

Contournement autoroutier d'Arles

Un projet ancien préjudiciable à l'agriculture et à l'environnement, incompatible avec les engagements de la France en matière de climat, de biodiversité et d'artificialisation des sols

Janvier 2021

Ce projet de contournement autoroutier, qui date des années 1990, a connu un arbitrage du ministre de l'Équipement en 2005 en faveur du tracé « Sud Vigueirat », qui fait actuellement l'objet d'une concertation réglementaire.

Cependant le contexte législatif et réglementaire comme les attentes sociétales ont beaucoup évolué depuis 2005, en particulier dans les domaines du climat et de la biodiversité.

Cette note vise à analyser le projet soumis à la concertation réglementaire au regard des engagements de la France dans ces deux domaines postérieurement à la décision de 2005.

L'analyse qui suit porte donc sur les implications pour ce projet des stratégies nationales suivantes :

- Climat : La Stratégie Nationale Bas Carbone issue de la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte (2015)
- Biodiversité : La Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (2016) et le Plan Biodiversité (2018)

1. Stratégie Nationale Bas Carbone

▪ Contexte national

Introduite par la Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte en 2015, la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) est la feuille de route de la France pour lutter contre le changement climatique. Elle donne des orientations pour mettre en œuvre, dans tous les secteurs d'activité, la transition vers une économie bas-carbone, circulaire et durable. Elle définit une trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre jusqu'à 2050 et fixe des objectifs à court-moyen termes.

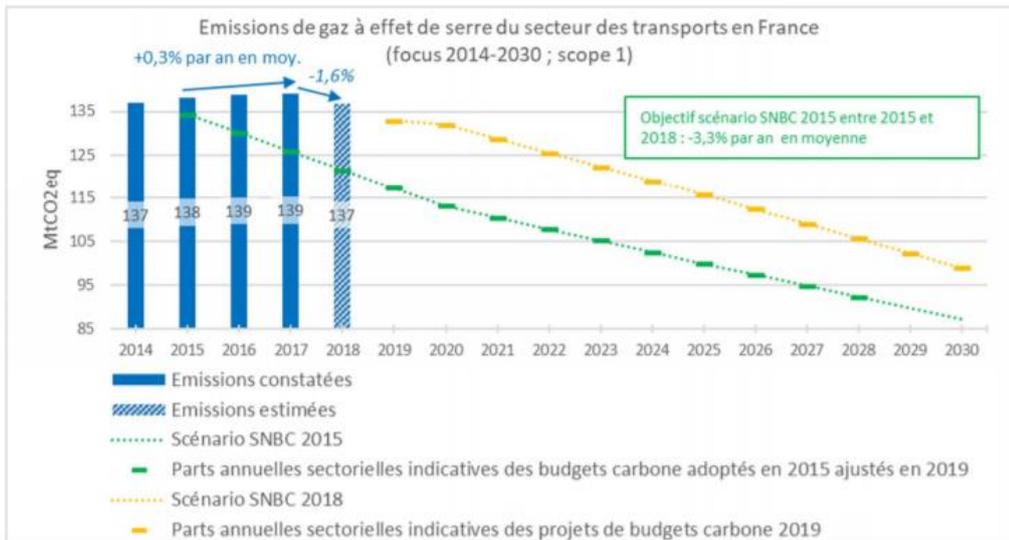
En France, atteindre la neutralité carbone¹ à l'horizon 2050 implique une division par 6 des émissions de gaz à effet de serre sur son territoire par rapport à 1990.

Concrètement, cela suppose de réduire les émissions de la France à 80 MtCO₂eq en 2050 contre 445 MtCO₂eq en 2018.

Les divers secteurs d'activités ont des orientations spécifiques. Parmi les 6 orientations du secteur des transports, figure notamment l'orientation 5 : « encourager le report modal en soutenant les mobilités actives et les transports massifiés et collectifs (fret et voyageurs) et en développant l'intermodalité ».

Le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie^{2,3} montre un échec depuis sa mise en place en 2015, avec un budget carbone 2015-2018 dépassé de 65 MtCO₂eq par rapport aux objectifs, soit environ +16 MtCO₂eq par an. En effet, les émissions n'auraient décliné que de -1,0% par an en moyenne entre 2015 et 2018, alors que le scénario SNBC 2015 projetait une diminution des émissions de -2,2% par an en moyenne. Le rythme de baisse doit changer d'échelle pour dépasser 3,0% par an en moyenne d'ici 2025 pour respecter la trajectoire du projet de SNBC révisée.

