



Autorité environnementale

Avis délibéré de l’Autorité environnementale sur le grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO) (31,33,40,47,64,82) – 2^{ème} avis

n°Ae : 2023-51

Avis délibéré n° 2023-51 adopté lors de la séance du 7 septembre 2023

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 7 septembre 2023 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le Grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO) (31,33,40,47,64,82).

Ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Karine Brulé, Marc Clément, Virginie Dumoulin, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Laurent Michel, Serge Muller, Jean-Michel Nataf

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

Étaient absent(e)s : Hugues Ayphassorho, Barbara Bour-Desprez, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Alby Schmitt, Éric Vindimian, Véronique Wormser

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

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet de la Haute-Garonne, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 4 juillet 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-6 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-1 du même code, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-7 du même code, l'avis a vocation à être rendu dans un délai de deux mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 12 juillet 2023 :

- le préfet de la Haute-Garonne,
- le directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) d'Occitanie.

Sur proposition des rapporteurs, l'Ae a consulté par courrier en date du 12 juillet 2023 le directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie, qui a transmis une contribution en date du 7 août 2023.

Sur le rapport de Philippe Ledenvic et Anne Pons, qui se sont rendus sur site les 17 et 18 août 2023, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.

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

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

La décision de l'autorité compétente qui autorise le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage à réaliser le projet prend en considération cet avis. Une synthèse des consultations opérées est rendue publique avec la décision d'octroi ou de refus d'autorisation du projet (article L. 122-1-1 du code de l'environnement). En cas d'octroi, l'autorité décisionnaire communique à l'autorité environnementale le ou les bilans des suivis, lui permettant de vérifier le degré d'efficacité et la pérennité des prescriptions, mesures et caractéristiques (article R. 122-13 du code de l'environnement).

Conformément au V de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, le présent avis de l'autorité environnementale devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19.

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

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

Synthèse de l'avis

Le grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO) consiste en la réalisation de lignes ferroviaires à grande vitesse nouvelles entre Bordeaux, Toulouse et Dax. Il prévoit la création de gares nouvelles ainsi que l'aménagement de lignes existantes notamment au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse. Ses principales composantes ont été déclarées d'utilité publique. S'agissant d'opérations à réalisation simultanée d'un même programme de travaux, l'étude d'impact initiale en 2014 était unique et devait comporter une appréciation globale des impacts du programme complet. L'Ae s'est alors exprimée dans un [avis unique](#).

Le nouveau dossier dont l'Ae est saisie est une demande d'autorisation environnementale pour les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse (dits AFNT), dont la composante principale est la mise à quatre voies du tronçon existant entre la gare Toulouse-Matabiau et le raccordement avec les lignes à grande vitesse. Selon l'article R. 122-7 du code de l'environnement, « *l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet transmet pour avis le dossier comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation aux autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1* ».

Le dossier n'indique pas à quel projet correspond l'étude d'impact présentée. Interrogée par l'Ae, SNCF Réseau a répondu par message électronique du 23 août 2023 : « *SNCF Réseau demande à rester sur la forme choisie d'une seule étude d'impact sur le projet GPSO* ». Compte tenu de ce choix, l'avis de l'Ae ne peut être instruit en l'état du dossier.

En effet, alors que ce choix aurait dû conduire le maître d'ouvrage à actualiser l'étude d'impact initiale « *dans le périmètre de l'opération (AFNT) pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant les conséquences à l'échelle globale du projet* » au sens du L. 122-1-1 III du code de l'environnement, l'absence de mise à jour à cette dernière échelle, alors que de nombreuses données sont obsolètes (bientôt dix ans), conduit l'Ae à constater que le dossier, en se focalisant sur une approche réglementaire datée, est incomplet sur de multiples questions de fond (artificialisation, gaz à effet de serre, milieux naturels) et ne permet pas d'informer le public sur l'évolution du projet et de ses impacts, alors qu'il n'a pas été associé à l'élaboration du projet depuis la première enquête publique en 2014.

Quel que soit le périmètre retenu pour le projet (GPSO ou AFNT), les réponses pour de nombreux items du code de l'environnement sont obsolètes ou incomplètes : contenu du projet, hiérarchisation des enjeux et proportionnalité de l'analyse, prise en compte de l'évolution de l'environnement et de la réglementation depuis 2014 pour l'ensemble du projet, présentation et justification des variantes proportionnées à leurs incidences environnementales, mesures d'évitement, de réduction et de compensation supplémentaires en cas d'incidences résiduelles significatives, etc.

Le dossier, même pris dans son ensemble, ne comporte pas une étude d'impact actualisée au sens de l'article L. 122-1-1 III du code de l'environnement, quel que soit le projet envisagé.

L'Ae ne pourra instruire ce dossier que s'il lui est de nouveau présenté avec une étude d'impact actualisée selon les dispositions des articles L. 122-1-1 III et R. 122-5 du code de l'environnement.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

1.1 Grand projet ferroviaire du sud-ouest (GPSO)

Le « grand projet ferroviaire du sud-ouest » (GPSO), porté par SNCF Réseau, consiste en la réalisation de lignes ferroviaires à grande vitesse nouvelles entre Bordeaux, Toulouse et Dax. Il prévoit la création de gares nouvelles ainsi que l'aménagement de lignes existantes notamment au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse.

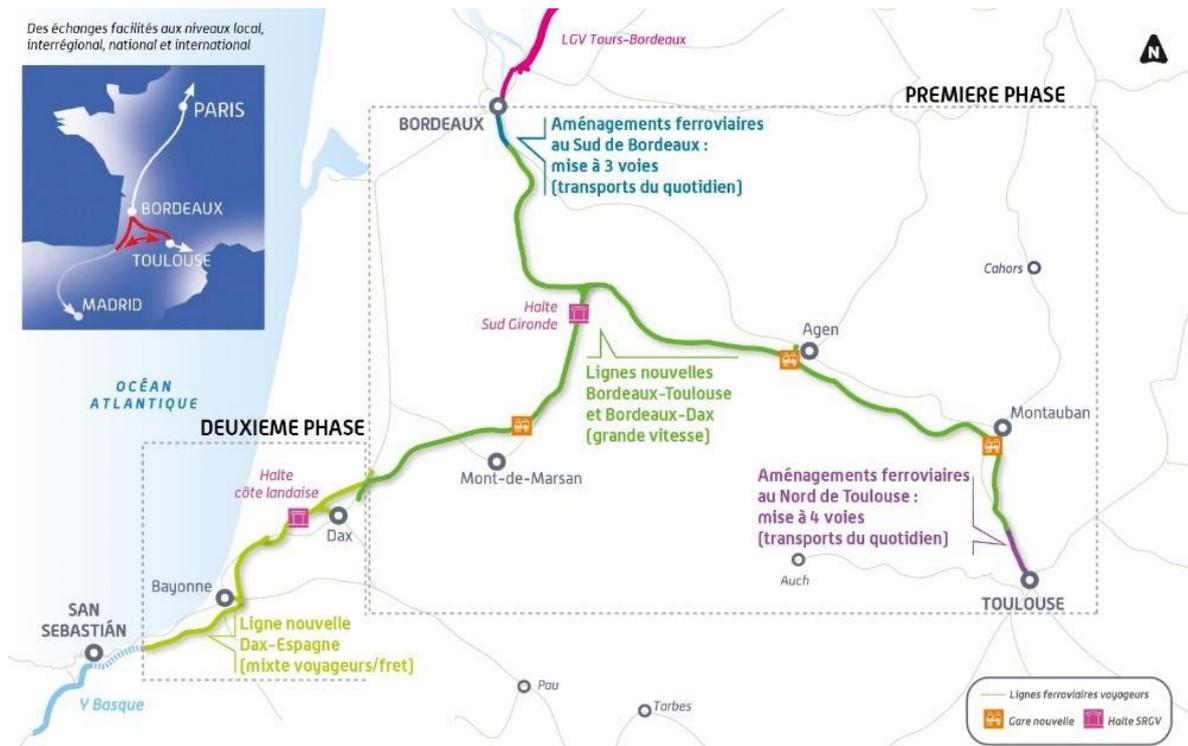


Figure 1 : Grand projet du sud-ouest (Source : pièce A)

GPSO vise à augmenter le nombre de voyageurs/jour de 20 % (passant de 125 000 à 150 000 sur ce secteur).

Le « programme de travaux » GPSO a fait l'objet d'une étude d'impact unique en 2013 portée par RFF (devenu SNCF Réseau en 2015), à l'appui d'une enquête publique conjointe pour trois demandes d'utilité publique (DUP) : la création des lignes nouvelles (LN), les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux (AFSB) et les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse (AFNT).

