

Synthèse

« Où atterrir ? »

La mission de médiation relative au projet d'aéroport du Grand Ouest aurait pu emprunter le titre de son rapport et trouver son inspiration dans le dernier ouvrage¹ du sociologue et philosophe Bruno Latour, portant sur l'adaptation des décisions collectives aux conditions de notre monde.

En effet, la question posée par le gouvernement dans sa lettre de mission² du 1^{er} juin 2017 portait autant sur les justifications fondant la localisation et les caractéristiques d'un aéroport, que sur les moyens d'une sortie de conflit apaisée après des décennies d'incertitude.

Le gouvernement demandait d'écouter les arguments des uns et des autres, de clarifier par les expertises nécessaires les points incertains ou controversés, et de donner aux responsables politiques les éléments permettant de fonder leur décision.

Après six mois d'écoute et de travaux d'approfondissement, c'est l'humilité intellectuelle qui prévaut dans les propositions de la mission : si une solution n'avait que des avantages pour tout le monde, elle serait mise en œuvre depuis longtemps, et les blessures d'un processus démocratique mis à mal à de nombreuses reprises seraient oubliées.

Car l'histoire chaotique de ce projet, analysée³ par la mission, l'a montré : le retour à un fonctionnement démocratique privilégiant l'éthique de la délibération collective sur les seuls arguments techniques et économiques ou sur l'expression des rapports de force est devenu l'un des enjeux du débat.

De nombreux acteurs rencontrés par la mission, partisans ou adversaires déclarés de telle ou telle option, ont accepté de soumettre leur argumentation au dialogue critique avec la mission : qu'ils en soient ici remerciés. D'autres ont refusé le principe même de la médiation. La mission ne pouvait qu'en prendre acte. Elle a cherché selon une méthodologie rigoureuse⁴ à faire progresser la réflexion collective malgré cette situation.

Par la confrontation des points de vue et des avis d'experts à laquelle elle s'est livrée, la mission a apporté des éléments nouveaux. Elle souhaite ainsi contribuer à une décision éclairée, et rapide : son urgence fait en effet partie des points qui semblent faire consensus dans la situation actuelle.

¹ « Où atterrir ? » - Bruno Latour – éditions *La Découverte* – Paris octobre 2017.

² Jointe en annexe.

³ Cf. chapitre 2 du rapport.

⁴ Décrite en annexe n°5.

*

* *

Deux grandes options⁵ font débat : le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes et le réaménagement de l'aéroport actuel de Nantes-Atlantique.

Outre leurs effets directs sur le transport aérien, ces options ont des conséquences multiples sur la qualité de vie des riverains, sur l'organisation de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire, sur l'emploi et l'activité des entreprises, sur l'environnement à court et à long terme, dans tous ses aspects.

Tous ces critères méritent un examen approfondi.

Avant la comparaison des options en présence, la première question examinée par la mission a porté sur leur définition exacte et leur faisabilité :

- *La réalisation du projet de Notre-Dame-des-Landes*, défini et étudié depuis le débat public de 2002-2003, ne nécessitait guère de précisions complémentaires. Sa faisabilité technique n'est pas mise en doute. L'une des seules questions posées⁶ portait sur l'opportunité d'une variante à une seule piste au lieu des deux prévues. Après examen⁷, cette suggestion n'a pas semblé présenter d'intérêt déterminant et n'a donc pas donné lieu à des travaux plus poussés de la mission.
- *L'option de réaménagement de Nantes-Atlantique* avait été beaucoup moins étudiée jusqu'ici. Elle a donc nécessité plus d'investigations de la part de la mission. Cette option était en effet contestée par ses opposants dans sa faisabilité même : ceux-ci estiment que les trafics aériens prévisibles sont incompatibles avec les contraintes physiques ou réglementaires propres au site. Fondés sur les mêmes prévisions de trafic à moyen terme que le projet de Notre-Dame-des-Landes, les travaux de la mission ont permis d'apporter des réponses sur trois points controversés portant sur la faisabilité de cet aménagement et ses conséquences :
 - o *les besoins de réfection de la piste pour accueillir les trafics prévus seraient significatifs, mais beaucoup moins importants et moins coûteux que ce qui était annoncé jusqu'ici.* Ce constat résulte d'une expertise collective confiée par la mission aux organismes français les plus qualifiés sur la question et à un expert belge, à partir d'un diagnostic de l'état actuel de la piste et des voies de dégagement, parkings d'avions et taxiway.
 - o *les restrictions à l'urbanisation dues au Plan d'exposition au bruit (PEB) d'un aéroport réaménagé seraient comparables à celles résultant du PEB actuel, établi en 2004.* Les cartes de simulation du futur PEB,

⁵ Décrites au § 4.2, avec une analyse des options écartées.