Concernant le secteur des transports, la situation est pire : la baisse annuelle des émissions de GES sur la période 2015-2018 a été d'environ 0,3%, très loin du scénario de 2015 qui prévoyait une baisse de 3,3% /an.

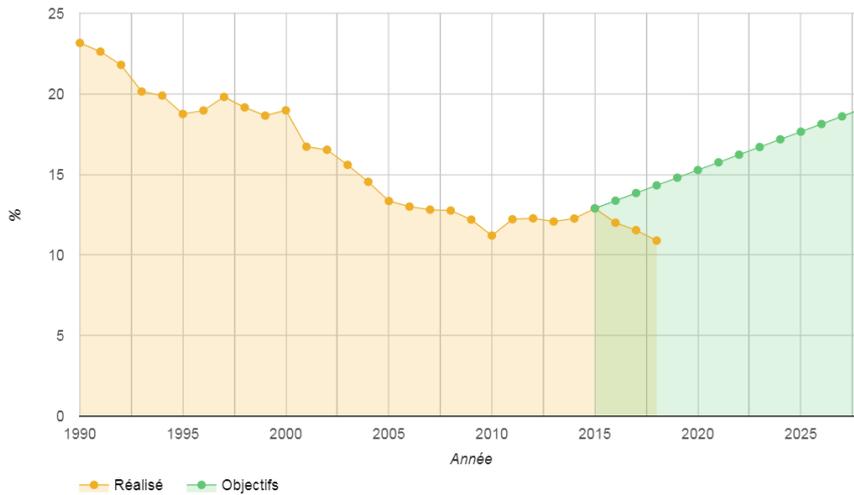


Par ailleurs, l'orientation visant à encourager le report modal est en échec cuisant puisque le transport ferré et fluvial accuse un recul de 23,9% par rapport aux objectifs de 2018 (graphe ci-dessous). Alors que ces modes de transport devraient être en croissance soutenue, ils accusent un net déclin depuis que la SNBC est adoptée. Le transport ferré et fluvial atteint même son plus bas niveau historique avec seulement 10,9% des transports de marchandises en 2018.

¹ Définie comme « un équilibre, sur le territoire national, entre les émissions anthropiques par les sources et les absorptions anthropiques par les puits de gaz à effet de serre ».

² <https://www.ecologie.gouv.fr/suivi-strategie-nationale-bas-carbone>

³ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/Suivi%20de%20la%20SNBC_edition%202019_indicateurs%20de%20%C3%A9sultats.pdf



Source : <https://www.observatoire-climat-energie.fr/transport/parts-modes-de-fret/ferroviaire-et-fluvial/>

A l'inverse, la part du fret routier augmente (graphe ci-dessous) alors qu'elle est censée diminuer, dépassant de 4% les objectifs pour 2018. Elle n'a jamais été aussi importante et représentait 89,1% du transport de marchandises en 2018.



Source : <https://www.observatoire-climat-energie.fr/transport/parts-modes-de-fret/routier/>

Les politiques de transport au niveau national sont donc en échec sur tous les paramètres relatifs à la SNBC. Elles doivent donc connaître urgemment une rupture avec les pratiques actuelles, en particulier en investissant massivement dans le report modal (fluvial, ferré et maritime), pour espérer s'inscrire dans la trajectoire adoptée par la France.

- Conséquences probables du contournement autoroutier d'Arles

Evolution du trafic et report modal : le dossier de concertation présenté par la DREAL retient une hypothèse basée sur le scénario principal de la Stratégie Nationale Bas Carbone 2019 d'une croissance de +0,4% / an du trafic poids-lourds au niveau national. Ce document affirme pourtant (p.60) tenir compte des projets du territoire et des dynamiques locales (Plateformes logistiques de St Martin de Crau et Clésud, Zone industrielle et portuaire de Fos-sur-Mer, Parc d'activités du nord d'Arles, Port de commerce d'Arles), sans que cela n'affecte la valeur de la moyenne nationale de

+0,4%. On peut cependant penser que le développement des plateformes logistiques et le projet du GPMM d'augmenter très fortement le trafic conteneurs soient susceptibles de générer un accroissement sensible du trafic routier de marchandise.

