'évolution de l'indice ATMO des agglomérations nantaise et nazairienne, joints en appui, font au contraire apparaître une progression du nombre de périodes où l'indice est moyen, médiocre ou mauvais, tant à Saint-Nazaire qu'à Nantes (ces périodes représentent entre 25 % et 30 % du total, en 2011 comme en 2012, contre 15 % environ entre 2001 et 2010). La cohérence entre les informations est à rétablir et, en cas de dégradation confirmée au cours des dernières années, des éléments d'interprétation adaptés sont à fournir.

L'Ae recommande d'assurer la cohérence des informations concernant la qualité de l'air et, dans le cas où une dégradation aurait été constatée au cours des dernières années, de fournir les éléments d'interprétation adaptés.

- paysages : le rapport présente un certain nombre de caractéristiques des paysages de l'estuaire, de leurs évolutions historiques liées à la progression démographique et à une urbanisation soutenue, ainsi que le contraste entre un espace naturel foncièrement horizontal et les installations industrielles, de Donges et de Cordemais en particulier, caractérisées par leurs grandes verticalités. Cette approche sommaire et relativement réductrice omet en revanche de mentionner des transformations plus récentes, comme l'éolienne du Carnet, l'usine Alstom à Montoir-de-Bretagne ou le nouveau grand portique des chantiers navals de Saint-Nazaire, installations qui marquent pourtant fortement le paysage.

L'Ae recommande une présentation des principales évolutions récentes des paysages, concernant notamment des installations de gabarit inhabituel et marquantes.

2.4 Scénario de référence, solutions de substitution raisonnables et description des raisons des choix du projet stratégique

2.4.1 Les perspectives d'évolution du territoire, sans projet stratégique

Le scénario de référence, ou « fil de l'eau », est défini d'une façon générale comme celui prolongeant les tendances passées et consistant à n'enclencher aucun nouveau projet mais à mener à leur terme les projets et orientations du premier projet stratégique.

Concernant les dragages d'entretien, le dossier rappelle les efforts importants engagés par le GPMNSN, au titre de son premier plan stratégique 2009-2014, qui ont conduit à une réduction importante tant des volumes dragués qu'immergés. Les droites de régression

jointes au dossier, mettent en évidence une évolution qui a fait passer le volume des dragages de 9 Mm³ en 2009 à 5,5 en 2013, celui des immersions passant sur la même période de 6 Mm³ à 3. Le GPMNSN indique que la prolongation d'un tel rythme de décroissance n'est pas envisageable pour la suite, mais aussi, et de façon plus contestable, retient en référence la moyenne des volumes dragués et immergés de 2009 à 2013, soit 7 Mm³ dragués et 4,5 Mm³ immergés. Cette approche revient, en première analyse, à effacer une bonne partie du bénéfice des réductions réalisées ces dernières années. Sauf à justifier de conditions hydrométéorologiques exceptionnelles sur les années 2009-2013 justifiant de corriger la série des données, il semblerait plus pertinent, sur la base des informations fournies, de prendre en référence les valeurs données par les droites de régression pour l'année 2013.

L'Ae recommande que le scénario de référence prenne en compte, sauf éléments hydrométéorologiques précis justifiant de corriger la série, les volumes de dragages d'entretien et d'immersion de sédiments correspondant aux valeurs données pour 2013 par la droite de régression des évolutions 2009-2013.

Concernant les projets et leurs conséquences en matière d'aménagements et de consommation foncière, le dossier indique que le scénario du PS 2015-2020 ne diffère que peu du scénario de référence au motif qu'il est « dans la prolongation des projets stratégiques actuels » et que des projets [prévus au PS 2015-2020] « ont été démarrés avec la réalisation des dossiers réglementaires ou celles des études ». Cette appréciation pourrait sans doute être nuancée. Ainsi, le fort développement envisagé de la filière des énergies nouvelles, pour laquelle l'aménagement du site du Carnet est envisagé, est aussi présenté à diverses reprises comme résultant de diverses décisions récentes (implantation de l'usine Alstom à Montoir-de-Bretagne, parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire) non prévues voire imprévisibles lors de l'élaboration du précédent projet stratégique.

