



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale
NORMANDIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

**Avis délibéré
Elaboration du plan de mobilité
de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (76)**

N° MRAe 2023-5063

PRÉAMBULE

La MRAe de Normandie, mission régionale d'autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), s'est réunie le 23 novembre 2023 en séance collégiale à Caen. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur l'élaboration du plan de mobilité de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (76).

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Edith CHATELAIS, Corinne ETAIX, Noël JOUTEUR, Christophe MINIER et Arnaud ZIMMERMANN.

En application du préambule du règlement intérieur de la MRAe de Normandie adopté collégalement le 27 avril 2023¹, 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.

* *

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) de Normandie a été saisie par la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole pour avis de la MRAe, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçu le 25 août 2023.

Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 122-21-II du même code, la Dreal a consulté le 5 septembre 2023 l'agence régionale de santé de Normandie et le préfet du département de la Seine-Maritime.

Sur la base des travaux préparatoires de la Dreal et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture

Pour chaque plan et document soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport de présentation restituant l'évaluation environnementale et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. 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 n'est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie). Cet avis est un avis simple qui est joint au dossier de consultation du public.

¹ Consultable sur le site internet des MRAe (rubrique MRAe Normandie) : <https://www.bulletin-officiel.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Bulletinofficiel-0032990&reqId=be9d7cb4-3077-4e98-a1d7-ba6f63fd2852&pos=6>

SYNTHÈSE

Le projet de plan de mobilité (PDM) de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (76) vise à planifier, pour la période 2024-2033, l'organisation de la mobilité des personnes et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement sur son territoire. Ses objectifs se concentrent sur une réduction du trafic automobile et une baisse de la part des déplacements en voiture, au profit des transports en commun et du vélo, ainsi que de la marche dans une moindre mesure.

La stratégie se décline en trois axes : participation à l'attractivité du territoire, développement des déplacements multimodaux, maîtrise de l'autosolisme. Un programme de trente-neuf actions est identifié pour la mettre en œuvre.

Dans son avis, l'autorité environnementale souligne l'absence récurrente dans le dossier d'éléments qui seraient utiles à la compréhension du plan de mobilité : des volets ou annexes réglementaires, des études à venir, dont les résultats ne peuvent alimenter le diagnostic. Celui-ci repose essentiellement sur une enquête « ménages déplacements » réalisée en 2018, évaluant quantitativement les déplacements. Sa méthodologie n'est pas expliquée et les résultats demeurent succincts, sans analyse détaillée.

L'autorité environnementale recommande de concevoir un plan d'actions plus opérationnel. Elle recommande de fixer un cadre aux nombreuses études programmées et des objectifs assignés aux actions ultérieures. Elle recommande également de définir le cadre d'évaluation de la mise en œuvre des différentes actions, afin d'être en mesure de vérifier qu'elles permettront d'atteindre les objectifs définis par la stratégie.

S'agissant de l'évaluation environnementale du plan de mobilité, l'autorité environnementale note globalement un manque de rigueur méthodologique pour analyser les effets de la mise en œuvre du plan sur l'environnement. C'est notamment le cas de l'analyse des effets sur les sites Natura 2000, laquelle est renvoyée à la mise en œuvre de chacun des différents projets induits par le PDM. Par ailleurs, l'évaluation environnementale ne comporte pas de scénario alternatif, ni de justification claire permettant de comprendre les choix de la collectivité.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer plus précisément les nuisances sonores et les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques générés par les transports et de donner une évaluation quantitative des bénéfices du plan en la matière. Elle recommande d'actualiser le plan de mobilité en intégrant les conclusions de l'étude d'opportunité relative à la création d'une zone à faibles émissions - mobilité (ZFE-m), dès lors qu'elles seront établies.

L'autorité environnementale recommande également de définir, conformément à l'article R. 1214-1 du code des transports, des mesures clairement identifiées améliorant l'accessibilité du réseau de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite.

Les observations et les recommandations de l'autorité environnementale sont présentées dans l'avis détaillé qui suit.