⁶ Faisant suite au rapport du Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable de mars 2016, *Etude sur les alternatives pour le développement aéroportuaire du Grand Ouest.*

⁷ Cf. § 4.2. du présent rapport.

établies par les services de la DGAC à la demande de la mission, prennent en compte les prévisions de trafic validées par cette direction en nombre de mouvements et par type d'avions et les règles de navigation aérienne applicables. Elles n'entraîneraient pas de restriction nouvelle dans les projets d'urbanisme de l'agglomération nantaise ;

- *l'augmentation annoncée des trafics aériens serait sans effet significatif dommageable sur le site remarquable du lac de Grand Lieu.* Emanant de l'organisme scientifique le plus qualifié pour en juger, l'expertise fournie par le Muséum National d'Histoire Naturelle lève le doute en la matière, et écarte donc la nécessité d'une procédure spéciale longue et incertaine, si cette option d'aménagement est retenue ;

La mission a donc estimé, au vu de ces analyses, que les options en présence sont toutes deux « raisonnablement envisageables »⁸. Mais tout ne se vaut pas dans ces options.

La mission s'est donc attachée à évaluer et comparer les conséquences de chaque option, au regard de critères multiples:

La mission s'est ainsi intéressée à l'activité économique et l'emploi, l'aménagement du territoire et l'urbanisme, les nuisances sonores, les autres impacts sur l'environnement, la cohérence à long terme avec les politiques relatives au climat et à la biodiversité, et enfin la dépense publique.

Les comparaisons détaillées sont décrites dans le rapport et son annexe principale.

Ces analyses par critère confirment l'absence de solution parfaite, chaque option apparaissant marquée par au moins un handicap significatif sur un critère particulier.

- l'aménagement de Nantes-Atlantique laisse subsister des nuisances sonores significatives, sans pour autant les accroître ni restreindre les zones constructibles⁹. Seul un programme exemplaire d'actions dédiées à la réduction de ces nuisances permettrait d'améliorer la situation¹⁰;
- le projet de Notre-Dame-des-Landes, s'il écarte des zones urbanisées les nuisances aéroportuaires, accroît significativement l'artificialisation des espaces agricoles et naturels ainsi que l'étalement urbain : environ un millier d'hectares liés au transfert¹¹, voire nettement plus si les règles de constructibilité ne donnent pas une maîtrise suffisante des implantations futures attirées par l'aéroport. En outre, l'atteinte des objectifs de compensation des impacts sur les milieux aquatiques reste incertaine.

D'autres critères font apparaître des éléments de comparaison importants pour la décision à prendre :

⁸ Cette expression, utilisée dans les directives européennes sur les projets, les plans et les programmes, caractérise les options qu'il y a lieu de comparer avant de prendre une décision de réalisation.

⁹ Voir les cartes de bruit qui ont servi de base aux travaux de la mission sur ce point.

¹⁰ Cf. § 5.2.

¹¹ Construction de l'aéroport déduction faite de la densification permise à Nantes. Cf. § 7 de l'annexe comparative.

- L'impact des deux options sur les activités économiques et l'emploi, à trafic aéroportuaire équivalent, est différencié selon les acteurs concernés : alors que le site de Notre-Dame-des-Landes semble plus favorable aux entreprises du nord de la Loire et de la Bretagne, plus nombreuses, celui de Nantes-Atlantique apparaît plus intéressant pour le sud de la Loire et la Vendée, et présente des avantages significatifs pour Airbus¹² et les entreprises associées à son activité.
- La comparaison financière entre les deux options pour l'Etat et les collectivités fait apparaître un écart de l'ordre de 250 à 350 M€¹³ en faveur de l'option de Nantes-Atlantique, hors prise en compte d'une éventuelle indemnisation¹⁴ du titulaire du contrat de concession, le cas échéant.

Le critère du retour à l'état de droit sur le territoire de l'emprise aéroportuaire de Notre-Dame-des-Landes est un point particulièrement sensible.

Pour la mission, **le principe du retour à l'état de droit s'impose** dans les mêmes termes, sinon selon les mêmes modalités pratiques, quelle que soit l'option retenue, dès la décision gouvernementale. Le poids de la responsabilité qui pèse ainsi sur les autorités politiques et sur les forces de l'ordre ne doit pas être sous-estimé¹⁵. Mais le maintien de la situation actuelle, dont la mission a pu constater combien elle était mal supportée, obérerait toute possibilité rapide de retour à une situation apaisée.

La décision à prendre au vu de ces critères ne doit insulter ni l'avenir, ni le présent.

L'avenir va bien au-delà du quart de siècle retenu ici pour évaluer les besoins à satisfaire.