2.4.2 Solutions de substitution raisonnables et raisons du choix du projet

D'une façon générale, bien que les principaux projets d'aménagement relèvent selon le rapport du scénario de référence puisque déjà « initiés » lors du projet stratégique 2009-2014, ils font néanmoins l'objet dans l'évaluation environnementale de la plupart des présentations requises pour les nouveaux projets (examen des solutions de substitution, analyse des impacts et des mesures « ERC »⁵⁴...). L'Ae confirme la nécessité de toutes ces présentations dans la présente évaluation environnementale, ces projets « déjà initiés » relevant en fait précédemment plus de « perspectives » aux contours et aux échéanciers imprécis – qui ont d'ailleurs fait l'objet d'évolutions substantielles⁵⁵. De plus, s'agissant de l'aménagement du Grand Tourteau, son incompatibilité actuelle avec la DTA et le fait que sa poursuite suppose un débat public encore à venir permettent difficilement de le dispenser des présentations requises pour les nouveaux projets.

Le dossier fait état de sites alternatifs pour les projets du Carnet et du Grand Tourteau, il en expose les contraintes pour les activités envisagées (superficie insuffisante, configuration du parcellaire, éloignement des infrastructures portuaires, périmètres de risques, enjeux écologiques). Concernant le site du Grand Tourteau, il identifie un projet alternatif⁵⁶ possible bien que présentant des désavantages comparatifs, et renvoie aux études complémentaires à mener et à la concertation publique. Il n'examine pas en revanche, pour aucun des trois principaux projets d'aménagement (les deux précédemment cités et Cheviré), de solutions d'optimisation de l'exploitation de secteurs déjà aménagés. Cette absence de recherche d'optimisation de secteurs déjà exploités soulève des questions, comme peut l'illustrer le cas de l'extension envisagée du site de Cheviré, où les densités d'occupation et d'activité observés peuvent paraître faibles⁵⁷.

⁵⁴ Eviter, Réduire, Compenser.

⁵⁵ Abandon du projet de Donges Est, évolution des objectifs et du contenu du projet du Carnet, ...

⁵⁶ Port aval, en emprise sur le domaine public maritime.

⁵⁷ Lors de leur visite, les rapporteurs se sont étonnés de constater une densité extrêmement faible d'occupation (stockages) et l'absence apparente d'activité sur les terre-pleins du site ; les représentants du GPMNSN ont évoqué un travail mené pour établir l'état actuel de l'occupation du site, les enjeux, les contraintes et les pistes de rationalisation, qui n'est pas présenté dans le dossier.

Cette absence de présentation de recherches d'optimisation de secteurs déjà aménagés est en contradiction avec l'affirmation du projet stratégique selon laquelle « pour conduire une politique de développement durable des espaces portuaires estuarien, le GPMNSN doit, notamment, rationaliser l'utilisation des espaces en recherchant leur densification. Cet axe constitue le premier objectif du PS 2015-2020 »⁵⁸.

L'Ae recommande que soit présentée, notamment sur le secteur de Cheviré, l'état de l'occupation actuelle du site, des enjeux et des contraintes, ainsi qu'une recherche de solutions raisonnables de substitution aux projets d'aménagement, passant par l'optimisation de l'exploitation de secteurs déjà aménagés.

Concernant le développement de la multi modalité, le dossier indique qu'aucune solution de substitution n'est envisageable pour le projet de réaménagement de la cour ferroviaire fret de Montoir-de-Bretagne en chantier de transport combiné. La proximité du terminal à conteneurs de Montoir-de-Bretagne convainc de fait assez facilement du bien-fondé de cette implantation, au demeurant sur des espaces déjà aménagés. L'Ae note que le GPMNSN reste prudent sur les échéances de réalisation : « L'action envisagée [qui] se limite aux études techniques et réglementaires .../...l'absence de maîtrise foncière sur le site concerné et la nécessité d'un travail partenarial avec RFF ne permettant pas de s'engager davantage dans ce projet à l'échelle du projet stratégique »⁵⁹.