Les lignes nouvelles ont été déclarées d'utilité publique le 3 juin 2016 par décret en Conseil d'État (les DUP ne couvrent pas le tronçon Dax-Espagne). Les aménagements ferroviaires sur Bordeaux et Toulouse ont été déclarés d'utilité publique respectivement le 25 novembre 2015 et le 4 janvier 2016 par des arrêtés des préfets compétents (Gironde et Haute-Garonne), le pourvoi en cassation n'ayant pas été admis par le Conseil d'État le 23 avril 2021. Ces déclarations d'utilité publique sont purgées de tout recours. Les deux dernières DUP ont fait l'objet d'une prolongation pour une durée de cinq ans en 2022. Selon ce qui a été indiqué aux rapporteurs, la mise en service de GPSO, initialement prévue « à dix ans », a été demandée à la SNCF pour fin 2031 ou 2032.

Le premier avis de l'Ae reprenait la désignation du dossier distinguant trois « projets » (les lignes à grande vitesse, AFSB et AFNT) au sein du « programme de travaux » GPSO : « *S'agissant d'opérations à réalisation simultanée d'un même programme, cette étude d'impact est unique pour les trois projets et doit comporter une appréciation globale des impacts du programme complet* ». L'Ae s'est dans ce contexte exprimée dans un avis unique ([avis Ae n°2013-121,122,123 du 22 janvier 2014](#)).

Le nouveau dossier dont l'Ae est saisie est une demande d'autorisation environnementale pour les AFNT, dont la composante principale est la mise à quatre voies du tronçon existant entre la gare Toulouse-Matabiau et le raccordement avec les lignes à grande vitesse.

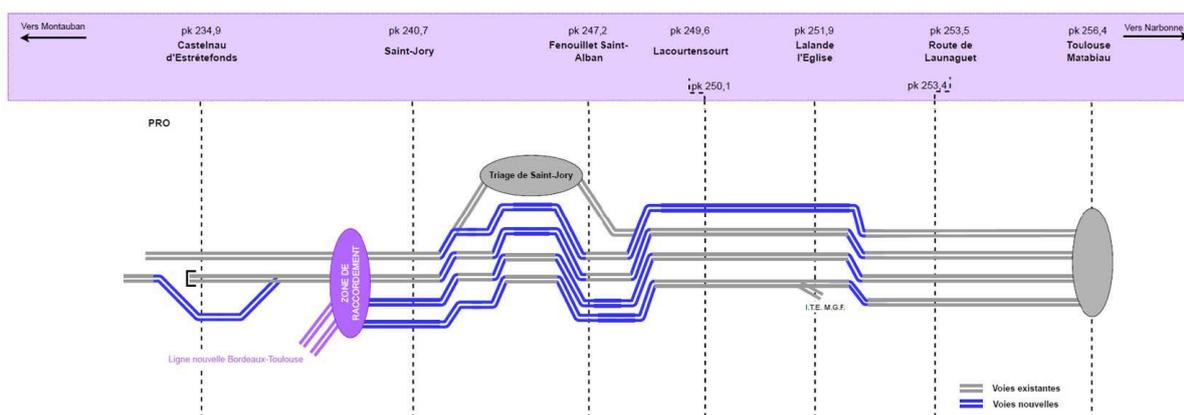


Figure 2 : Évolution projetée du plan de voies des AFNT (Source : pièce A)

La présentation imminente à l'Ae d'un dossier similaire pour les AFSB a été annoncée. En revanche, la demande d'autorisation environnementale qui concerne les lignes à grande vitesse sera présentée ultérieurement ; ce calendrier, qui vise une mise en service conjointe, tient compte de la durée moindre de ces travaux par rapport à ceux prévus au sud de Bordeaux et au nord de Toulouse.

1.2 Procédure

La demande d'autorisation environnementale porte sur l'ensemble des composantes des AFNT, à l'exception des travaux portés par RTE (Réseau de Transport d'Électricité). Elle inclut un dossier au titre de la législation sur l'eau, une demande de dérogation à la protection des individus et des habitats d'espèces protégés, en cours d'instruction par le Conseil national de protection de la nature, une demande de défrichement qui porte sur une surface totale de 2,56 ha et une demande de coupe et d'abattage de 14 arbres d'alignement (article L. 350-3 du code de l'environnement).

Selon l'article R. 122-7 du code de l'environnement, « *l'autorité compétente pour prendre la décision d'autorisation du projet transmet pour avis le dossier comprenant l'étude d'impact et le dossier de demande d'autorisation aux autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1* ».

Participation du public

Le premier avis de l'Ae avait recommandé que « *l'Observatoire de l'environnement prévu : soit mis en place le plus rapidement possible après la déclaration d'utilité publique ; donne un avis sur les documents contractuels avec les entreprises mobilisées ; soit associé à la définition des méthodes de suivi, avant d'en examiner les résultats qui devront être mis à la disposition du public sur un site internet dédié au projet GPSO* ». Le mémoire en réponse précisait que « *Les conditions de mise en place de cet observatoire seront définies en fonction des orientations retenues après la déclaration d'utilité publique, et précisées dans le dossier des engagements de l'État suivant cette déclaration* ».

Or, la pièce A indique que « depuis la prise de l'arrêté de DUP du projet des AFNT, aucune concertation complémentaire n'a été mise en œuvre par SNCF Réseau. Depuis la reprise des études de détails, SNCF Réseau organise cependant des échanges réguliers avec les partenaires du projet, les communes et les services de l'État pour présenter l'avancement des études et orienter les décisions ». L'observatoire de l'environnement prévu n'a donc pas été mis en place. Le public n'a donc plus été associé à l'élaboration du projet depuis 2016.

« Projet » sur lequel doit porter l'étude d'impact

Le dossier présenté à l'Ae n'indique pas à quel projet correspond l'étude d'impact présentée. En effet, il reprend la forme de l'étude d'impact initiale qui portait alors sur le « programme de travaux GPSO » et cette présentation attribuait le terme de « projet » à ses trois principales composantes, dont AFNT. Selon la pièce A du dossier reçu, « l'étude d'impact sur l'environnement constitue une mise à jour de l'étude d'impact qui a fait l'objet d'une enquête publique en 2014. Pour le périmètre des AFNT, les pièces d'approche globale portant sur l'intégralité du Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest (GPSO) ainsi que le Cahier Géographique n°12 (Pièce F4.12) portant spécifiquement sur le périmètre des AFNT ont été actualisés ». Il précise que « conformément à l'article L. 122-1-1 III, l'actualisation porte essentiellement sur le périmètre des opérations AFNT et AFSB. Par ailleurs, conformément au même article et afin de respecter la nécessité d'avoir une évaluation globale des incidences sur l'environnement, chaque opération qui déposera ultérieurement sa demande d'autorisation, procédera à l'actualisation de la présente étude d'impact sur son périmètre ».

Or, l'ordonnance n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes ne permet pas une telle interprétation. **En vertu du tiret 2 de son article 6, l'article L. 122-1-1 III n'est applicable qu'à des projets postérieurs au 16 mai 2017. Il n'est donc stricto sensu pas applicable au « programme » GPSO, sauf s'il était désormais considéré comme le « projet ».**

La clarification du régime juridique de l'étude d'impact étant un préalable indispensable pour son analyse, l'Ae a interrogé SNCF Réseau pour savoir à quel projet l'étude d'impact s'applique et, en conséquence, quelles règles sont à appliquer à l'étude d'impact. SNCF Réseau a répondu par message électronique du 23 août 2023 : « SNCF Réseau demande à rester sur la forme choisie d'une seule étude d'impact sur le projet GPSO ». L'Ae prend acte de cette décision.

L'autorité environnementale compétente pour rendre un avis sur ce projet est l'Ae au titre du 2° c) du I de l'article R. 122-6 du code de l'environnement.

² Article 6 de l'ordonnance (non codifié)

"Les dispositions de la présente ordonnance s'appliquent ;

- aux projets relevant d'un examen au cas par cas pour lesquels la demande d'examen au cas par cas est déposée à compter du 1er janvier 2017 ;

- aux projets faisant l'objet d'une évaluation environnementale systématique pour lesquels la première demande d'autorisation, notamment celle qui conduit à une déclaration d'utilité publique, est déposée à compter du 16 mai 2017. Pour les projets pour lesquels l'autorité compétente est le maître d'ouvrage, ces dispositions s'appliquent aux projets dont l'enquête publique est ouverte à compter du premier jour du sixième mois suivant la publication de la présente ordonnance ;

- aux plans et programmes pour lesquels l'arrêté d'ouverture et d'organisation de l'enquête publique ou l'avis sur la mise à disposition du public est publié après le premier jour du mois suivant la publication de la présente ordonnance."

L'étude d'impact initiale comportait une évaluation des incidences Natura 2000³. Le dossier y ajoute une analyse ciblée sur les sites qui concernent les AFNT. Leur emprise concerne 2,76 ha de la ZPS « Vallée de la Garonne de Muret à Moissac » ; la ZSC « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste » est située au plus près à environ 300 mètres du projet.

