

# AVIS DU CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION DE LA NATURE

art. L411-1 et L411-2 du livre IV du code de l'environnement

Référence Onagre du projet : n°2022-03-13a-00420 Référence de la demande : n°2022-00420-011-001

Dénomination du projet : Liaison Autoroutière Verfeil - Castres (A69)

## **Demande d'autorisation environnementale - Date de mise à disposition :**

Lieu des opérations : -Département : Tarn -Commune(s) : 81100 - Castres.

Bénéficiaire : ATOSCA

### MOTIVATION ou CONDITIONS

#### **Contexte**

Le projet de liaison autoroutière Castres-Toulouse (LACT) s'étend sur 62 km et traverse dix-sept communes du Tarn (81) et sept communes de la Haute-Garonne. Il se décompose en deux opérations :

- Élargissement à deux fois deux voies de l'A 680 entre Castelmaurou et Verfeil (31) : le projet de 9 km est réalisé par ASF (Autoroutes du Sud de la France), pour le compte de l'État. Cet élargissement fait l'objet d'une demande de dérogation à la stricte protection des espèces enregistrée sous le numéro de demande ONAGRE 2022-00417-011-001 et pour laquelle le CNPN est saisi en parallèle ;
- Création d'une liaison à deux fois deux voies entre Verfeil (31) et Castres (81) : le projet de 54 km est porté par le groupement ATOSCA, pour le compte de l'État. Cette liaison fait l'objet d'une autre demande de dérogation, objet de la présente saisie du CNPN.

Ces deux opérations font chacune l'objet d'une évaluation environnementale distincte. Cet avis concerne uniquement le projet de création d'une liaison à deux fois deux voies entre Verfeil et Castres.

#### **Description du projet**

Le projet Verfeil – Castres a fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en Conseil d'État, par décret n°2018-638 du 19 juillet 2018. Il comprend :

- une section courante à deux fois deux voies de 54 km, dont 44 km de voiries neuves en site propre et 10 km intégrant les déviations de Puylaurens (6,8 km) et de Soual (3,5 km) ;
- cinq dispositifs d'échange, dont un demi-diffuseur :
  - création du demi-diffuseur de Verfeil Est, avec la RD 20,
  - création du diffuseur de Villeneuve-lès-Lavaur/Maurens-Scopont avec la RN 126,
  - intégration du diffuseur de Puylaurens existant, raccordé à la RN 126,
  - création du diffuseur de Soual-Est avec la RN 126,
  - création du diffuseur de Castres/Saint-Palais avec la RN 112 ;
- deux aires de repos, une par sens de circulation, sur la commune de Cambon-Lès-Lavaur :
  - une aire de repos nord, au lieu-dit Montfort, dans le sens Castres-Verfeil,
  - une aire de repos sud, au lieu-dit Mazies, dans le sens Verfeil-Castres ;
- un centre d'exploitation et d'intervention à Puylaurens, à proximité du diffuseur, intégrant :
  - les bureaux du concessionnaire et de l'exploitant,
  - les installations techniques, garages et ateliers,
  - le parc de véhicules et d'équipements mobiles d'exploitation,
  - un local pour les gendarmes.

Le projet s'implante sur une superficie de 491 hectares, dont 356 hectares d'emprises définitives et 135 hectares d'emprises temporaires dans le cadre des travaux. Les grands ensembles de milieux distingués sur l'aire d'étude rapprochée de l'A 69 :

- Les milieux agricoles et ses haies associées, habitat majoritaire dans l'ensemble de l'aire d'étude ;
- Les milieux boisés (boisements rivulaire et non rivulaire) ;
- Les prairies de fauche ou hygrophiles et les prairies pâturées en extensif ;
- Les ourlets et fourrés.

### **Appréciation de la raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)**

La justification de la RIIPM s'appuie essentiellement sur des considérations économiques visant à en favoriser son développement dans le bassin de vie considéré. Sans jamais le démontrer, le porteur de projet considère que la création d'une autoroute augmente l'attractivité d'un territoire. Ce parti-pris nous paraît contestable. Il est question de « désenclavement de Castres et Mazamet » : quelles sont les conséquences de cet enclavement pour la population ?

La jurisprudence en la matière ne considère pas cette considération comme relevant d'une RIIPM.