Le dossier occulte en particulier le projet de liaison routière Fos-Salon, susceptible d'engendrer une forte augmentation du trafic poids-lourds. L'un des objectifs principaux de ce projet est de contribuer à accroître la compétitivité du Grand Port Maritime de Marseille et accompagner le développement de la Zone Industriale-Portuaire en leur assurant une desserte autoroutière performante et en améliorant les connexions entre le port, sa couronne logistique de proximité et son hinterland vers le couloir rhodanien et l'arc méditerranéen. La Dreal estime le taux de croissance annuel moyen du trafic routier à +0,6% à l'horizon 2030.

Enfin, en comparant les projections de trafic à l'horizon 2028 avec et sans contournement (p.61 et 62), il apparaît que sur le seul tronçon commun aux deux tracés (entre St Hyppolyte et Balarin, au nord des marais des Chanoines) la réalisation du contournement engendre un accroissement de 1 100 véhicules/j (+1,7%), dont 13% de poids-lourds dans les deux cas.

Concernant le report modal, le dossier affirme que « des efforts majeurs sont engagés pour développer le report modal de la route vers le fer » (p.24) en listant quelques projets qui « devraient produire des effets dans les prochaines décennies » en matière de report modal et de transport massifié, mais sans le moindre chiffre quant à la baisse attendue du transport routier. Le report vers le transport fluvial ou maritime (les « autoroutes de la mer ») n'est pas évoqué, alors que le transport fluvial sur le Rhône pourrait être quadruplé sans aucun investissement sur les infrastructures⁴. Le seul chiffre figurant dans ce dossier concerne une augmentation de 2,4% /an du trafic poids-lourds depuis et vers la ZIP de Fos jusqu'en 2030, ce qui va clairement à l'encontre des objectifs annoncés concernant le report modal.

Emissions de gaz à effet de serre (GES) : Au-delà des émissions de GES liées à l'évolution défavorable du trafic (qui ne sont pas évoquées dans le dossier), il est mentionné une production d'environ 450 000 t CO₂eq liée au chantier du contournement, qui devraient être compensées à l'horizon 2046 par « des réductions de GES de la phase utilisation ». Or ces réductions correspondent simplement aux conséquences de l'évolution des motorisations mise en œuvre au niveau national. Aucune mesure locale ne semble prévue pour limiter ou compenser les émissions de GES.

L'augmentation projetée du trafic routier ajoutée à une très forte production de GES lors du chantier du contournement vont tous deux à l'encontre de la SNBC et de son objectif de baisse de 3,3% / an des GES liés aux transports au niveau national. L'affirmation (p.44) selon laquelle « le contournement autoroutier d'Arles s'inscrirait donc bien dans la politique de lutte contre les émissions de GES » est au mieux infondée, voire erronée, au regard des éléments du dossier de concertation et demande urgemment à être étayée... ou démentie.

2. Loi pour la reconquête de la Biodiversité, de la nature et des paysages (2016)

Cette loi a notamment pour objectif de renforcer la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » qui est un des instruments permettant d'atteindre l'objectif de « zéro perte nette de biodiversité ».

2.1 Séquence « Eviter, Réduire, Compenser »

⁴ Dossier du débat public sur l'extension de la concession du Rhône aval à la Compagnie Nationale de Rhône, 2018

- Contexte national

La séquence « éviter, réduire, compenser » est un principe légal en droit français et européen visant à ce que les aménagements n'engendrent pas d'impact négatif sur leur environnement, et en particulier aucune perte nette de biodiversité dans l'espace et dans le temps.

Pourtant, le rapport du Conseil économique, social et environnemental (CESE) de septembre 2020 « Bilan de la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages »⁵ relève une mise en œuvre très lacunaire de cette Loi. Il pointe notamment le fait que la séquence « éviter, réduire, compenser » est un outil largement négligé et à lui seul très insuffisant. Les éléments suivants sont en particulier relevés :

- Les dossiers de demande d'autorisation déposés par les maîtres d'ouvrage renseignent peu ou sous-estiment l'état écologique initial, les impacts du projet apparaissent souvent sous-estimés.
- Les mesures d'évitement demeurent très rares et des mesures de réduction sont souvent présentées à tort comme de l'évitement.
- Les mesures de compensation sont rares, ne portent que sur une fraction de la biodiversité impactée et sur des parcelles trop réduites pour être efficaces.
- Contrairement aux termes de la loi, l'autorisation d'aménager est délivrée par le préfet avant qu'aient été obtenus les gains liés à la compensation écologique.