La demande d'autorisation environnementale fera l'objet d'une enquête publique.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Selon l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet GPSO sont :

- le report modal des trafics voyageurs et marchandises et la réduction induite des émissions de polluants atmosphériques, de consommations énergétiques et d'émissions de gaz à effet de serre ;
- le développement de l'urbanisation induite par le projet et l'artificialisation liée aux travaux et aux emprises du projet et indirecte, liée à ce développement ;
- la préservation des milieux naturels, agricoles et forestiers, notamment ceux inféodés à la trame bleue et des sites Natura 2000 ;
- les impacts sur les milieux aquatiques du fait du nombre important de cours d'eau et de zones humides traversés ;
- la réduction des impacts sonores liés à l'augmentation très significative des trafics en milieu urbain et périurbain ;
- la gestion des matériaux, compte tenu d'un volume important de terrassements et de déblais ;
- la maîtrise des risques technologiques et des impacts sur la santé humaine liés à la proximité de plusieurs sites industriels.

Ces enjeux sont à apprécier dans le périmètre des AFNT et à l'échelle globale du projet GPSO.

2. Insuffisances du dossier

L'Ae rappelle que l'actualisation de l'étude d'impact, selon l'article L. 122-1-1 III du code de l'environnement, doit être réalisée « *dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet* » et conformément aux termes de l'article R. 122-5 du code de l'environnement en vigueur depuis l'ordonnance de 2016. Il ressort de la lecture des pièces du dossier et des échanges avec le maître d'ouvrage, confortés par sa décision explicitée au § 1.2, que l'étude d'impact globale n'a pas été actualisée. Les informations ne sont pas datées, mêlant des données récentes relatives aux AFSB et aux AFNT à des données de l'étude d'impact initiale de 2013 ; de surcroît, la pièce 4.12 ne respecte pas la forme d'une étude d'impact. Selon le même article, « *sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L. 122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée, dans le cadre de l'autorisation sollicitée* ».

³ 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 zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Compte tenu du choix du maître d'ouvrage de considérer que le projet est « GPSO dans son ensemble », le dossier est incomplet. La présente partie présente de façon non exhaustive ses insuffisances majeures au regard de la réglementation et de l'information du public.

2.1 Structure et contenu du dossier

Chaque volet de la demande d'autorisation fait l'objet d'une pièce dédiée (de A à H).

Le volume F, intitulé « étude d'impact », regroupe plusieurs volumes :

- « *Volume 1 : présentation générale et description du programme GPSO* »
- *Volume 2 : résumé non technique*
- *Volume 3 : approche globale du programme, comportant cinq sous-volumes*
- *Volume 4.12 : étude d'impact du projet des AFNT qui, selon la notice de lecture, constitue le cahier géographique des AFNT au sein de l'étude d'impact du GPSO*
- *Volume 5 : dossiers d'incidences sur les sites Natura 2000, le volume 4.12 comprenant l'évaluation des incidences sur les sites directement concernés par le projet des AFNT ».*

L'étude d'impact de GPSO n'intègre que quelques éléments du mémoire en réponse au premier avis de l'Ae par le biais d'une icône « Ae » renvoyant le lecteur à cet avis et à ce mémoire sans en intégrer le contenu dans le volume correspondant.

Les informations relatives aux AFNT sont réparties entre le volume 3 et le volume 4.12 et renvoient aux pièces B, C, D, E, G et H. Dans plusieurs cas, les informations qui figurent dans le volume 3 n'ont pas été mises à jour et ne sont pas cohérentes avec celles qui figurent dans la pièce 4.12, certaines incidences étant désormais plus fortes (voir exemples ci-après).

La pièce 4.12 est plus détaillée que l'étude d'impact globale, mais son contenu ne correspond qu'incomplètement à celui qui est attendu d'une étude d'impact au stade d'une demande d'autorisation environnementale, où les études « projet » sont, en règle générale, pour l'essentiel déjà réalisées. Elle renvoie à plusieurs documents substantiels sur des volets spécifiques (dossier loi sur l'eau, dossier « espèces protégées » etc.) ainsi qu'à certaines annexes (bruit, risques technologiques liés au dépôt Total de Lespinasse) sans en reprendre une synthèse suffisamment explicite dans le corps de l'étude d'impact. Par exemple, pour ce qui concerne la faune et la flore, la pièce 4.12 ne reprend que le tableau de synthèse extrait du dossier « espèces protégées » sans développer les raisonnements permettant de dégager les principaux enjeux, de qualifier les incidences brutes, ou de comprendre l'effet des mesures d'évitement et de réduction permettant de qualifier les incidences résiduelles, et le cas échéant les mesures de compensation éventuelles.

Une première conséquence est que l'étude d'impact ne permet pas de mettre en perspective les différents enjeux environnementaux et d'identifier les secteurs présentant les enjeux les plus forts pour chaque thématique, ce qui serait pourtant nécessaire à un traitement proportionné⁴.

La deuxième conséquence est que les thématiques de l'étude d'impact non développées dans des pièces spécifiques sont abordées rapidement et de façon superficielle, sans aucune quantification.

⁴ I du R. 122-5 du code de l'environnement : « *Le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine* ».

Les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ne sont définies que qualitativement, voire renvoyées à des études ultérieures.

L'Ae rappelle que l'autorisation environnementale est le dernier stade auquel de telles mesures devraient être finalisées, en particulier lorsque les incidences résiduelles restent significatives⁵, et doit pouvoir prescrire l'ensemble des mesures d'évitement, de réduction et de compensation correspondant aux enjeux les plus forts, ce qui n'est pas actuellement possible sur plusieurs thèmes.

2.2 Le contenu du projet n'est pas complet, au sens des articles L. 122-1 et 2) de l'article R. 122-5

Le contenu du projet n'est pas correctement défini en termes de prise en compte des aménagements étudiés à l'échelle des AFNT. *A fortiori*, aucune précision n'est apportée concernant son évolution à l'échelle globale du projet.

Incomplétude du projet à l'échelle des AFNT

Les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse, sous la maîtrise d'ouvrage de SNCF Réseau, se composent des travaux principaux suivants :

- la mise à quatre voies du linéaire de 17,5 kilomètres entre les points kilométriques 237+500 (pont-rail de l'Hers) et 255+000 (site de remisage et de maintenance de Raynal) ;
- l'aménagement d'une gare terminus de retournement à Castelnau d'Estrétefonds ;
- le déplacement de la halte Route de Launaguet vers le nord et la création d'un cheminement piétons avec la station de métro « La Vache » ;
- le déplacement de deux autres haltes (Fenouillet-Saint-Alban et Lacourtenourt) vers le sud afin, selon le dossier, de « *favoriser leur insertion et leur usage dans le cadre plus large du développement urbain* » ;
- le réaménagement et la mise aux normes d'accessibilité aux personnes à mobilité réduite des six points d'arrêt du linéaire.

La ligne nouvelle Bordeaux-Toulouse se raccordera au faisceau ferroviaire par un ouvrage de type « saut de mouton » entre les arrêts de Castelnau-d'Estrétefonds et Saint-Jory, au PK 239+666, dont les soutènements sont compris dans les travaux AFNT.

⁵ Par exemple, pour la gestion des matériaux selon qu'ils seront transportés par voie fluviale, voie ferrée ou par route, pour le réaménagement écologique et paysager entre le canal latéral à la Garonne et la M 820, pour les maisons exposées à plusieurs types de bruit ou aux vibrations, ou encore pour les rétablissements éventuels de réseaux de drainage.