Jusqu'en 2040 ou 2050, des prévisions de trafic aéroportuaire ont un sens, avec les incertitudes liées à toute prévision. Au-delà il ne s'agit plus de prévision mais de prospective, avec des interrogations très fortes sur l'évolution technologique du transport aérien, sur les modèles socioéconomiques des activités humaines, ou sur les politiques publiques destinées à préserver le climat et la biodiversité. En particulier, l'accord de Paris de 2015¹⁶ conduit à penser que le transport aérien, tout comme les autres secteurs, devront s'inscrire dans des changements tendanciels très profonds, nécessaires au maintien d'un monde viable.

¹² Les responsables d'Airbus ont déclaré à la mission ne pas souhaiter prendre position sur la décision à prendre.

¹³ En coûts actualisés, tenant compte du phasage des travaux et de la desserte. En coûts bruts non actualisés, la différence est de 345 à 475 M€ : cf. annexe comparative, § 10.

¹⁴ Une des clauses du contrat de concession fixe un mode de calcul du montant maximum d'indemnisation en cas de résiliation pour motif d'intérêt général. Une autre clause fixe le montant de l'indemnisation du concessionnaire lorsque ce dernier est confronté à une situation de force majeure devant conduire à la fin anticipée du contrat. La justification de l'application éventuelle de l'une ou de l'autre de ces clauses, dans un contexte où le concessionnaire n'a pas bouclé son financement ni entrepris les travaux prévus au contrat, relève d'une analyse juridique et de négociations sortant du champ du présent rapport.

¹⁵ Le monopole de la violence légitime, reconnu à la puissance publique depuis Max Weber, implique dans les situations de conflit profond une responsabilité humaine lourde et difficile : la mission a écouté avec perplexité les critiques qu'elle a entendues à ce propos contre l'Etat, venant d'interlocuteurs très divers. Elle s'est aussi étonnée, avec la même perplexité, que l'exercice d'une violence manifestement illégitime par certains opposants au projet ne soit pas unanimement et spontanément condamné par tous les représentants des parties prenantes qu'elle a rencontrés.

¹⁶ Comme le récent appel publié par 15 000 scientifiques mondiaux sur l'état de la planète : « Mise en garde des scientifiques du monde entier à l'humanité sur l'état de la planète, deuxième avertissement », *Bioscience*, novembre 2017, cité par *Le Monde* du 14/11/2017.

Mais dans le court-moyen terme, imposer pour cette raison au Grand Ouest des évolutions contraintes, différentes de celles pratiquées ailleurs, n'aurait guère de sens : cela ne conduirait qu'à pénaliser cette région sans bénéfice significatif pour la société dans son ensemble. C'est pourquoi la mission a pris en compte sans réserve dans ses travaux les hypothèses de trafic à 2040 établies par la DGAC.

Au-delà, fonder une décision engageant l'avenir plus lointain sur les tendances actuelles relèverait du pari aveugle. Mais à l'inverse, interdire par avance à nos successeurs l'usage de solutions qui pourraient s'avérer utiles dans vingt ou trente ans ne serait guère plus pertinent.

C'est pourquoi, dans l'hypothèse où le choix gouvernemental conduirait à un réaménagement de Nantes-Atlantique répondant aux besoins de mobilité de court et moyen terme, la mission préconise dans le rapport joint de garder la maîtrise foncière des terrains acquis sur le site de Notre-Dame-des-Landes : la liberté de choix laissée à nos successeurs rejoindrait ici la bonne gestion du terroir agricole à court terme.

Dans l'hypothèse où le choix gouvernemental serait celui de la réalisation du projet de Notre-Dame-des-Landes, la mission recommande de mettre en place un programme inédit et innovant de maîtrise de l'étalement urbain, autour de Notre-Dame-des-Landes comme autour du site de Nantes-Atlantique. Seule une conception nouvelle de l'urbanisme serait garante de l'exemplarité environnementale du projet à long et très long terme.

Pour le présent, **la première nécessité est celle d'une décision de l'Etat**, qui n'a que trop tardé.

Mais elle ne règlera pas tout si sa mise en œuvre ne s'appuie pas sur un projet collectif de territoire. Porté par l'Etat, les collectivités et tous les acteurs socioéconomiques, ce projet devra ouvrir des voies nouvelles en apportant des réponses communes aux questions de la société, posées depuis des décennies à l'occasion de ce débat aéroportuaire : l'activité des entreprises, l'avenir de l'agriculture, la qualité de vie des habitants de la métropole nantaise, la prise en compte des enjeux environnementaux doivent y trouver leur compte.

C'est à ce prix que la décision à prendre apportera à la société des réponses adaptées à la vie de notre siècle, en faisant oublier les conflits du passé.