Avis

1 Contexte

1.1 La démarche d'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale des plans et programmes est une démarche d'aide à la décision qui permet de décrire et d'apprécier de manière appropriée et proportionnée les incidences du document sur l'environnement et la santé humaine. Elle est conduite dès la planification, en amont des projets opérationnels, et vise à repérer de façon préventive les impacts potentiels des orientations et des règles du document sur l'environnement et la santé humaine, à un stade où les infléchissements sont plus aisés à mettre en œuvre. Elle doit contribuer à une bonne prise en compte et à une vision partagée des enjeux environnementaux et permettre de rendre plus lisibles pour le public les choix réalisés au regard de leurs éventuels impacts sur l'environnement et la santé humaine.

1.2 Contexte réglementaire

Conformément à l'article L. 1214-3 du code des transports, l'établissement d'un plan de mobilité (PDM) est obligatoire dans le périmètre des transports urbains des autorités organisatrices de plus de 100 000 habitants. C'est le cas de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole. Le précédent plan, alors intitulé « *plan de déplacement urbain* » (PDU), a été approuvé en 2013 par l'ex-communauté d'agglomération du Havre (Codah), sur un périmètre plus restreint. Par délibération du 1^{er} avril 2021, le conseil communautaire a prescrit l'élaboration du plan de mobilité sur l'ensemble de son périmètre. Elle en a arrêté le projet le 1^{er} juin 2023, et l'a ensuite transmis, accompagné de son évaluation environnementale, pour avis à l'autorité environnementale.

La démarche d'évaluation environnementale, requise pour les plans de mobilité en application des articles L. 122-4 et R. 122-17 du code de l'environnement, doit permettre de concevoir un plan qui prenne en compte, dans une approche intégrée et systémique, l'ensemble des impacts sur l'environnement et la santé humaine des objectifs et des actions du plan. En cas d'incidences négatives potentielles sur l'environnement, le projet doit ainsi comprendre les mesures propres à les éviter ou les réduire, voire à compenser celles qui n'auraient pu être évitées ni suffisamment réduites. Le territoire de la communauté urbaine étant concerné par quatre sites Natura 2000², l'évaluation doit également porter sur l'analyse des incidences éventuelles du plan sur ces sites.

1.3 Contexte environnemental

Le territoire de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole couvre 54 communes et 265 498 habitants³. Il est centré sur la plaine alluviale de l'estuaire de la Seine, dans laquelle est implantée l'agglomération havraise. La population, les emplois et les activités sont concentrés sur la commune du Havre (plus de 60 % de la population totale), laquelle polarise logiquement les déplacements. Par ailleurs, les mobilités sur le territoire sont conditionnées par la présence du premier port de France⁴ et d'une des plus grandes zones industrielles du pays (raffinerie de produits pétroliers, chimie, automobile, logistique, etc.).

2 Le réseau Natura 2000 est un ensemble de sites naturels européens, terrestres et marins, identifiés pour la rareté ou la fragilité des espèces sauvages, animales ou végétales, et de leurs habitats. Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « Habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « Oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

3 Recensement de 2020 de l'Insee.

4 En trafic de conteneurs.



Périmètre de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole (source : openstreetmap.org)

Ces éléments induisent d'importants enjeux en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de consommation d'énergie et de qualité de l'air. Ainsi, toutes les communes du territoire sont identifiées comme « sensibles à la qualité de l'air »⁵ et sont situées dans le périmètre du plan de protection de l'atmosphère de Normandie.

L'estuaire et la côte concentrent les espaces repérés pour la richesse de leur biodiversité : sites Natura 2000 (terrestres ou marins), zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique⁶, réserve naturelle nationale, etc. Ces milieux sont soumis à une forte pression anthropique : les espaces naturels et artificialisés se côtoient de façon très imbriquée, particulièrement dans l'estuaire.