L'amélioration de la sécurité est une action nécessaire, mais qui ne suppose pas la création d'une autoroute. Celle-ci n'est pas objectivée par un scénario d'aménagement visant à réduire le caractère accidentogène de la zone de Cambon-Lès-Lavaur, Teulat et Cuq-Toulza et la zone de Puylaurens hors 2X2 voies. Or, il est noté que la mise en 2X2 voies des déviations de Puylaurens et de Soual a permis de réduire fortement le nombre d'accidents dans ces secteurs depuis leurs mises en services. Aussi, la justification sécuritaire est à relativiser et à mettre en perspective avec les scénarios de solutions alternatives non aboutis (point suivant). L'amélioration du confort des automobilistes qui repose sur un gain de temps évalué à 35 mn sur le trajet complet et à une vitesse constante de 130 km/h (temps contesté et contestable en l'état), si elle relève éventuellement d'un intérêt public (quoique l'accélération du train de vie de nos sociétés modernes n'est corrélée à aucun gain en matière de bien-être, au contraire) ne peut toutefois pas être qualifiée d'*Impérative*, ni de *Majeure*.

Il convient de rappeler que l'*intérêt public majeur* se différencie de l'*intérêt public*, le premier étant une notion « d'interprétation stricte, qui vise des cas exceptionnels dans lesquels la réalisation d'un projet se révèle indispensable et où aucune autre solution d'implantation ne convient ». L'absence d'éléments tangibles permettant de justifier de l'*intérêt public majeur* représente une faiblesse juridique pour le dossier.

Par ailleurs, d'un point de vue économique, en augmentant le coût du trajet (augmentation de la consommation de carburant à vitesse accrue et prix du péage actuellement fixé autour de 7 euros), le projet pourrait paraître aller à l'encontre de l'intérêt général.

L'artificialisation d'une partie d'un champ naturel d'expansion de crues du Girou nous paraît également aller à l'encontre de l'intérêt général dans un contexte où ces zones constituent des assurances vie précieuses pour atténuer les aléas météorologiques de plus en plus réguliers dans un contexte de dérèglement climatique, auquel contribuerait cette autoroute.

En matière d'émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'électricité, l'alternative à l'usage de la voiture individuelle doit être recherchée par toutes les politiques de l'Etat lorsque cela est possible. Ce projet, au contraire, l'encourage, ce qui est contraire à l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050, tout comme à celui de diminuer de 40% notre consommation énergétique au même horizon. Dans un contexte où l'Etat souhaite accélérer sa lutte contre le changement climatique, en facilitant les procédures d'installations d'énergies renouvelables et en légiférant pour atteindre cette trajectoire en matière de sobriété, la mise en chantier de projets autoroutiers nous paraît contrevenir aux engagements du Président de la République, tant en matière de climat que de biodiversité.

A cet égard, un bilan carbone lié à la mobilisation et l'usage des matériaux nécessaires à la construction de cette infrastructure serait certainement éloquent.

Pour finir, les dates de DUP et de réflexions de cette autoroute sont anciennes. Le débat public date de 2010. A la lumière des enjeux actuels, les données globales seraient vraisemblablement différentes.

### **Appréciation de l'absence de solution alternative plus satisfaisante**

Plusieurs scénarios sont étudiés et présentés. Toutefois, la commande initiale du projet étant de réaliser une nouvelle infrastructure de type autoroutière, aucune des solutions alternatives envisageables ne trouvent grâce aux yeux du porteur de projet, par ailleurs concessionnaire de la future autoroute.

Le « désenclavement » du territoire Castres-Mazamet est insuffisamment justifié en matière d'alternatives : en quoi l'amélioration du réseau de transport en commun ne constituerait-il pas une meilleure option ? Il ne s'agit pas du seul transport ferroviaire, mais de l'ensemble des modalités. Qu'en 2022, un territoire recherche la création d'une autoroute pour se désenclaver, plutôt que de saisir l'opportunité offerte pour imaginer d'autres modalités de désenclavement, nous paraît passer à côté de l'exercice demandé et en certain décalage avec les réflexions et dynamiques globales sur ce sujet. L'usage de la voiture au quotidien pour aller travailler n'a pas la préférence des français lorsque des alternatives fonctionnelles leurs sont proposées. En outre, l'analyse ne tient pas compte du recours accru au télétravail.