Par ailleurs une étude scientifique⁶ de 2019 menée sur 24 projets d'infrastructures en France (dont 16 routes et autoroutes) montre que dans 80 % des cas, les mesures de compensation ne permettent pas d'éviter une perte de biodiversité car elles s'appliquent sur des zones naturelles ou semi-naturelles, se contentant en général d'une simple préservation de forêts, bois et prairies déjà existants.

- Impact potentiel du contournement autoroutier d'Arles

Le dossier support de concertation présente une étude actualisée des 7 familles d'options de passage envisagées à la fin des années 90. Il précise (p.35) que « Cette étude d'actualisation a été conduite selon la méthode Éviter, Réduire, Compenser (ERC) avec pour but d'éviter au maximum les atteintes à l'environnement ».

Elle analyse la performance de chaque famille d'options au regard des fonctions stratégiques du projet : fonctions autoroutière, cadre de vie, développement, environnement, réalisation. Cette étude atteste que deux familles d'options de passage se révèlent bien meilleures que les autres concernant la fonction « environnement » : « aménagement sur place-pont » et « variante sous-fluviale longue ». La variante sous fluviale longue est même la seule option jugée bonne à très bonne pour toutes les fonctions, sauf le coût de réalisation, jugé très élevé mais non rédhibitoire.

Les rédacteurs du dossier affirment pourtant que cette étude d'actualisation conforte le choix fait en 2005 de la variante dite « Fuseau Sud intermédiaire » (ou Sud Vigueirat) en concluant que ce fuseau « présente globalement la meilleure réponse en termes de satisfaction globale aux fonctions stratégiques du projet » [...] « pour un impact environnemental et un coût qui apparaissent proportionnés à l'intérêt public du projet ».

⁵ <https://www.lecese.fr/travaux-publies/bilan-de-la-loi-pour-la-reconquete-de-la-biodiversite-de-la-nature-et-des-paysages>

⁶ Weissgerber M., Roturier S., Julliard R., Guillet F. 2019. *Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain*. Biological Conservation 237:200–208. doi: [10.1016/j.biocon.2019.06.036](https://doi.org/10.1016/j.biocon.2019.06.036)

Il apparaît donc que l'objectif n'est pas comme annoncé « d'éviter au maximum les atteintes à l'environnement », mais de les proportionner à l'intérêt public du projet, ce qui traduit une très faible ambition concernant la mise en œuvre de la séquence ERC. Par ailleurs, il n'est nulle part mentionné sur la base de quels critères cette « proportionnalité à l'intérêt public » est évaluée.

Lors de la réunion thématique « Milieux naturels et changement climatique » du 16 décembre 2020 dans le cadre de la concertation sur ce projet, un représentant de la DREAL a pourtant affirmé que, avec ce tracé Sud Vigueirat « on est allé au maximum de la logique d'évitement »...

Par ailleurs, les études environnementales menées au cours de ces deux dernières années ne permettent en aucun cas d'appliquer le principe d'évitement à une échelle large, en amont car elles n'ont été menées que sur le fuseau sud Vigueirat et non sur l'ensemble des variantes. Rien ne permet donc de nous assurer que le fuseau retenu est celui de moindre impact sur la biodiversité.

Il apparaît également que l'étude environnementale conduite par EGIS est d'une qualité très insatisfaisante. De nombreuses questions restent en suspens quant à la qualité des protocoles mis en place (questions restées sans réponse lors des ateliers « milieu naturel » de la concertation continue) comme sur les résultats obtenus (par exemple présence d'espèces d'amphibiens ou de chiroptères n'existant pas en Camargue !).

Enfin sur le principe de la compensation, certains habitats tourbeux uniques à l'échelle méditerranéenne vont être impactés par la transformation de la RN 113 aux normes autoroutières au niveau des marais de Chanoines. Ces habitats ne sont clairement pas compensables (milieux tourbeux, laurons...), car impossible à recréer.