Compte tenu des sensibilités environnementales du territoire, les enjeux principaux identifiés par l'autorité environnementale dans le cadre de la révision du plan de mobilité de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole sont :

- le climat, particulièrement l'atténuation de la contribution du territoire au changement climatique via les émissions de gaz à effet de serre ;
- l'air ;
- la santé humaine.

1.4 Présentation du projet de plan de mobilité

Le projet de plan de mobilité (PDM) de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole vise à planifier, pour la période 2024-2033, « les principes régissant l'organisation de la mobilité des personnes

5 Identification de 2013 repérant des territoires concernés par des dépassements sur certains polluants, croisés avec la présence d'enjeux (population importante ou écosystème sensible). La liste des communes concernées en Normandie est consultable à l'adresse suivante : <https://www.normandie.developpement-durable.gouv.fr/la-qualite-de-l-air-en-normandie-a426.html>

6 Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des 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 et les Znieff de type II, grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

et du transport des marchandises, la circulation et le stationnement »⁷ sur son territoire. Il est composé d'un diagnostic, d'une stratégie, d'un plan d'actions et d'un volet consacré à sa mise en œuvre.

Sont cependant absents du dossier des éléments définis par la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et celle du 22 août 2021 dite « climat et résilience ». Celles-ci prévoient notamment que le plan de mobilité intègre « un volet relatif à la continuité et à la sécurisation des itinéraires cyclables et piétons » (article L. 1214-2-1 du code des transports), qui doit comprendre certaines informations (recensement des itinéraires relevant des schémas cyclables approuvés par les assemblées délibérantes du niveau régional ou départemental ou relevant du schéma national des véloroutes ; principes de localisation des zones de stationnement des vélos à proximité des gares, des pôles d'échanges multimodaux et des entrées de ville situés dans le ressort territorial). L'analyse est particulièrement nécessaire au regard de la hausse constante, au niveau national, de l'accidentologie des vélos et autres engins de déplacements personnels et la forte hausse des décès des cyclistes (+30 % depuis 2019, données de l'observatoire national interministériel de la sécurité routière, ONISR). Elles prévoient également la possibilité pour les plans de mobilité de comporter « un schéma de desserte fluviale ou ferroviaire », qui identifie notamment les infrastructures utilisables pour les transports urbains de marchandises et de passagers par la voie d'eau ou le réseau ferré, notamment pour la logistique (article L. 1214-2-2). Ce volet est optionnel, mais paraît adapté au profil de la communauté urbaine.

L'autorité environnementale recommande de compléter le plan de mobilité par le volet obligatoire relatif à la continuité et à la sécurisation des itinéraires cyclables et piétons ainsi que par le volet optionnel relatif au schéma de desserte fluviale ou ferroviaire prévus par le code des transports, et d'en intégrer les éléments dans la stratégie et le plan d'actions.

1.4.1 Diagnostic

Le projet de PDM se base sur les constats suivants, issus de l'enquête « ménages déplacements » de 2018, conduite par la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole⁸ :

- environ un million de déplacements sont réalisés chaque jour sur le territoire de la communauté urbaine et ceux-ci sont très concentrés sur la seule commune du Havre (71 % des déplacements sont internes à la commune du Havre ou constituent des entrées et sorties de la commune) ;
- un recours à la voiture très important (57 % des déplacements), surtout dès que l'on s'éloigne du centre du Havre (52 à 69 % des déplacements, contre 29 % à l'intérieur de la commune) ;
- 31 % de ces déplacements sont des déplacements domicile-travail ou domicile-études ;
- une part notable de la marche à pied (32%), selon un profil similaire aux agglomérations de taille comparable ;
- cette répartition des parts modales est stable, la part de la voiture n'ayant baissé que de deux points entre 2007 et 2018.

Le bilan du PDU de l'ex-Codah sur la période 2013-2022 indique que celui-ci visait une baisse plus substantielle⁹ et n'est pas parvenu à atteindre cet objectif.