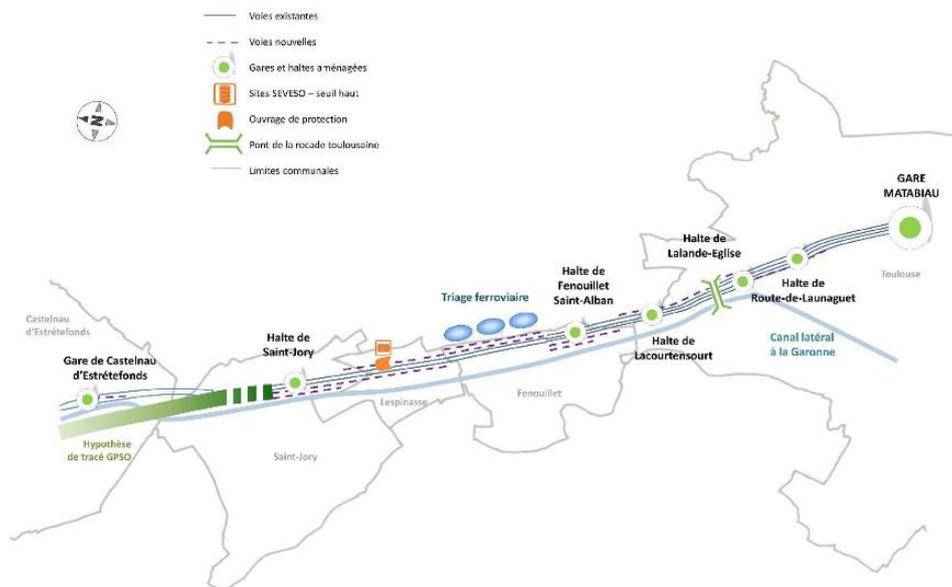


Figure 3 : Schéma global des aménagements ferroviaires au nord de Toulouse (Source : pièce A)

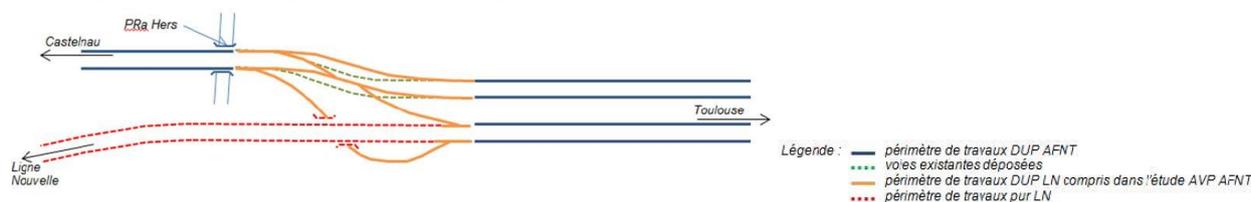


Figure 4 : Périmètre des opérations de GPSO dans les AFNT (Source : pièce A)

Ces travaux principaux nécessitent des aménagements et travaux spécifiques :

- la reprise de la berge côté est du canal latéral à la Garonne sur cinq sections totalisant 4,7 km, conduisant à la destruction de sa ripisylve, et la réalisation d'un traitement paysager de cette berge sur tout le linéaire du projet ;
- la création d'un ouvrage de protection vis-à-vis du dépôt d'hydrocarbures de Total Marketing à Lespinasse en deux parties : une première partie composée d'une couverture des deux voies lentes les plus proches du site industriel par un cadre en béton de 220 mètres de long et de 8 mètres de haut, prolongé vers le sud par un mur de protection de 100 mètres de long et de même hauteur ;
- la libération foncière des terrains et la déviation des réseaux, incluant la dépose d'une ligne électrique et de treize pylônes et la mise en souterrain d'une ligne électrique aérienne de 63 kV longeant les rails, sur une longueur de 4,5 km, sous la maîtrise d'ouvrage de Réseau de transport d'électricité (RTE) ;
- des travaux de terrassement et d'assainissement, des adaptations de l'infrastructure existante (ouvrages d'art, signalétique, télécommunications, énergie de traction électrique) ;
- la pose d'écrans acoustiques sur un linéaire d'environ 7,7 kilomètres, et d'isolations de façade ;
- les mesures de compensation aux incidences sur les milieux naturels, y compris les espèces protégées.

Les bases travaux sont décrites dans la pièce A.

Le dossier ne décrit que partiellement les projets de requalification de l'ensemble du cadran nord-ouest de l'agglomération, dont certains apparaissent indissociables des AFNT. L'Ae les passe en revue ci-après :

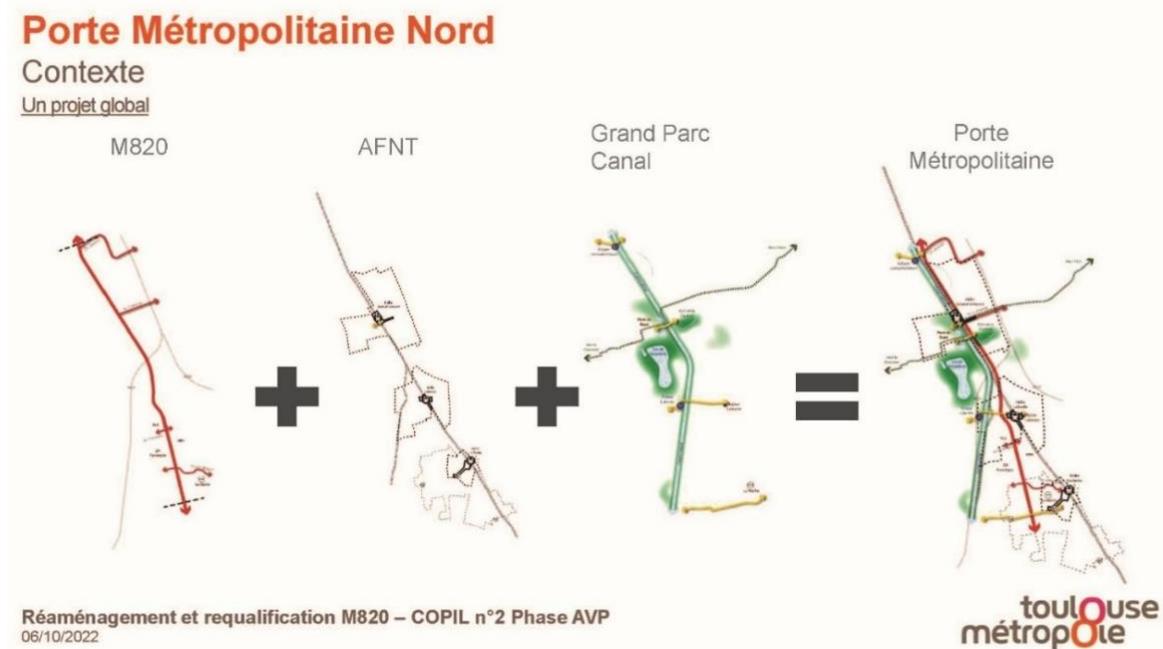


Figure 5 : Aménagements à l'échelle du cadran nord-ouest de Toulouse (Source : document de travail 2022, Toulouse Métropole)

- un projet de réseau express régional (RER) métropolitain porté par SNCF Réseau fait l'objet d'études préliminaires. Il doit permettre de mettre en œuvre plusieurs autres projets sur les axes ferroviaires de l'aire métropolitaine toulousaine, non définis à ce stade. Les AFNT sont considérés par le maître d'ouvrage comme une première étape de sa réalisation ;
- plusieurs lignes de métro sont en cours de réalisation. Après l'annulation du plan local d'urbanisme intercommunal de Toulouse, le pacte urbain mis en place en 2021 entre Tisséo (régie des transports en commun de l'agglomération toulousaine) et l'ensemble des communes concernées par la ligne de métro C donne un cadre pour la densification et la desserte urbaine : par exemple, les objectifs communs pour la station La Vache, à proximité de la halte Route de Launaguet, sont d'en faire la porte Nord de Toulouse : pôle d'échange multimodal (PEM) et parking relais, franchissement qualitatif des voies ferrées, connexions est-ouest, restructuration urbaine. On peut considérer qu'il s'agit d'autres projets connus ;
- le dossier évoque un « projet connexe⁶ » : un terminus « Route de Launaguet ». Ce terminus de deux voies en impasse au droit de la halte prévue, ainsi que d'un quai central commun à ces deux voies, de rampes d'accès pour les personnes à mobilité réduite et de l'ensemble des équipements ferroviaires associés, a pour objet d'alléger les sillons en arrivée sur Toulouse en les rapprochant spatialement du PEM Route de Launaguet, raccordé à la station La Vache. Ces aménagements sont fonctionnellement indissociables des AFNT, participant directement de l'objectif de création de capacités à l'approche de Toulouse, et de transfert modal.