En matière de transport ferroviaire, l'analyse apportée par le dossier de dérogation apparaît orientée. Elle fait ressortir uniquement les désavantages du train par rapport au véhicule individuel (temps de correspondances, flexibilité usager), mais n'évoque aucun des bénéfices du train (moindre pollution, possibilité de travailler, de se détendre, coût, emploi local...). Le potentiel du renforcement du fret ferroviaire est insuffisamment traité.

L'alternative consistant à élargir la RN126 existante en deux fois deux voies est traitée de manière très orientée et expédiée en une page (chapitre 4.2.9, p73). L'accent est mis sur les désavantages, sans toutefois les démontrer. En particulier, le pétitionnaire considère que la démarche ERC serait plus difficile à mener du fait de la contrainte du tracé existant. Le CNPN pense cependant que la biodiversité présente à proximité immédiate de l'infrastructure existante est moins riche que sur le nouveau tracé prévu, du fait des conséquences du fonctionnement de la RN126, d'autant plus que celle-ci franchit essentiellement des zones cultivées. Le pétitionnaire ne démontre pas ses affirmations lorsqu'il écrit que le nouveau tracé constitue une alternative de moindre impact écologique. La cartographie présentée de la p80 à 85 est très contestable : de nombreux échangeurs n'apparaissent pas nécessaires, les créneaux de dépassement quittent le tracé... Les cartes sont en réalité assez incompréhensibles.

La RN126 traverse très peu de villages jusqu'à Soual, si bien que la création de dessertes locales additionnelles ne paraît pas justifiée. Le CNPN ne s'explique pas en quoi le doublement d'une infrastructure existante produirait plus d'artificialisation que la création d'une nouvelle autoroute.

De fait, le tracé de la nouvelle autoroute passe à proximité immédiate de la RN126 sur une partie importante de celui-ci. Le fait d'avoir deux grandes infrastructures très rapprochées n'est pas satisfaisant.

On comprend à la lecture de l'analyse produite page 73 que les considérations économiques ont eu principalement raison de l'arbitrage, qui n'est pas satisfaisant du point de vue de la biodiversité.

Par ailleurs, le coût pour la collectivité de l'infrastructure doit inclure le coût de la concession pour les usagers, qui est omis dans les calculs : l'autoroute sera payée par la collectivité bien au-delà des 23 millions d'euros de subvention prévue, à travers le tarif du péage payé par les usagers. Il s'agit bien d'un financement opéré par la collectivité à travers un prélèvement direct. Le calcul des coûts de différentes infrastructures doit ainsi considérer le coût réel de la création de l'autoroute.

### **Appréciation du maintien dans un état de conservation favorable, des populations des espèces concernées, dans leur aire de répartition naturelle**

En l'état actuel du dossier et au regard des lacunes constatées, le CNPN est dans l'incapacité de vérifier et valider cet aspect réglementaire particulièrement important du dossier.

### **Inventaires de flore et de faune et caractérisation des habitats naturels**

La pression d'inventaire est globalement assez faible, même si de nombreux secteurs sont concernés par des cultures agricoles. Les espèces palustres et aquatiques nécessitent un effort d'inventaire supplémentaire.

A ce stade, l'insuffisance de sondages pédologiques pour caractériser avec précision les interfaces entre les zones humides et les milieux secs est un frein majeur à la bonne caractérisation des enjeux entraînant en bout de chaîne de probables erreurs d'appréciations qui impacteront directement la finesse liée à la démarche d'évitement, de réduction et de compensation attendue sur ces habitats particulièrement complexes et fragiles.

### **Impacts du projet**

Le dossier ignore totalement le potentiel de réactivation de la biodiversité dans les milieux agricoles. Il considère l'impact sur les milieux agricoles comme « négligeable », par défaut, sans d'ailleurs différencier les différents types de cultures et de pratiques. Il considère les milieux agricoles comme « artificialisés » (p134), en contradiction avec les définitions reconnues légalement de l'artificialisation des sols. Cette négation de la présence de vie en milieu cultivé est regrettable. En effet, les pratiques de grandes cultures intensives ne sont pas figées dans le temps et sont amenées à évoluer. L'évolution vers l'agro-écologie et la diminution des pesticides, recherchée par l'Etat lui-même, conduira à améliorer l'état de la biodiversité dans les espaces cultivés concernés par le tracé de l'autoroute à court ou moyen termes. Ainsi, le « scénario de référence » présenté, qui n'envisage pas que des modifications de pratiques puissent advenir (à court ou moyen termes) n'est pas crédible et ne peut donc raisonnablement être la référence de comparaison de scénarios.