Le dossier ne donne pas d'information sur l'enquête « ménages déplacements » de 2018 précitée, qui constitue la base du diagnostic. La méthodologie n'est pas décrite (taille de l'échantillon, recours à des données déclaratives ou non, etc.). D'une façon générale, ce diagnostic présente une approche très quantitative (nombre total de déplacement, parts modales générales) et une approche géographique très simple. Le territoire de la communauté urbaine est découpé en grandes entités selon une distinction milieux urbains/milieux ruraux. Il n'y a pas d'analyse détaillée, même à grande échelle, des infrastructures de transport. Le dossier ne présente pas les principales voiries de l'agglomération, ni les lignes structurantes de transport en commun, les parkings-relais à disposition, les voies cyclables les plus empruntées, l'offre de stationnement ou les zones piétonnes, etc. Par exemple, l'action B 10 (p. 35) indique une sous-utilisation constatée des parkings-relais : ce type d'information doit pouvoir être établi et développé dans le diagnostic. Le dossier n'identifie pas non plus des points nodaux qui concentrent, notamment au sein de la commune du Havre, les besoins en déplacement. Le diagnostic

⁷ Article L. 1214-1 du code des transports

⁸ <https://www.aurh.fr/observatoires-et-etudes/les-deplacements-dans-la-communaute-urbaine-le-havre-seine-metropole>

⁹ Passage de 55 % des déplacements en voiture à 50 % en 2017 (soit - 5 points) et 44 % en 2022 (- 11 points) selon les objectifs du PDU de 2013.

ne permet pas de dégager des enjeux ou des besoins, ni le potentiel de report modal sur certains types de déplacement ou pour certains publics, ou encore les freins au développement des modes alternatifs.

Enfin, le dossier n'exploite pas le bilan du PDU précédent, et notamment ses résultats limités en terme de report modal notable de l'usage de la voiture vers celui des transports en commun.

L'autorité environnementale recommande de détailler les caractéristiques de l'étude « ménages déplacements » de 2018 qui a servi au diagnostic, et notamment la méthodologie employée. Elle recommande de compléter le diagnostic par une analyse plus détaillée de l'usage des différents moyens de transport ou des secteurs qui polarisent les déplacements (éventuelles saturations, besoins non satisfaits, potentialités de report modal, etc.). Elle recommande également d'analyser les résultats issus du bilan du plan de déplacement urbain conduit sur la période 2013-2022, dans la perspective d'améliorer la nouvelle génération de plan.

1.4.2 Stratégie

La stratégie du plan de mobilité est présentée en page 13. Elle est constituée de trois axes (participation à l'attractivité du territoire, développement des déplacements multimodaux, maîtrise de l'autosolisme). Elle vise à s'intégrer à la stratégie nationale bas carbone, qui cible une baisse de 34 % des émissions de gaz à effet de serre entre 2018 et 2033¹⁰, et s'appuie en outre sur deux hypothèses :

- une réduction moyenne des émissions unitaires des véhicules d'environ 18 % ;
- une réduction de 4 % de la « mobilité automobile » compte tenu de la baisse et du vieillissement de la population sur le périmètre du plan de mobilité.

Le dossier ne précise pas la source permettant de construire ces deux hypothèses. La notion de « mobilité automobile » doit également être précisée.

L'autorité environnementale recommande de préciser la source permettant de construire les hypothèses de baisse de 18 % des émissions unitaires des véhicules d'ici 2033 et de 4 % de la « mobilité automobile » sur le territoire de la communauté urbaine. Elle recommande également de préciser cette dernière notion.

Sur la base de ces hypothèses, la collectivité en déduit une réduction de 19 % du trafic automobile sur le périmètre du PDM et a construit sur cette base des objectifs de parts modales en 2033 (cf. tableau ci-après). Le dossier n'explique cependant pas comment ces différentes parts modales ont été déterminées.

Par ailleurs, la répartition des parts modales en 2018 varie au sein du dossier, entre la page 8 et la page 12. Au regard des données présentées en page 12, les transports en commun représentaient déjà 10 % des déplacements en 2018, remplissant dès à présent l'objectif fixé, et la marche 34 %, soit deux points de plus que ce qui est projeté en 2033.