L'Ae rappelle que, suite à sa [décision](#) de soumettre la création de ce terminus à évaluation environnementale, sa [réponse au recours gracieux](#) de la SNCF avait spécifié que « l'étude d'impact attendue correspond au moins à l'actualisation de celle des AFNT » et alors requis que « de nouveaux éléments précis et les engagements dont vous vous prévaldez dans cette étude

⁶ Terme sans portée juridique précise

d'impact devront permettre de la confirmer pour assurer que les incidences du projet seront bien évaluées dans leur globalité » ;

- le dossier évoque un deuxième « projet connexe » : le réaménagement de l'axe routier M 820 entre Toulouse et Saint-Jory. La M 820 longe les AFNT sur 17 km de Toulouse (La Vache, Barrière de Paris) à Saint-Jory. Le réaménagement, prévu pour être réalisé entre 2024 et 2033, est un projet de sécurisation routière (suppression des accès riverains directs, aménagement de ronds-points...) auquel s'ajoutent des volets d'aménagement paysager, de réorganisation des voies et tous ouvrages techniques y afférant, d'organisation des modes actifs et transports en commun (maillage au droit des PEM et des ponts, voies vélo, voie réservée bus, co-voiturage, marche) et de développement économique. Selon la SNCF et la Métropole, le foncier situé entre les rails et la M 820, acquis pour les besoins de AFNT mais finalement non utilisé, sera cédé à la Métropole pour faciliter la création de voies cyclables le long de la M 820. Selon le dossier, un objectif de la M 820 est de structurer l'environnement et de servir de support aux mutations urbaines et infrastructurelles alentours : les PEM gares et haltes des AFNT et leurs aménagements représentent les points d'articulation principaux entre les deux projets et sont indissociables fonctionnellement des AFNT. Le préfet de région a décidé, le 5 mai 2022, de soumettre le réaménagement de la M 820 à évaluation environnementale, sans préciser son périmètre⁷.
- le dossier n'évoque que ponctuellement le « grand parc canal ». Pourtant, ce parc linéaire de 30 km au travers de la métropole toulousaine vise à valoriser le canal du Midi et le canal latéral à la Garonne dans toute leur longueur, en confortant de plus les articulations avec leur environnement routier, ferroviaire, urbain, naturel et patrimonial immédiat. En particulier, il comporterait un chemin piéton côté est du canal, le long des voies ferrées – qui sera donc dépendant des options choisies pour le positionnement des nouvelles voies –, sur plusieurs kilomètres, sans que le projet ne soit à ce stade arrêté. Les PEM, écluses, lacs... seraient également mobilisés comme des opportunités pour élargir la ligne verte du canal et l'ouvrir sur les tissus urbains adjacents. Plus largement, le « grand parc canal » a pour objectif de connecter les grandes armatures écologiques de la métropole (Garonne, grand parc canal, Hers⁸) et de conforter les corridors écologiques existants, dans une démarche d'adaptation au changement climatique des grands quartiers traversés. Un plan guide prépare la réalisation de ce parc (promenades + activités) dans la durée, à partir de l'inscription dans le PLUi, qui devrait être arrêté en 2024. L'articulation entre les AFNT et le grand parc canal se fait particulièrement le long du canal (chemin de halage est) et de ses abords (alignements d'arbres, forêts...) ou d'aménagements divers (ponts, écluses, passerelles, PEM, haltes et gares, selon leur localisation).

Les projets d'aménagement urbain liés aux gares sont pour la plupart en cours de définition, le maître d'ouvrage ayant confirmé aux rapporteurs la maîtrise d'ouvrage SNCF Réseau sur la portion des AFNT :

- la gare de Toulouse Matabiau, historiquement partie du projet AFNT comme gare terminus et PEM, est absente du périmètre du projet. Si le réaménagement de la gare est maintenant quasiment finalisé dans le cadre du projet Grand Matabiau (ex – Toulouse Euro sud-ouest (TESO)), y compris le souterrain nord et le bâtiment voyageurs, le réaménagement des voies pour accueillir le niveau de trafic envisagé reste à faire ;

⁷ Aucune pièce de ce dossier ne figure sur Internet comme le requiert pourtant la réglementation. Selon le 5^e alinéa du IV de l'art. R. 122-3-1 du code de l'environnement, « La décision mentionnée au troisième alinéa du présent IV ou, en l'absence d'une telle décision, le formulaire mentionné au II, après apposition de la mention qu'une décision implicite a été prise au titre du présent article, sont publiés sur le site internet de l'autorité chargée de l'examen au cas par cas ».

⁸ Affluent de l'Ariège

- deux PEM pourraient être à prendre en compte dans le périmètre du projet : comme indiqué plus haut, le dossier justifie, pour l'instant de façon vague, le déplacement des deux haltes de Lacourtenourt et de Fenouillet – Saint–Alban afin de favoriser leur insertion et leur usage dans le cadre plus large du développement urbain. Dans le premier cas, les aménagements ferroviaires et ceux de la M 820 apparaissent fonctionnellement très liés dans un secteur faisant l'objet d'une requalification de zones d'activités peu qualitatives ; dans le second cas, le projet urbain est envisagé comme une opportunité de valoriser les espaces fonciers correspondant à la friche industrielle polluée de l'ancienne usine Soferti.

L'Ae rappelle que, selon la [note de la Commission européenne ENV.A/SA/sb Ares\(2011\)33433 du 25 mars 2011 interprétative de la directive 85/337/EEC modifiée pour préciser la notion de travaux associés et accessoires d'un projet](#) : *« Il convient de vérifier si ces travaux associés peuvent être considérés comme partie intégrante des travaux d'infrastructure principale. Cette vérification devrait être basée sur des facteurs objectifs tels que la finalité, les caractéristiques, la localisation de ces travaux associés et leurs liens avec l'intervention principale ».*

Cette même note préconise aussi, pour déterminer si de tels travaux associés doivent être considérés comme partie intégrante de l'intervention principale au regard de l'évaluation environnementale, un test de vérification et d'évaluation dit « du centre de gravité » : *« Ce test du centre de gravité devrait vérifier si ces travaux associés sont centraux ou périphériques par rapport aux travaux principaux et dans quelle mesure ils sont susceptibles de prédéterminer les conclusions de l'évaluation des impacts environnementaux ».*

L'ensemble du couloir d'infrastructures dans le cadran nord-ouest entre Toulouse et, au moins, Saint-Jory, fait donc l'objet d'aménagements interdépendants, que ce soit en termes de conception, de maîtrise foncière ou d'incidences environnementales. L'Ae rappelle que, selon le III de l'article L. 122-1 du code de l'environnement en vigueur, *« lorsqu'un projet est constitué de plusieurs travaux, installations, ouvrages ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, il doit être appréhendé dans son ensemble, y compris en cas de fractionnement dans le temps et dans l'espace et en cas de multiplicité de maîtres d'ouvrage, afin que ses incidences sur l'environnement soient évaluées dans leur globalité ».*

Au regard de cette analyse, l'Ae considère que le terminus Route de Launaguet et le réaménagement des voies de la gare de Matabiau font partie du projet. L'inclusion dans le projet des PEM de Fenouillet – Saint–Alban et Lacourtenourt dépendra des variantes retenues. Les choix pour le réaménagement de la M 820 et du « grand parc canal » sont indissociables de ceux qui seront faits pour les AFNT.

Contenu de l'ensemble du projet

Aucune information n'est apportée sur l'évolution du contenu du projet sur ses autres composantes. Une mise à jour minimale, basée sur une analyse de même nature que celle développée ci-avant, est manquante pour les aménagements ferroviaires au sud de Bordeaux, ainsi que pour l'ensemble des voies à grande vitesse et pour les nouvelles gares, ainsi que pour leurs raccordements à la ligne existante.

Tant pour les aménagements ferroviaires au nord de Toulouse que pour le projet GPSO, le contenu du projet est insuffisamment analysé et n'est, à ce stade, pas complet.

2.3 Quelles évolutions de l'état initial ?

L'état initial n'a été mis à jour que partiellement et uniquement sur le périmètre des AFNT.

L'étude d'impact doit comporter, conformément au 3) de l'article R. 122-5 du code de l'environnement postérieur à l'étude d'impact initiale, « *une description des aspects pertinents de l'état initial de l'environnement, et de leur évolution en cas de mise en œuvre du projet ainsi qu'un aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet, dans la mesure où les changements naturels par rapport à l'état initial de l'environnement peuvent être évalués moyennant un effort raisonnable sur la base des informations environnementales et des connaissances scientifiques disponibles ;* ».

Alors que presque dix ans se sont écoulés depuis l'étude d'impact initiale, aucune mise à jour n'a été fournie pour l'analyse de l'état initial à l'échelle globale du projet. Alors que l'étude d'impact se focalise sur le respect de la réglementation, aucune des évolutions législatives et réglementaires relatives aux différentes thématiques environnementales n'a été recensée ni prise en compte. C'est notamment le cas pour le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Adour-Garonne⁹ et, plus précisément, des cartes de l'aléa inondation dans les territoires à risque important d'inondation. C'est aussi le cas en matière de qualité de l'air, l'étude d'impact initiale étant quasiment vide sur cette thématique, sans caractérisation minimale de la qualité de l'air : *a fortiori*, pas plus que celles de 2005, les plus récentes valeurs de référence de l'Organisation mondiale de la santé (septembre 2021) ne sont prises en compte.

Le dossier comporte une pièce nouvelle relative à la vulnérabilité des AFSB et des AFNT au changement climatique et aux risques d'accidents et de catastrophes majeurs, ainsi qu'à un « *aperçu de l'évolution probable de l'environnement en l'absence de mise en œuvre du projet* ». C'est cette analyse qui doit permettre de tenir compte des principales évolutions, y compris celles liées à d'autres projets réalisés entre-temps. Le Grand Matabiau, pour lequel l'Ae vient d'être saisie d'une demande de cadrage préalable à son actualisation, a largement été réalisé indépendamment des AFNT : les effets de ce projet urbain devraient aussi être pris en compte dans le scénario de référence. Le même type de raisonnement est applicable aux aménagements de la zone d'aménagement concerté (Zac) Saint-Jean-Belcier à Bordeaux pour ce qui concerne la composante AFSB.