2.5 Analyse des effets probables du projet stratégique

L'analyse s'appuie sur une matrice qui permet de visualiser les incidences possibles des différents objectifs des volets 4 et 5 du PS avec les principaux enjeux environnementaux. Cette approche, qui suit les préconisations de la note méthodologique « Préconisations relatives à l'évaluation environnementale stratégique » du CEREMA, fait apparaître que deux objectifs ont des incidences ambivalentes au regard de différents enjeux environnementaux :

- la « rationalisation de l'utilisation de l'espace portuaire », qui débouche en pratique sur la réalisation de nouveaux aménagements sur des secteurs présentant un intérêt environnemental (Le Carnet, Le Grand Tourteau, Cheviré). L'Ae ne peut que souscrire à ce « constat d'ambivalence », auquel font écho les interrogations déjà formulées dans le présent avis concernant les imprécisions et l'importance des surfaces qu'il est envisagé d'aménager (§ 2.1.1) et la recherche de solutions de substitution passant par l'optimisation de l'exploitation de secteurs déjà aménagés (§ 2.4.2) ;
- la « stratégie du port en faveur du transport fluvial », visant à favoriser la complémentarité entre des sites amont et aval, qui peut aussi entraîner la réalisation de nouveaux aménagements sur l'estuaire (points d'embarquement et de débarquement) avec différentes incidences, notamment sur les milieux aquatiques.

L'Ae relève que cette grille d'approche ne traite pas des nuisances en termes de bruit et de pollution lumineuse, notamment liées aux nouveaux aménagements et aux ambitions de développement des trafics de conteneurs.

L'Ae recommande une analyse des effets probables direct et induits du projet stratégique en termes de bruit et de pollution lumineuse, et des mesures envisagées notamment pour leur réduction.

2.5.1 Hydro morphologie de l'estuaire

Selon le dossier les effets du projet stratégique sur l'hydro morphologie de l'estuaire peuvent être considérés comme négligeables à court et moyen terme, voire positifs. Du fait de l'utilisation d'espaces déjà remblayés dans les années 70-80, et en l'absence d'opérations structurantes (type endiguement) et de modification des cotes du chenal, les seules évolutions prévisibles devraient, en effet, résulter de différentes actions en cours ou à venir tendant à réduire les impacts des dragages (extension de l'utilisation d'un système d'injection d'eau à basse pression remettant les vases en suspension dans le courant, sans

⁵⁸ § 5.1.2.4 de l'EE « Choix des sites à aménager et alternative examinée ».

⁵⁹ § 5.2.2 de l'EE : « Stratégie du port en faveur des solutions multimodales ».

dispersion ; recherche d'une nouvelle zone d'immersion visant à diminuer la dispersion des sédiments immergés).

Le dossier ne fait pas mention de l'impact éventuel du projet d'aménagement du Grand Tourteau (vasière de Méan), au motif que sa réalisation ne deviendrait effective qu'au titre du projet stratégique ultérieur.

L'Ae recommande que le dossier précise les effets, tels qu'ils sont appréhendés à ce jour, d'une éventuelle suppression de la vasière de Méan sur l'hydromorphologie de l'estuaire.

2.5.2 Habitats naturels et zones humides

Tous les projets d'aménagement concernent des zones humides – en totalité ou en partie.

Le dossier fait état d'impacts importants sur les habitats du site du Carnet (en dépit d'une artificialisation ancienne⁶⁰, 45 des 110 ha qu'il est prévu d'aménager⁶¹ sont considérés comme d'intérêt écologique fort ou très fort, et 65 ha d'intérêt modéré) et du site de Cheviré (disparition de 7 ha de friches sableuses d'intérêt patrimonial pour les invertébrés, de 3,3 ha de boisements alluviaux et de 3,3 ha de roselière-phalaridaie).