Le grand nombre de fossés et canaux inventoriés sont eux aussi considérés comme « négligeables », malgré le caractère réversible de restauration écologique via la suppression des drainages.

### **Qualification des enjeux**

L'attribution d'un enjeu faible au Moineau soulcie, alors que l'espèce est rare et directement impactée par le projet, n'est pas justifiée et ne convient pas.

Le tableau de synthèse de la p211 résume les enjeux au titre des espèces protégées, mais omet la réflexion portant sur l'article L110-1 du code de l'environnement, qui stipule qu'indépendamment de la protection des espèces, le maître d'ouvrage a la responsabilité « de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ». Il stipule également que « les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité » : cela doit ainsi bien évidemment être mis en œuvre pour les espèces protégées, mais également pour l'ensemble des cortèges et fonctionnalités, auxquelles les espèces protégées sont intrinsèquement liées.

Les enjeux liés à l'Aménagement foncier et agricole (AFAF) sont absents du dossier. Il s'agit d'une obligation réglementaire que de le traiter de façon concomitante à l'actuel projet. L'AFAF est en effet intimement lié à celui-ci. Il n'existerait pas sans lui.

Ils devront également faire l'objet d'une mise en perspective de façon cumulée avec le projet d'autoroute.

### **Qualification des impacts**

L'étude minimise les impacts en matière d'habitabilité des milieux avoisinants l'autoroute, par la faune en particulier. Or, l'impact du bruit des autoroutes a été démontré sur les oiseaux et les chiroptères : les densités de nicheurs en sont affectés jusqu'à plusieurs kilomètres. Les collisions seront également importantes et affecteront progressivement toutes les populations alentours.

A ce sujet, le CNPN renvoi vers notamment la méta analyse de Benitez-Lopez et al. "*The impacts of roads and other infrastructure on mammal and bird populations : A meta-analysis*". Il est espéré une évaluation des impacts attendus, directs et indirects, sur l'ensemble des espèces concernées par une telle infrastructure.

**Mesures Eviter-Réduire-Compenser (ERC)**

Plusieurs mesures listées comme de l'évitement sont en réalité des mesures de réduction. Ainsi, dans la mesure ME01, le déplacement d'une aire de service pour « éviter » un habitat à Pipit rousseline à Maurens-Scopon n'empêche pas ce dernier d'être traversé en plein cœur par le tracé de l'autoroute : il est peu probable que l'espèce s'y maintienne. Les cartes de la mesure E01 n'expliquent pas la différence entre le fond rouge et le fond marron du tracé retenu. L'évitement des prairies humides mésophiles (p222), par exemple, n'est pas confirmé par la cartographie, le tracé passant en travers de celles-ci. Les impacts de la proximité de l'autoroute sont omis. Ces mesures ne sont pas de l'évitement, mais de la réduction, liée à l'adaptation du tracé aux enjeux. Elles ne permettent pas d'éviter les impacts qu'elles prétendent éviter.

La mesure ME02 est elle-même contestable en matière d'évitement. L'atlas cartographique liste l'ensemble des éléments évités et impactés au sein de l'aire d'étude rapprochée. L'autoroute étant plus étroite que l'aire d'étude rapprochée, elle n'impacte nécessairement pas l'ensemble de sa surface. On ne peut donc qualifier d'évitement des éléments du paysage ou des espèces présentes dans l'aire d'étude rapprochée, mais non détruites par le projet. La proportion d'éléments impactés, rapportée à la largeur du fuseau vis à vis de l'aire d'étude rapprochée (environ 10%) ne semble pas répondre à de l'évitement.

La mesure E03 est également une mesure de réduction. D'ailleurs, le contenu de la mesure le stipule : elle vise à « réduire les effets du projet en phase travaux ».

Concernant la mesure E04 de localisation des installations de chantier et zones de stockage des véhicules et engins en dehors des zones naturelles sensibles, elle renvoie à la partie consacrée de l'atlas cartographique, mais cette dernière omet de localiser les milieux sensibles et les espèces protégées. On ne peut donc en tirer aucune interprétation, la mesure n'est pas démontrée.