Dans le périmètre des AFNT, plusieurs volets de l'état initial¹⁰ sont incomplets par défaut de mise à jour :

- alors qu'il est très présent sur le périmètre, le risque lié au transport de matières dangereuses n'est pas spécifiquement caractérisé ;
- les risques sanitaires liés à un ancien site industriel de la société Soferti sur la commune de Fenouillet, qui a fait l'objet de travaux de dépollution pour un usage industriel et de servitudes d'utilité publique, ne sont pas décrits dans le dossier : des études réalisées en 2015 ont permis de fonder ces servitudes mais aucune information n'est fournie sur les risques résiduels ;
- aucune cartographie de la pollution lumineuse dans l'état initial n'est fournie, au motif que cette analyse « *s'appuie sur les cartes « pollutions lumineuses de France » produites par l'association*

⁹ La seule référence de la pièce 4.12 (« *le TRI de Toulouse est l'un des 18 TRI du bassin Adour-Garonne, soumis au PGRI approuvé le 1^{er} décembre 2015* ») est en outre obsolète, le PGRI Adour-Garonne ayant été révisé le 10 mars 2022. Rien n'est indiqué de sa portée ni de la stratégie locale de gestion des risques d'inondation de ce TRI.

¹⁰ Autres qu'inondation et qualité de l'air, déjà cités à l'échelle globale du projet

AVEX. *Étant la propriété de la société AVEX, il n'est pas possible de les présenter dans le cadre d'un document à destination du public* ». Une étude spécifique sur un tel tronçon apparaît pourtant nécessaire. À défaut, aucune analyse des incidences ne peut être conduite ;

- les informations relatives au contexte naturaliste sont réparties dans l'étude d'impact générale, dans la pièce 4.12 et dans le dossier de dérogation « espèces protégées » ; les informations les plus précises et la démarche « éviter, réduire, compenser » ne sont présentées que dans ce dernier document, en parallèle pour les composantes des AFNT et pour les travaux spécifiques à RTE.

Les aires d'étude rapprochée ne contiennent que les emprises, le plus souvent linéaires, des aménagements. Une aire d'étude éloignée beaucoup plus vaste couvre le nord de l'agglomération toulousaine.

Selon le dossier, « *dans l'aire d'étude rapprochée, il n'existe aucune information concernant les milieux naturels, aucun inventaire n'ayant été réalisé précédemment* », donc pas même pour l'étude d'impact initiale. L'ensemble de l'analyse relative aux milieux naturels (état initial, analyse des incidences, mesures) s'appuie sur des éléments généraux de bibliographie et sur les informations relatives aux zonages rappelés juste avant, ainsi que sur des inventaires. Elle a été confiée successivement à deux bureaux d'études.

L'analyse bibliographique et les inventaires du dossier « espèces protégées » ont été presque tous réalisés en 2021. La plupart des conclusions sont à « dire d'expert ». Pour chaque type d'habitat naturel et chaque taxon, le dossier recense un « enjeu spécifique » et un « enjeu contextualisé », dont la définition est fournie dans le dossier « espèces protégées »¹¹ ; cette contextualisation semble s'être limitée à une aire d'étude très restreinte. Il est possible de relever des incohérences significatives, qui découleraient en partie du changement de bureau d'études, mais sont aussi parfois intrinsèques à l'analyse présentée. Dans cette partie, ainsi que dans celles relatives à l'analyse des incidences et des mesures d'évitement, de réduction et de compensation, l'Ae en recense plusieurs qui questionnent la méthode et la hiérarchisation des enjeux et des priorités de l'étude d'impact :

- à statuts de conservation équivalents, certaines espèces sont qualifiées comme représentant des enjeux différents ;
- alors que les zonages sont utilisés pour qualifier les enjeux des habitats, ils ne sont pas pris en compte pour qualifier ceux (spécifique ou contextualisé) des espèces mentionnées dans leurs formulaires spéciaux de données ;
- dans le même esprit, 32 espèces protégées d'oiseaux, pourtant nicheuses sur la zone d'étude, sont considérées à enjeu spécifique et contextualisé « faible ». Le fait que certains oiseaux sont déterminants de la ZPS n'est pas pris en compte dans le niveau d'enjeu contextualisé ;
- certains surclassements ou déclassements peuvent surprendre par leur nature ou leur ampleur au regard des justifications avancées : deux habitats naturels déterminants de Znieff¹², à enjeu spécifique « fort », sont déclassés uniquement du fait de leur état de conservation moyen ou

¹¹ L'enjeu spécifique s'appuie principalement sur les statuts de conservation aux niveaux international, national et régional. Il peut être pondéré ou réajusté par l'expert [du premier bureau d'étude] ayant réalisé les inventaires, en fonction des connaissances réelles concernant le statut de l'espèce sur l'aire d'étude rapprochée, donc sur un périmètre très étroit.

¹² Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

mauvais. À enjeu spécifique faible, l'enjeu contextualisé du Corbeau freux est rehaussé à « fort » du fait de la rareté de l'espèce en nidification dans la région¹³ ;

- pour la plupart des habitats, les enjeux sont distincts entre l'analyse de la SNCF et celle de RTE, ce qui s'explique difficilement tant pour les enjeux spécifiques que pour les enjeux contextualisés, même si les emprises concernées sont différentes.

L'absence de justifications cohérentes de ces choix entraîne un doute sur les qualifications retenues, pourtant importantes pour la suite de l'analyse. Ceci concerne au moins « les formations boisées humides linéaires », le Grand capricorne et le Lucane cerf-volant ainsi que toutes les espèces d'oiseaux déterminantes de Znieff ou de la ZPS.

Cette analyse n'a pas été actualisée, même de façon minimale, pour les autres composantes du projet GPSO.

L'analyse de l'état initial n'a pas été mis à jour ni à l'échelle globale GPSO ni même pour les AFNT, au sens du 3) de l'article R. 122-5 pour nombre de thématiques essentielles en termes d'impact sur l'environnement et la santé humaine. En particulier, elle ne prend pas en compte l'évolution de l'environnement et de la réglementation depuis 2014 sur l'ensemble du projet.

2.4 Insuffisance de l'analyse des solutions de substitution raisonnables (raisonnable au sens du point 7) de l'article R. 122-5)

La pièce 4.12 ne comporte pas en tant que telle d'analyse des solutions de substitution raisonnables conforme à la réglementation, au niveau de détail des AFNT. Le volume 3.2 de l'étude d'impact d'ensemble porte uniquement sur cette question à l'échelle du programme GPSO ; ce sont donc les seules informations disponibles à l'échelle globale du projet, mais elles n'ont pas été mises à jour. Des informations complémentaires figurent également dans la demande d'autorisation environnementale, mais elles ne sont pas suffisantes pour remédier à cette insuffisance.

Après un rappel des termes des débats publics, les raisons des choix du fuseau sont développées en particulier pour ce qui concerne les AFNT. Le besoin d'insertion d'une ou de deux voies nouvelles accolées aux voies existantes entre des coteaux urbains et le canal latéral de la Garonne constitue la principale contrainte pour l'ensemble du périmètre.

Découpée en cinq sous-tronçons, l'analyse est très superficielle et ne comporte pas le minimum requis par la réglementation (article R. 122-5 du code de l'environnement) : description des solutions de substitution raisonnables « *qui ont été examinées par le maître d'ouvrage* » à tous les stades de concertation et d'étude¹⁴, et indication des principales raisons des choix effectués « *notamment une comparaison de leurs incidences sur l'environnement et la santé humaine* ». En particulier, le plus souvent, seules des considérations techniques ou des critères de coûts ou de bâtis à détruire sont pris en compte, sans autre considération environnementale. Beaucoup de choix ne sont pas explicitement justifiés.

Ainsi :

- aucune information ni aucune analyse spécifique n'est faite pour la zone de raccordement de la ligne nouvelle, alors que c'est à cet endroit que les incidences sur les milieux naturels et les

¹³ Avec ce type de raisonnement, la plupart des espèces devraient voir leur enjeu contextualisé remonter à fort ou très fort...

¹⁴ Comme indiqué plus haut, toutes ces concertations sont antérieures à 2015.

risques pour les eaux souterraines et superficielles (passage de la ligne en surplomb de la ripisylve de l'Hers et des milieux boisés environnants et d'une prise d'eau potable) sont les plus significatifs. Selon les indications du maître d'ouvrage, ce choix serait contraint par le rayon de courbure de la ligne à grande vitesse pour éviter un ralentissement trop important avant de rejoindre le réseau existant modifié. Un bassin de récupération des eaux pluviales est positionné sur les milieux boisés présentant les enjeux plus forts de toute l'aire d'étude, sans présentation de variante ni de comparaison des incidences.