Lors de la visite des rapporteurs de l'Ae, les représentants du port leur ont présenté de façon synthétique les différentes fonctions écologiques assurées par la vasière de Méan et l'étier⁶² du Brivet qui la longe et met en communication l'estuaire et la Grande Brière, ainsi que les incidences de l'aménagement envisagé du Grand Tourteau sur ces différentes fonctions et les possibilités de réduire celles-ci. De l'avis de l'Ae, une telle présentation synthétique aurait sa place dans le projet stratégique.

L'Ae recommande que la présentation du projet d'aménagement du Grand Tourteau dans le projet stratégique inclue une synthèse de l'ensemble des incidences environnementales à terme de cet aménagement, telles qu'elles peuvent être appréhendées aujourd'hui.

Concernant l'aménagement de Cheviré, le CSEL fait observer dans son avis du 6 mai 2015 que « les conséquences ne peuvent être analysées et jugées du seul point de vue des surfaces directement impactées, car la zone écologique globale est déjà une zone relictuelle avec un seuil de maintien de certains habitats qui n'est pas connu (forêts alluviales par exemple) ».

L'Ae recommande d'évaluer les conséquences écologiques de l'extension d'aménagement de Cheviré en prenant en compte la question du seuil de maintien de certains habitats compte tenu de ce que cette extension concerne une zone écologique relictuelle.

Selon le rapport d'évaluation environnementale, le projet stratégique a peu d'impacts significatifs sur le paysage, « les projets d'aménagement et de plates-formes logistiques inscrits au PS [étant] situés dans les zones déjà urbaines, près de sites industriels ou dans des secteurs présentant déjà des infrastructures urbaines ». Cette affirmation paraît à nuancer ou à préciser⁶³, s'agissant notamment de l'aménagement prévu au Carnet. De plus, l'Ae note que le projet stratégique ne propose d'actions en matière de mise en valeur du patrimoine industriel que sur le site de Saint-Nazaire.

L'Ae recommande de préciser l'appréciation des effets du projet stratégique 2015-2020 sur les paysages, notamment sur le site du Carnet.

⁶⁰ Comme il est indiqué dans le rapport ce site a en fait été artificialisé il y a une quarantaine d'années pour un projet de centrale nucléaire abandonné. Revenu depuis à un « état naturel », majoritairement constitué de zone humide, il n'est cependant pas caractéristique des milieux estuariens.

⁶¹ Le site a une superficie globale de 400 ha.

⁶² Chenal faisant communiquer les eaux côtières ou estuariennes avec un marais.

⁶³ Lors de la visite de représentants de l'Ae, les représentants du port ont fait valoir que les aménagements du Carnet resteraient relativement légers et potentiellement « réversibles », soit sans rapport avec les installations industrielles lourdes de la rive droite.

2.5.3 Sites Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 vise à établir si le projet de plan stratégique est ou non susceptible d'avoir des effets significatifs dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site, avant toute prise en considération d'éventuelles mesures compensatoires, mais après les dispositions d'évitement et de réduction d'impact retenues par le GPMNSN.

L'évaluation environnementale établit la liste des actions du projet stratégique susceptibles d'incidence potentielle directe et indirecte, positive et négative sur les sites Natura. L'appréciation des impacts est globalement documentée de façon proportionnée aux enjeux.