En conclusion, la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » est manifestement très mal prise en compte dans ce projet. Au-delà des affirmations du porteur de projet, aucun élément tangible ne permet de penser que cette séquence a été appliquée sérieusement, en particulier en matière d'évitement, avec la ferme volonté d'atteindre l'objectif de « zéro perte nette de biodiversité ».

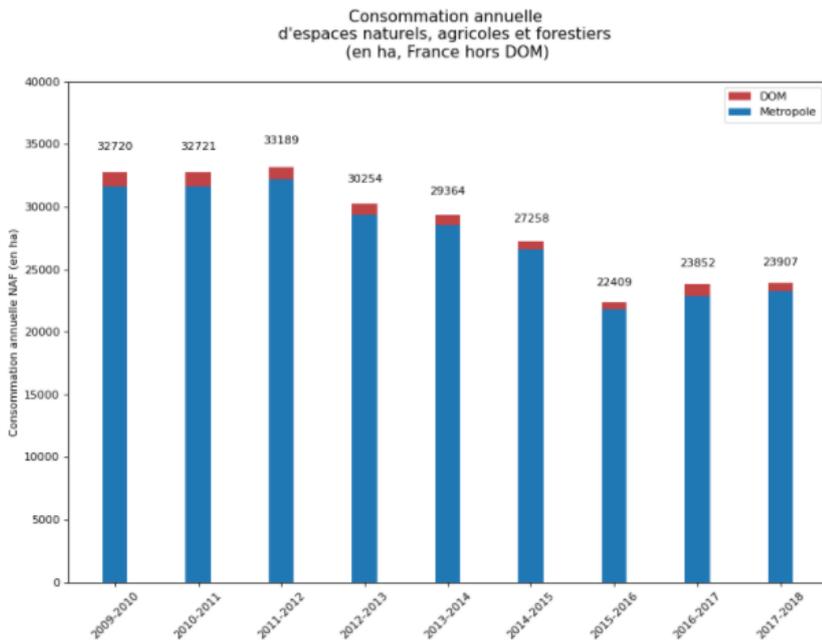
2.2 Plan Biodiversité (2018)

- Contexte national

Le plan gouvernemental Biodiversité vise à mettre en œuvre l'objectif de réduire à zéro la perte nette de biodiversité, notamment via son objectif 1.3 « Limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette ». Il s'agit de limiter autant que possible la consommation de nouveaux espaces et, lorsque c'est impossible, de « rendre à la nature » l'équivalent des superficies consommées.

A cette fin, un Observatoire de l'artificialisation des sols a été mis en place

(<https://artificialisation.biodiversitetousvivants.fr/>)



Les résultats attestent d'une diminution du taux d'artificialisation des sols entre 2012 et 2016, suivie d'une stagnation depuis, à environ 24 000 ha de terrains naturels, agricoles et forestiers artificialisés par an.

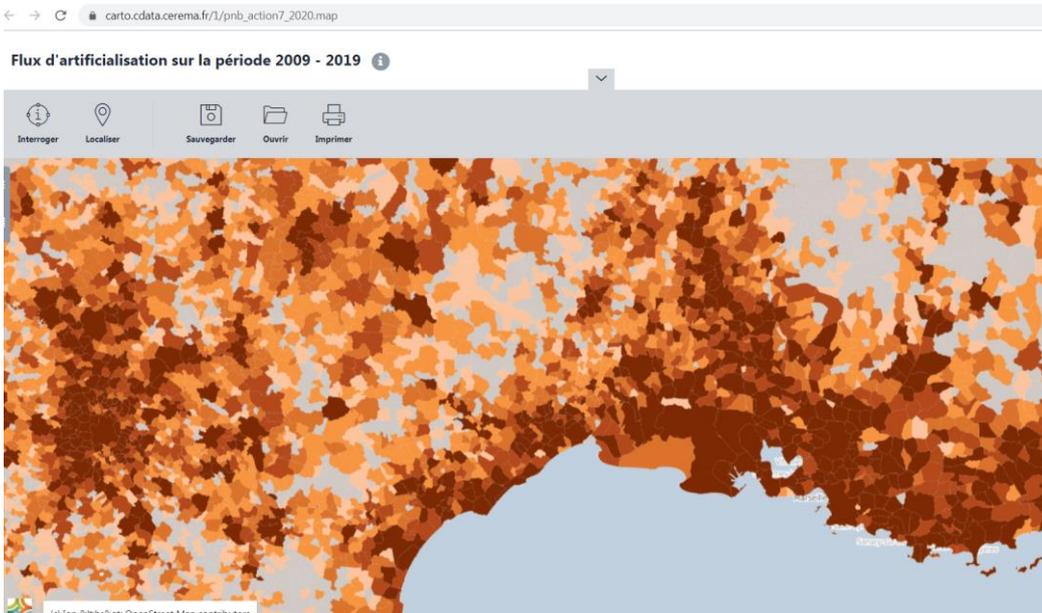
Enfin, dans son récent rapport sur le bilan de la Loi sur la reconquête de la biodiversité, le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE) constate que l'artificialisation des sols est mal maîtrisée et affirme que les outils réglementaires et économiques mobilisés par les pouvoirs publics, non seulement n'ont pas été conçus pour limiter cette artificialisation, mais tendent souvent à l'amplifier. Les outils de planification de l'urbanisme, en particulier les SRADDET, qui ont vocation à s'imposer aux documents d'urbanisme de niveau inférieur, n'intègrent que marginalement l'exigence de sobriété foncière. Les outils économiques n'ont pas davantage été conçus pour prendre en compte les atteintes à la biodiversité par l'artificialisation des sols.