- même si certains tronçons du canal de la Garonne ont été évités, le positionnement des nouvelles voies privilégie plusieurs variantes qui empiètent sur le miroir d'eau du canal plutôt que sur des espaces bâtis en cours de requalification ou couverts par les multiples projets urbains décrits dans la partie § 1.4¹⁵. Elles sont décrites comme moins coûteuses, mais elles sont la cause de l'essentiel des destructions des milieux naturels du projet ;
- en ce qui concerne les gares, l'étude d'impact globale indique que « *les études d'implantation des sites des gares et le choix des sites étant directement en lien avec les études ayant permis successivement de définir un fuseau de 1 000 mètres puis un tracé sont de fait présentées aux paragraphes 4.2.2 puis 4.3* ». En réalité :
 - la pièce A rappelle les raisons (coût, contraintes de service) pour lesquelles une gare à Lespinasse n'a pas été retenue, sans être pour autant définitivement abandonnée ;
 - le dossier ne rappelle pas les raisons pour lesquelles le terminus a été positionné à Castelnau-d'Estrétefonds, plutôt qu'à Saint-Jory par exemple. Les deux variantes ont été présentées à la concertation du public en novembre 2012. Selon la SNCF, le terminus à Castelnau aurait été plébiscité par le public à cette occasion, mais la comparaison des incidences environnementales et les raisons du choix effectué ne figurent pas dans le dossier ;
 - les choix opérés pour les haltes de Lacourtenourt et de Fenouillet – Saint-Alban affectent significativement le miroir d'eau et les milieux naturels. Le premier choix induit en outre un surcoût supplémentaire du fait du déplacement de la ligne de transport d'électricité. Dans les deux cas, la « *cohérence avec les projets de développement urbain* » semble avoir été déterminante pour déplacer les haltes à des endroits qui contraignent le positionnement de la halte et du PEM. Il apparaît en outre que, depuis les arbitrages opérés il y a près de dix ans pour les AFNT, des acquisitions foncières de la métropole pour ses différents projets renforcent le besoin d'une vision cohérente sur ce couloir d'infrastructures et d'activités¹⁶. En l'absence d'étude de risque sanitaire sur Fenouillet – Saint-Alban, rien ne garantit la faisabilité du projet urbain qui figurait dans une orientation d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme intercommunal de Toulouse, définitivement annulé le 15 février 2022 par la Cour administrative d'appel de Bordeaux¹⁷ ;
 - seule la halte « Route de Launaguet » semble correctement justifiée, pour assurer l'interconnexion avec les futures lignes de métro. En revanche, la création du terminus n'est pas même évoquée ;

¹⁵ Dans le volume 3.3 non actualisé : « *Les linéaires de la berge Est du canal devant être repris pour l'implantation d'une à deux voies supplémentaires atteignent environ 2,7 km* », alors que ce linéaire est de 4,7 km dans la pièce 4.12, soit près du double.

¹⁶ Dans le volume 3.3 d'origine, la halte de Fenouillet existante était maintenue. Aucune raison n'est donnée pour cette évolution.

¹⁷ Voir [décision](#)

- plusieurs choix du maître d'ouvrage ont permis d'éviter de reprendre la plupart des ouvrages d'art et, en conséquence, d'éviter les coûts et les incidences négatives sur l'environnement correspondantes.

Une comparaison globale de trois scénarios (A ; B ; C) de positionnement des voies est commentée pour plusieurs critères techniques et environnementaux. La comparaison indique que la variante C « permet de limiter les effets sur le nombre de bâtis touchés, contrairement aux variantes A et B »¹⁸ : 13 pour la variante C, 16 et 17 pour les variantes A et B, ce qui n'est pas déterminant à l'échelle d'un tel projet. En ce qui concerne les incidences sur les espèces protégées, la variante A n'affecterait que la Mousse fleurie, plante protégée dans les départements de l'ancienne région Midi-Pyrénées, alors que les variantes B et C affecteraient aussi, le Grand capricorne – sans indication de surface, des populations et des habitats du Grand capricorne, espèce protégée au niveau national, d'intérêt communautaire au titre de la directive Habitats-Faune-Flore et considérée comme étant en état de conservation défavorable –mauvais en région atlantique française – ; or, la demande de dérogation « espèces protégées » concerne un nombre significatif d'espèces qu'il faudrait prendre en compte en tenant compte des surfaces et des populations de ces espèces affectées. Globalement, le raisonnement sur les critères environnementaux conclut que le critère environnemental est « légèrement favorable à la solution C », alors que, pour l'Ae, c'est la plus défavorable à l'environnement principalement du fait de ses impacts sur le canal latéral à la Garonne¹⁹. Les critères techniques, financiers et les délais de réalisation conduisent également le dossier à « démontrer l'intérêt de la solution C ».

Cette analyse n'a pas été actualisée pour les autres composantes du projet GPSO.

Alors que de nombreuses variantes ont été analysées par le maître d'ouvrage tout au long de la conception du projet, elles ne sont ni présentées ni analysées dans le dossier. Plusieurs choix importants ne sont pas justifiés. En particulier, le dossier ne comporte aucune mesure d'évitement sérieuse sur les milieux naturels, même quand ces choix sont susceptibles d'entraîner la destruction d'individus ou d'habitats d'espèces protégées et que le dossier devrait alors démontrer l'absence d'autre solution satisfaisante.

2.5 Certaines thématiques sont insuffisamment abordées

Selon le I. de l'article R. 122-5 du code de l'environnement, « le contenu de l'étude d'impact est proportionné à la sensibilité environnementale de la zone susceptible d'être affectée par le projet, à l'importance et la nature des travaux, installations, ouvrages, ou autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage projetés et à leurs incidences prévisibles sur l'environnement ou la santé humaine », que ce soit dans le périmètre de l'opération ou à l'échelle globale du projet. De façon générale, l'analyse des incidences et les mesures « éviter, réduire, compenser » (ERC) ne sont pas mises en perspective en fonction des enjeux et ne sont pas déclinées de façon spécifique en fonction de l'ampleur des incidences.

2.5.1 Démarche « éviter, réduire, compenser »

Les éléments sur lesquels s'appuient les conclusions se trouvent dans les pièces C, D, E et G hors étude d'impact (pièce F), qui n'est donc pas autoportante. Traitées de façon morcelée, dans les

¹⁸ Leur nombre n'est pas le même dans les pièces 3.3 et 4.12.

¹⁹ Ce que le dossier reconnaît d'ailleurs : « Concernant les effets sur le milieu physique, l'analyse comparative montre que les variantes A et B sont nettement plus favorables que la variante C »

sous-volumes 3.1 à 3.5 à l'échelle du projet puis détaillées pour les AFNT en pièce 4.12, les incidences et les mesures différencient la phase travaux de la phase exploitation. Si la plupart des thématiques sont formellement traitées, elles le sont très inégalement. Les appréciations du niveau d'impact (par exemple : moyen, nul, négligeable...) sont rarement argumentées. La séquence d'évitement est inégalement évoquée, les mesures de réduction souvent imprécises et sous forme d'intention peu opérationnelle. Elles se bornent le plus souvent au respect des dispositions réglementaires, sans considération du caractère significatif ou non des incidences brutes et résiduelles.

2.5.2 Développement de l'urbanisation et artificialisation

Le III de l'article R. 122-5, spécifique aux infrastructures de transport indique que l'étude d'impact doit comprendre « *une analyse des conséquences prévisibles du projet sur le développement éventuel de l'urbanisation* ». Il s'agit d'un enjeu majeur pour un tel projet, dans les agglomérations concernées comme dans les milieux ruraux desservis.

À l'échelle du projet d'ensemble, les emprises, évaluées à 4 800 ha pour les lignes nouvelles et 30 ha sur l'ensemble des deux zones urbaines ne sont pas affinées. Faute de mise à jour législative et réglementaire du dossier, l'objectif d'absence d'artificialisation des sols n'est pas évoqué, pas plus que la façon dont l'artificialisation liée au projet est comptabilisée et dont elle a vocation à s'inscrire dans la trajectoire de réduction de cette artificialisation, en cohérence avec le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires d'Occitanie.

Alors qu'elle était pourtant bien introduite dans l'étude d'impact initiale (20 pages), l'analyse du développement éventuel de l'urbanisation est extraordinairement pauvre. Le dossier fait référence à des études datant de 2013, évoque l'année 2017 au futur et s'appuie sur les données socio-économiques de pièces hors étude d'impact, mais aussi hors dossier transmis (H et J). La pièce 4.12, malgré les enjeux centraux de la thématique dans le projet, survole le sujet en 15 lignes, complétées d'un encart sur le projet Grand Matabiau. Le plus souvent, les impacts sont décrits de façon peu opérationnelle (effets cumulés de projets par exemple) et les mesures pour les réduire ou les atténuer relèvent en conséquence de bonnes intentions (exemple : « une réflexion spécifique sera mise en œuvre »). Les dynamiques démographiques et la pression de l'urbanisation sur Bordeaux et Toulouse²⁰ imposent pourtant un traitement proportionné de cet enjeu sur ces agglomérations, ce qui est loin d'être le cas dans le dossier.