Ses conclusions sur l'absence d'incidence négative significative appellent toutefois deux d'observations :

- sur le plan méthodologique, l'Ae attire l'attention du GPMNSN sur l'insuffisance de l'approche, qui doit considérer l'état de référence au moment de la désignation des sites, et ainsi s'intéresser aux impacts cumulés des projets déjà terminés « *s'ils continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité* »⁶⁴. Cette observation est à relier avec l'intérêt déjà souligné de disposer de l'historique récent du port, et d'une mise en perspective rétrospective du projet stratégique.
- concernant l'aménagement portuaire du Grand Tourteau, l'éventualité du remblaiement de la vasière de Méan entraînerait la destruction de 50 ha dans le site « estuaire de la Loire ». L'évaluation environnementale pointe la dynamique actuelle de la vasière qui tendrait – en l'absence de restauration – à disparaître et perdre ses fonctionnalités⁶⁵. En revanche, elle ne permet pas d'apprécier l'importance de ces fonctionnalités relativement aux vasières voisines et de manière plus générale au sein du site Natura 2000. Par ailleurs, l'absence de réalisation effective de l'aménagement sur la durée du projet stratégique n'autorise pas à conclure à l'absence d'effet significatif.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation des incidences Natura 2000 en précisant si des impacts cumulés avec des aménagements antérieurs sont à considérer au regard de l'état de conservation des espèces et des habitats des sites Natura 2000, et en analysant de manière détaillée l'effet potentiel de l'aménagement portuaire du Grand Tourteau.

S'agissant des incidences des immersions de produits de dragage sur les sites Natura 2000 en mer, le rapport s'appuie sur le dossier d'incidences intégré dans la demande d'autorisation loi sur l'eau pour le renouvellement de l'autorisation de dragages et d'immersion à la Lamblarde (2012), selon lequel les évolutions des pratiques développées par le GPMNSN ont réduit les incidences et les améliorations en cours constituent un réel effort pour améliorer l'état de conservation des espèces et des habitats d'intérêt communautaire des sites Natura 2000 voisins du GPM.

Les présentations relatives aux effets du PS 2015-2020 sur les autres aspects (qualité des eaux, continuités écologiques, qualité de l'air et gaz à effets de serre, risques), ainsi que sur les effets cumulés au sein du projet stratégique ou avec d'autres projets, plans et programmes régionaux ou locaux n'appellent pas d'observation particulière de l'Ae.

2.5.4 Impacts cumulés

Le rapport examine les impacts cumulés au sein du PS 2015-2020 d'une part, avec d'autres projets, plans et programmes d'autre part. Il n'examine pas, en revanche, les impacts cumulés du PS 2015-2020 avec d'autres actions en cours du GPMNSN résultant de décisions antérieures.

⁶⁴ « Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE) » : point 4.4.3

⁶⁵ Cette évolution ne saurait être considérée comme spontanée. Elle est notamment liée à la proximité des installations portuaires qui l'enserrent.

Comme précédemment indiqué⁶⁶, l'Ae considère que les présentations requises pour les projets d'aménagement non engagés du GPMNSN⁶⁷ sont, pour les raisons exposées, à intégrer directement dans l'évaluation environnementale du PS 2015-2020. Il y a lieu en outre de prendre en compte, au titre des impacts cumulés, les effets sur l'environnement des projets en cours et non achevés à ce jour (comme, à Montoir-de-Bretagne, le déplacement du terminal roulier en cours et l'extension du terminal à conteneurs).

L'Ae recommande de prendre en compte, au titre des impacts cumulés, les effets sur l'environnement des aménagements en cours en 2015.

2.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation de ces impacts

Cette section du rapport d'évaluation est sommaire, une page de considérations assez générales étant consacrée à chacun des trois types de mesures.

Mesures d'évitement

L'Ae estime, concernant les projets d'aménagement du projet stratégique, que la démarche d'évitement n'a pas été conduite à son terme. En particulier, des solutions éventuellement moins pénalisantes pour l'environnement naturel sont évoquées dans le dossier (Montoir aval pour l'amélioration de l'offre logistique, Donges Ouest pour le développement de la filière des énergies renouvelables), mais écartées, notamment au motif des contraintes liées aux PPRT. Ces conclusions, au demeurant peu argumentées dans le dossier, sont à réexaminer en prenant en compte les règles issues de la circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques ainsi que l'ensemble des informations communiquées au GPMNSN par les services de l'Etat sur ces questions⁶⁸.