- Contexte dans les Bouches-du-Rhône

Avec environ 15% de surfaces artificialisées, soit près de 3 fois plus que la moyenne nationale, les Bouches-du-Rhône figurent parmi les départements les plus artificialisés de France (avec certains départements d'Ile-de-France, le Rhône et le Nord⁷).

Par ailleurs, un détail par commune concernant le « flux d'artificialisation 2009-2019 » est établi par le Cerema. https://carto.cdata.cerema.fr/1/pnb_action7_2020.map

⁷ <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/atlas-regional-de-loccupation-des-sols-en-france-clc?rubrique=42&dossier=226#>



Il montre que de nombreuses communes du département - dont Arles, St-Martin de Crau, Port-St Louis et toutes les communes de l'ouest de l'étang de Berre – ont connu une forte dynamique d'artificialisation sur la période 2009-2019.

Enfin, la Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône atteste d'une moyenne de 1300 ha perte annuelle de terres agricoles dans le département au cours des dernières années.

- Impact potentiel du contournement autoroutier d'Arles

Le projet de contournement autoroutier « Sud Vigueirat » prévoit selon le document de concertation une perte de 110 ha +/- 20% de terres agricoles. Pourtant 4 familles d'option de passage parmi les 7 étudiées consomment nettement moins de foncier agricole (entre 50 et 90 ha). A noter que le document ne prend pas en compte les surfaces consacrées à une aire de services et autres bassins de rétention (30 à 40 ha). De plus la variante Sud Vigueirat entraîne la destruction d'une superficie non négligeable de parcelles de foin de Crau et impactera donc fortement les apports dans la nappe phréatique de Crau, vitale pour l'alimentation en eau potable du pays d'Arles.

Concernant les espaces naturels, de façon très surprenante, ce document ne donne aucun chiffre relatif à la perte de ces espaces. S'il mentionne que « le franchissement de l'ensemble des marais de Meyranne, Chanoines et leur pourtour représente un enjeu exceptionnellement fort qu'il est quasiment impossible de traverser sans destruction massive et irrémédiable de biodiversité et de son biotope », il affirme que le tracé « Sud Vigueirat » présente un « impact surfacique modéré » dans cette section (et un « impact acceptable » pour les autres sections), mais ne dit rien sur la façon de gérer un impact, fut-il modéré, qui affecte de façon irrémédiable la biodiversité.

Il mentionne que le tracé Sud Vigueirat a « un impact sur les milieux humides et les sites Natura 2000 qui peut être réduit en concertation avec les acteurs européens et locaux. L'impact le plus délicat est la traversée du Rhône, tant pour son intérêt de biodiversité aquatique que terrestre. Cet impact est maîtrisable. » Mais aucun élément n'indique la façon dont ces impacts peuvent être gérés.

Enfin, le contournement selon le tracé Sud Vigueirat enserrerait de vastes surfaces d'espaces agricoles et naturels entre ce tracé et l'actuelle RN 113. Il est clair que ces espaces seront convoités pour divers projets d'aménagement et seront, au moins pour partie, tôt ou tard artificialisés.