2.5.3 Milieux naturels

L'évolution du projet depuis l'étude d'impact initiale conduit, pour les AFNT, à un moindre évitement des milieux naturels (zone de raccordement – voies ferrées, ouvrages d'art, bassin de récupération des eaux pluviales –, reprise des berges du canal latéral à la Garonne (cf. § 2.4 ci-dessus)). À ce stade, le dossier n'apporte aucun élément pour démontrer qu'il n'existe aucune autre solution satisfaisante aux destructions des milieux naturels, tout particulièrement pour ces composantes du

²⁰ Néanmoins, selon la Cour administrative d'appel de Bordeaux à propos de son arrêt 21BX02287 et 21BX02288 qui a annulé le plan local d'urbanisme intercommunal de Toulouse, « *la consommation foncière passée a été surévaluée dans le document d'urbanisme, ce qui a conduit à surestimer également les besoins fonciers futurs résultant des prévisions économiques et démographiques. Par ailleurs, la cour considère que contrairement aux objectifs affichés par le PLUi, ce plan ne conduira pas à une réduction du rythme de la consommation d'espace pour l'avenir mais au contraire à une progression de celle-ci* ».

projet, condition pourtant nécessaire à l'obtention d'une dérogation pour pouvoir détruire des individus ou des habitats d'espèces protégés.

L'appréciation du caractère significatif ou non des incidences sur les milieux et espèces naturels est en partie dépendante de la caractérisation des enjeux dans l'état initial, qui souffre des limites analysées dans la partie § 2.3 du présent avis. Cette analyse, uniquement développée dans le dossier « espèces protégées », est très nettement sous-évaluée : elle n'identifie que des incidences brutes faibles et, en conséquence, des incidences résiduelles faibles, ce qui pourrait conduire à s'interroger sur le champ de la dérogation « espèces protégées », pourtant indispensable pour l'Ae. En particulier, la « *restauration de la continuité écologique en rive droite du canal latéral à la Garonne* » ne peut pas être considérée comme une mesure de réduction mais est une mesure de compensation.

À l'exception de certaines mesures semblant davantage ressortir d'une opportunité foncière sans gain de fonctionnalité majeur, la plupart des mesures de compensation prévues dans le dossier « espèces protégées » semblent correctement choisies et définies. Néanmoins, elles ne s'intéressent qu'aux espèces protégées résultant de la caractérisation initiale des enjeux.

À l'échelle globale du projet, le dossier n'indique pas de quelle façon il compte se conformer à l'article L. 163-1-I du code de l'environnement : « *Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état* ».

2.5.4 Bruit et vibrations

Les études acoustiques, enjeu majeur du dossier en zone urbaine, analysent la modification significative liée au bruit ferroviaire et les points noirs de bruit, ayant conduit à la définition de mesures conséquentes de réduction du bruit à la source (7,7 km d'écrans acoustiques) ou pour plusieurs bâtiments, l'ensemble conduisant à la protection de près de 500 bâtiments. Faisant suite au premier avis de l'Ae, les informations apportées au public ont été significativement complétées. L'étude d'impact initiale comportait aussi une étude intéressante de la multi-exposition acoustique ; les situations de multi-exposition étaient ainsi recensées de façon exhaustive. Des études y étaient annoncées, en perspective de décisions à prendre sur les seuils acoustiques en cas de multi-exposition. Pourtant, dix ans après, le dossier ne définit aucune mesure supplémentaire.

De même, l'analyse présentée dans l'étude d'impact initiale en termes de vibrations est méthodologiquement intéressante : elle fournit les référentiels techniques, les seuils de risques et les différentes mesures possibles pour réduire les incidences qui seraient significatives. Aucune précision n'est néanmoins apportée sur les mesures qui seront mises en œuvre dans le cas d'espèce.

Les incidences de la phase chantier (huit ans, plusieurs bases travaux) sont très peu étudiées, les normes de bruit imposées aux entreprises sont envisagées mais non détaillées. Des mesures de contrôle et de suivi au fur et à mesure de l'avancement du chantier, peu précisées, sont prévues. L'analyse ne cible pas les secteurs qui seront les plus affectés par les travaux, pas plus que les mesures spécifiques pour protéger les riverains concernés.

2.5.5 Qualité de l'air

Le niveau de traitement de cet enjeu est anormalement faible pour une infrastructure de transport. Faut d'une caractérisation précise dans l'état initial, le document ne contient que des banalités. Alors que l'analyse des incidences permettrait éventuellement de démontrer dans quelle mesure le projet pourrait conduire à améliorer la qualité de l'air grâce au report modal espéré, le dossier oublie les effets du projet en phase travaux et ne recense pas les secteurs du projet probablement les plus exposés dans l'état initial (à l'évidence, au moins la jonction de l'autoroute A62 avec le périphérique au nord de Toulouse) et les conséquences des travaux en termes de trafic ajouté et de congestion induite.

Ce constat vaut pour l'ensemble du projet GPSO.

2.5.6 Gaz à effet de serre

Le bilan des émissions de gaz à effet de serre, très important pour un projet dont un des enjeux principaux est le report modal, est mis à jour uniquement par actualisation des valeurs financières, sans mise à jour d'études de trafic ; le maître d'ouvrage l'a confirmé aux rapporteurs lors de la visite. Les études de trafic datent donc au mieux de 2013. Plus largement, la pièce H (études socio-économiques) n'apparaît pas dans le dossier remis et n'a pas été transmise malgré la demande des rapporteurs, alors qu'il y est fait référence régulièrement dans les pièces transmises.

Dans son rapport de décembre 2022, le Comité d'orientation des infrastructures (COI) indiquait, spécifiquement pour GPSO : « *Le bilan carbone est incertain : celui réalisé en 2014 envisageait une compensation des émissions en phase travaux au bout de 10 ans en cas de mise en service en 2035, qui projettent une décarbonation du transport routier progressive jusqu'en 2050, réduisant fortement le potentiel de décarbonation du projet GPSO – mais pas l'importance du gain énergétique issu du report modal important attendu de l'aérien et de la route, dont la mise à jour des études de trafic permettra de confirmer l'ampleur* ». L'étude d'impact actualisée n'a donc pas mis en œuvre cette préconisation du COI²¹. La démarche « éviter, réduire, compenser » devrait être appliquée aux émissions de gaz à effet de serre ce qui n'a été le cas ni à l'échelle de l'opération, ni à l'échelle globale du projet.

Pour de nombreux enjeux (développement de l'urbanisation et incidences liées aux trafic notamment), les incidences, pour certaines pourtant identifiées dès l'étude d'impact initiale en 2014, n'ont pas fait l'objet d'une actualisation, même sur le seul périmètre des aménagements ferroviaires au nord de Toulouse, en particulier lorsque les référentiels de leur évaluation ont été significativement modifiés.

3. Conclusion

Alors que le choix du maître d'ouvrage aurait dû le conduire à actualiser l'étude d'impact initiale (l'ensemble des volets de la pièce F) « *dans le périmètre de l'opération (AFNT) pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet* », l'absence de mise à jour à cette dernière échelle, alors que de nombreuses données font défaut ou sont obsolètes (bientôt dix ans), conduit l'Ae à constater que le dossier, en se focalisant sur une

²¹ Le Comité d'orientation des infrastructures évoque également la mise à jour des trafics, notamment pour confirmer l'ampleur du report modal. Aucune mise à jour n'est fournie dans le dossier.

approche réglementaire datée, est incomplet sur de multiples questions de fond (contenu du projet, artificialisation, gaz à effet de serre, milieux naturels).

Alors qu'aucune initiative n'a été prise, depuis l'enquête publique portant sur les DUP, pas même depuis que les recours les visant sont purgés, pour continuer à informer le public sur le projet et que plusieurs caractéristiques importantes (au moins sur les AFNT) ont changé, le dossier n'apporte que peu d'informations nouvelles sur le projet dans son ensemble et ses incidences. Pour certaines incidences significatives, le dossier ne définit toujours pas de façon précise de mesures ERC alors qu'il s'agit de la dernière étape réglementaire avant engagement des travaux.

À la lumière de l'analyse de l'Ae, non exhaustive mais néanmoins représentative des carences les plus importantes, l'ensemble du dossier ne comporte donc pas une étude d'impact actualisée au sens de l'article L. 122-1-1 III du code de l'environnement.

L'Ae ne pourra émettre un avis sur ce dossier que s'il lui est de nouveau présenté avec une étude d'impact actualisée selon les dispositions des articles L. 122-1-1 III et R. 122-5 du code de l'environnement.