L'Ae recommande d'approfondir la démarche d'évitement concernant les différents aménagements prévus en précisant les raisons pour lesquelles des sites alternatifs, envisagés en rive droite, n'ont pas été retenus au motif de risques technologiques. Les précisions à apporter, appuyées par des cartographies, devront notamment prendre en compte les règles relatives aux PPRT issues de la circulaire du 25 juin 2013 relative au traitement des plates-formes économiques ainsi que l'ensemble des informations communiquées au GPM par les services de l'Etat.

Mesures de réduction

Les perspectives de réponse à la politique d'offre du GPM restant incertaines⁶⁹, des solutions progressives ou réversibles auraient mérité d'être examinées : recours, en première étape, aux sites alternatifs évoqués au point précédent ; optimisation de l'exploitation de secteurs déjà aménagés⁷⁰ ; opérations d'aménagement réversibles⁷¹.

L'Ae considère par ailleurs qu'il pourrait être pertinent que le GPMNSN s'engage à ne réaliser les travaux, une fois les procédures acquises, qu'en fonction de la demande effective.

L'Ae recommande de compléter la démarche de réduction des incidences du projet stratégique en recherchant, compte tenu notamment des incertitudes inhérentes à la politique d'offre du GPM, des solutions progressives ou réversibles.

⁶⁶ Cf. § 2.4.2 du présent avis.

⁶⁷ En premier lieu les projets d'aménagement du Carnet, de Cheviré et du grand Tourteau.

⁶⁸ Cf. § 2.1.2 du présent avis, relatif à l'articulation avec les autres plans, schémas, programmes et autres documents de planification.

⁶⁹ Ainsi la perspective de croissance de 180.000 à 400.000 du trafic conteneurs à Montoir-de-Bretagne, ou le développement des EMR.

⁷⁰ Cf. § 2.4.2 du présent avis, relatif aux solutions de substitution raisonnables.

⁷¹ Cf. l'avis du CSEL du 6 mai 2015 sur le projet de plan stratégique, qui suggère de tels aménagements réversibles pour le site du Carnet.

Mesures de compensation

Telles qu'elles sont exposées dans le dossier, ces mesures appellent les observations suivantes :

- aucune indication n'est donnée sur les mesures de compensation envisageables au titre de l'aménagement du Grand Tourteau. De telles indications ont pourtant leur place dans cette section, s'agissant d'un projet mentionné à de multiples reprises dans le rapport, nonobstant les incertitudes tenant au débat public à venir. Il serait notamment utile de préciser dans cette section du rapport l'état actuel des connaissances sur la faisabilité et la pérennisation des mesures de compensation envisageables.

L'Ae recommande de préciser les compensations envisageables au titre de l'aménagement du Grand Tourteau, ainsi que l'état actuel des connaissances relatives à leur faisabilité ;

- le dossier précise que « l'objectif est d'aller au-delà d'une compensation surfacique en proposant des mesures compensant les fonctions écologiques altérées ». Cette mention est notamment conforme aux exigences du SDAGE, qui ne prévoit une compensation surfacique de la disparition de zones humides de 2 pour 1 que dans la mesure où la compensation fonctionnelle ne pourrait être trouvée⁷². Ce mécanisme, pertinent dans son principe, conduit par exemple sur le site du Carnet, pour une superficie affectée de 110 ha⁷³, à restaurer 64,6 ha, judicieusement répartis sur les 290 ha non aménagés qui, ainsi régénérés, devront assurer globalement au final les mêmes fonctions écologiques que les 400 ha du site initial. Les explications données pour justifier l'absence de prise en compte des 65 ha d'intérêt modéré pour la recherche de compensation, et plus généralement le niveau de compensation des fonctions écologiques altérées, sont cependant insuffisamment développées ;
- le mécanisme de compensation décrit ci-dessus pour le Carnet n'a de sens que si l'engagement pris par le GPMNSN est bien d'assurer de façon pérenne le maintien de l'ensemble des 290 ha non aménagés du site dans l'état de fonctionnement écologique résultant de la compensation effectuée. Une telle garantie pourrait être confortée par la prise d'un arrêté préfectoral de protection de biotope ou, le moment venu, par l'insertion de ces espaces dans la RNN ;
- de manière plus générale, le dossier ne permet pas de localiser les sites de compensation envisagés au titre des projets du présent projet stratégique, ni d'appréhender les liens fonctionnels à garantir entre les espaces de restauration prévus pour compenser les effets des futurs aménagements (Le Carnet, Cheviré aval, Le Grand Tourteau.....), et les espaces naturels environnants.