Bref, aucun élément ne permet d'être rassuré quant à l'impact du projet en matière d'artificialisation des espaces agricoles et naturels, de façon directe ou induite, ni de la façon dont les impacts pourraient être maîtrisés ou réduits.

Conclusion

Dans un contexte européen où la France a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour non-respect de la directive européenne sur la qualité de l'air et pour avoir dépassé de manière systématique et persistante depuis 2010 la valeur limite annuelle pour le dioxyde d'azote, émissions dues pour l'essentiel au trafic routier,

dans un contexte national où :

- le secteur des transports est en échec patent face aux objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone lancée en 2015,
- la séquence « Eviter, Réduire, Compenser » est négligée et mal mise en œuvre dans la vaste majorité des projets d'aménagement,
- l'artificialisation des espaces naturels, agricoles ou forestier n'est pas enrayerée et les outils censés la combattre apparaissent inadaptés,

dans un contexte local où :

- le taux d'artificialisation des sols est l'un des plus fort de France et où la dynamique de cette artificialisation est particulièrement préoccupante,
- le territoire concerné par ce projet est l'un des espaces les plus riches et diversifiés en matière de biodiversité, reconnu au niveau européen comme le « triangle d'or de la biodiversité » Camargue-Crau-Alpilles⁸,
- ce territoire a une forte vocation agricole, terre d'élevage et de cultures de renommée internationale telles que le foin de Crau ou le riz de Camargue,
- le Plan Climat-Air-Energie du Pays d'Arles vise comme objectif de réduire les émissions de polluants atmosphériques locaux, notamment les particules fines (PM 2,5) de 30% et les oxydes d'azote de 40%, polluants particulièrement émis par le transport routier,

ce projet de contournement autoroutier se doit d'être exemplaire en matière de respect des engagements de la France, en particulier au regard de la Stratégie Nationale Bas Carbone, de la mise en œuvre de la séquence Eviter, Réduire, Compenser et de sa contribution à l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

Or, à part des affirmations non étayées, le dossier de concertation n'apporte aucun élément probant permettant d'imaginer une contribution positive du projet de contournement autoroutier à ces trois stratégies nationales.

Au contraire, les éléments dont nous disposons vont tous dans le sens d'une piètre prise en compte de ces stratégies nationales et d'une incompatibilité avec leurs objectifs.

⁸ Le projet traverse la zone de transition de la Réserve de Biosphère Camargue incluant le Nord de l'île de Camargue qui, jusqu'à la révision de la charte du Parc Naturel Régional de Camargue en 2011, faisait partie du PNRC ainsi que du site Ramsar Camargue. Ces deux espaces ont été à ce moment-là opportunément amputés de leur partie Nord pour éviter le fuseau prévu pour le contournement autoroutier « Sud Vigueirat ».

Face à cette situation, la seule option réaliste pour contribuer réellement à ces 3 stratégies nationales consiste à réduire fortement le trafic, en particulier le transit de transport de marchandises, via un report modal (ferré, fluvial et maritime) massif et rapide, et ne pas réaliser ce contournement autoroutier.

L'amélioration du bien-être des riverains de la RN113 et la reconnexion de la ville d'Arles avec ses quartiers sud sont cependant des priorités qui peuvent être réalisées via d'autres modalités que le contournement (réduction de la vitesse, couverture de la RN113 dans la traversée d'Arles à l'instar de sections du périphérique parisien...). Nous notons d'ailleurs que les études de trafic montrent que le contournement autoroutier maintiendrait un très important flux de véhicules en traversée d'Arles (28 500 véhicules légers et 900 poids-lourds par jour en 2028), incompatible avec un réaménagement de cet axe en boulevard urbain permettant de répondre aux engagements d'amélioration du cadre de vie des habitants.

Si un barreau autoroutier devait malgré tout être réalisé, la variante sous-fluviale longue est la seule option à peu près compatible avec les objectifs « zéro artificialisation » et « zéro perte nette de biodiversité », mais elle engendrerait une augmentation du trafic routier ainsi qu'une forte production de GES lors du chantier, et irait donc à l'encontre des objectifs de la Stratégie Nationale Bas Carbone.