Le calendrier des travaux devrait explicitement autoriser les travaux de débroussaillage et d'abattage d'arbres exclusivement entre septembre et novembre et non pas simplement débiter à ces périodes.

La méthode de dimensionnement utilisée est difficilement compréhensible pour vérifier l'adéquation du besoin de compensation. La complexification de ces méthodes ne contribue pas à une appropriation de la démarche et à une présentation claire du cheminement intellectuel. Les choix de seuils et d'unités choisis sont par ailleurs très discutables d'un point de vue scientifique.

Les chiffres du tableau des dettes compensatoires calculées et des gains compensatoires page 437 ne sont pas les mêmes que ceux présentés page 313.

Alors que ce projet entraînerait une artificialisation par asphaltisation de 356 hectares, il ne prévoit aucune mesure de désartificialisation. Il est attendu que l'Etat fasse preuve d'exemplarité en matière d'atteinte de l'objectif d'absence d'artificialisation nette pour les projets qu'il promeut. Doubler la RN106 par une autoroute voisine aurait dû – s'il était avéré qu'il s'agisse bien de la meilleure alternative, ce que le CNPN conteste – aboutir à une compensation par désartificialisation de la RN106 à minima.

La localisation de nombreuses mesures compensatoires en bordure immédiate du tracé envisagé est de nature à créer des pièges écologiques : augmentation des collisions, habitats de mauvaise qualité en raison du bruit et des vibrations.

Les mesures compensatoires agricoles menées sur les sites agricoles ne paraissent pas très ambitieuses et conduisent à accroître artificiellement la surface compensatoire, alors que seules des mesures assez ponctuelles auront lieu dans ces zones. Elles devront en outre toutes bénéficier d'une maîtrise foncière ou à minima d'obligations réelles environnementales (ORE) de 99 ans et confiées en gestion à un organisme spécialisé dans la gestion de milieux naturels.

## MOTIVATION ou CONDITIONS

La limitation des produits phytosanitaires (MC29), qu'il sera d'ailleurs impossible à contrôler, ne paraît pas éligible à la compensation. L'accompagnement vers la conversion en agriculture biologique de toutes les surfaces agricoles concernées par la compensation paraîtrait le minimum.

Il n'y a pas d'état initial de la faune et de la flore (ni des fonctionnalités écologiques, ni pressions et menaces) sur les sites retenus pour la compensation : il est ainsi impossible d'évaluer le potentiel de gain pour les espèces visées.

Le CNPN constate donc une absence de finalisation du dossier (l'ensemble des mesures de compensation ne sont toujours pas trouvées, caractérisées et sécurisées) et ne peut ainsi conclure à une absence de perte nette de biodiversité.

### Conclusion

Le CNPN ne considère pas les arguments invoqués comme suffisants pour constituer une RIIPM. Ce dossier s'inscrit en contradiction avec les engagements nationaux en matière de lutte contre le changement climatique, d'objectif du zéro artificialisation nette et du zéro perte nette de biodiversité, ainsi qu'en matière de pouvoir d'achat. L'absence de solutions alternatives satisfaisantes prête à débat, et les arguments du pétitionnaire ne sont pas convaincants. La co-existence de l'actuelle RN126 et d'une nouvelle autoroute accroît les ruptures de continuités écologiques, la destruction des habitats et l'artificialisation du territoire. L'élargissement de l'infrastructure existante (RN126) constituerait probablement une solution de moindre impact plus acceptable et raisonnable.

S'il apparaissait que sur tous les plans (dont la biodiversité), la création d'une nouvelle autoroute est plus avantageuse, alors l'objectif d'absence d'artificialisation nette et l'exemplarité de l'Etat en la matière, doivent viser à supprimer, en compensation, l'actuelle RN126, et à en réorienter le trafic sur la nouvelle autoroute.

Le projet ne satisfait pas à deux des conditions d'obtention d'une dérogation et présente de nombreuses lacunes en matière de qualification des impacts directs et indirects, rendant impossible d'en apprécier l'impact dans son ensemble. En conséquence, **le CNPN émet un avis défavorable à ce projet de création autoroutier.**

Par délégation du Conseil national de la protection de la nature :  
Nom et prénom du délégataire : Nyls de Pracontal

AVIS : Favorable

Favorable sous conditions

Défavorable

Fait le : 12 septembre 2022

Signature :