L'Ae recommande de compléter la présentation des mesures de compensation présentées, en :

- ***précisant les principes retenus pour assurer la pleine compensation des fonctions écologiques altérées par les aménagements, garantissant le maintien des liens fonctionnels entre les espaces restaurés et les espaces naturels environnants ;***
- ***localisant les sites de compensation envisagés au titre de l'ensemble des projets du présent projet stratégique ;***
- ***précisant les engagements de pérennisation sur le long terme de la préservation des superficies mobilisées pour la compensation (superficies restaurées et superficies fonctionnellement liées).***

⁷² Article 8 B2 du SDAGE 2010-2015: « Dès lors que la mise en oeuvre d'un projet conduit, sans alternative avérée, à la disparition de zones humides, les mesures compensatoires proposées par le maître d'ouvrage doivent prévoir, dans le même bassin versant, la récréation ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel et de la qualité de la biodiversité. A défaut, la compensation porte sur une surface égale à au moins 200 % de la surface supprimée. ».

⁷³ Dont 51 de zone humide, selon une étude Artelia de mars 2014.

2.7 Dispositif de suivi et d'évaluation

Le rapport d'évaluation retient 32 indicateurs pour le volet 4 et 5 pour le volet 5. Pour chacun sont précisés le niveau « tendanciel » et l'objectif résultant des ambitions du projet stratégique.

Ce tableau appelle quelques observations de l'Ae, la plupart en lien avec des recommandations formulées par ailleurs dans le présent avis :

- les informations chiffrées relatives aux surfaces à aménager et à maintenir à l'état naturel ont été inversées par erreur dans le tableau des indicateurs. L'Ae ne peut, de plus, que formuler des réserves sur les objectifs affichés, en cohérence avec ses recommandations concernant les mesures d'évitement et les solutions de substitution à prévoir pour les projets d'aménagement ;
- les niveaux tendanciels retenus pour les dragages d'entretien, correspondant à la moyenne des volumes dragués et immergés sur la période 2009-2013 sont trop élevés (cf. § 2.4.1 du présent avis). Par ailleurs le fait que « *le plan stratégique ne propose pas d'objectif chiffré car le volume est trop dépendant des conditions hydrométéorologiques* » n'apparaît pas acceptable. Pour l'Ae un objectif doit être fixé, reflétant les réductions escomptées des différentes mesures dont le GPM prévoit la mise en oeuvre ;
- quelques indicateurs ne précisent pas d'objectifs chiffrés (quantité de déchets générés par le GPM, réduction des gaz à effet de serre générés par le GPM) ou seulement tendanciels (ainsi une « diminution » des consommations d'eau, d'électricité ou de gaz). Il semble pourtant possible, dans la plupart des cas, de préciser des objectifs chiffrés.

L'Ae recommande :

- ***d'ajuster les objectifs de consommation d'espaces après qu'aient été réexaminées les mesures d'évitement et les solutions de substitution concernant les aménagements ;***
- ***de revoir et compléter les indicateurs pour lesquels aucun objectif n'est proposé et, sauf impossibilité, de quantifier les objectifs.***

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique présente une synthèse équilibrée et claire de l'évaluation environnementale.

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