Année	VP Conducteur & Moto	VP Passager	TC	Vélo	Marche	TOTAL
						
2018	43%	14%	9%	2%	32%	100%
		Covoitur. +1 pts	Tramway +1 pt	Sc. vélo +6 pts		
2033	35%	15%	10%	8%	32%	100%

PARTS MODALES CIBLES DU PDM A L'HORIZON 2033

Tableau des parts modales fixées par la stratégie du plan de mobilité (source : page 15 du plan)

10 La collectivité aurait pu s'appuyer plus précisément sur l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixée au seul secteur des transports, mais celui-ci reste similaire (- 28 % entre 2015 et 2030).

Compte tenu de ces incohérences et des insuffisances précédemment relevées du diagnostic, notamment sur le potentiel de report modal, les projections retenues des différents modes à 2033 nécessitent d'être justifiées, notamment pour ce qui concerne la marche et le vélo.

L'autorité environnementale recommande d'explicitier la construction des objectifs de parts modales en 2033. Elle recommande également de mettre en cohérence les différentes parts modales indiquées pour l'année 2018, afin de clarifier les objectifs du plan de mobilité.

1.4.3 Plan d'actions

Le plan d'actions reprend les trois axes de la stratégie et ajoute un axe de travail lié à la mise en œuvre du plan lui-même. Seize sous-axes et trente-neuf actions sont identifiés. Ces dernières se limitent cependant trop souvent à une étape d'analyse et d'étude : il n'y a pas de précisions sur les mesures ou projets qui pourraient en découler. Par exemple, l'action B5, relative à la desserte des communes en seconde couronne, vise une « réflexion sur [leur] desserte [...] dans le cadre de la restructuration [de l'offre de] bus liée au projet [de] tramway et de la future DSP [délégation de service public] » ; aucun résultat opérationnel n'est donc attendu de la mise en œuvre de cette action. L'action B18 prévoit de « finaliser la démarche InTerLUD en cours d'élaboration et de la mettre en œuvre », sans décrire le contenu de cette démarche et le type d'action qu'elle est susceptible d'induire. De la même façon, l'action C4 prévoit une étude en vue de la « refonte du stationnement en centre-ville », sans néanmoins définir les objectifs attendus de cette « refonte ».

Ces mesures ne constituent pas en elles-mêmes des actions permettant de faire évoluer les mobilités et d'atteindre les objectifs stratégiques fixés, d'autant plus qu'elles ne sont pas assorties d'objectifs de résultat. D'une façon générale, comme elle l'a déjà relevé dans son avis sur le projet de PCAET, l'autorité environnementale constate un manque d'articulation entre les trajectoires définies par la stratégie et les effets attendus de la mise en œuvre des différentes actions, associées les unes aux autres.

L'autorité environnementale note que le diagnostic n'a pas pu s'appuyer sur le résultat des nombreuses études citées, lesquelles sont renvoyées à un stade ultérieur. Leurs conclusions n'ont pas pu nourrir la réflexion de la collectivité, qui a disposé d'un diagnostic relativement succinct.

Enfin, l'autorité environnementale relève que l'extension du réseau de tramway, qui constitue pourtant un projet clé en matière de mobilité pour les années à venir, est peu valorisée : les actions A5, B4 et B5 visent uniquement à prendre en compte les conséquences de l'extension du réseau ; les effets attendus du projet lui-même ne sont pas décrits.

L'autorité environnementale recommande que le plan d'actions fixe un cadre aux différentes études ou réflexions qu'il prévoit et à la façon dont elles seront mises en œuvre, en précisant notamment des objectifs clairs à atteindre ainsi que des échéances. Elle recommande de démontrer que les actions prévues par le plan d'actions permettront de suivre la trajectoire fixée par la stratégie. Elle recommande enfin d'identifier l'extension du réseau de tramway comme action à part entière du plan de mobilité, au regard de sa contribution attendue à la réalisation de la stratégie.

2 Qualité de la démarche d'évaluation environnementale et de la manière dont elle est retranscrite

2.1 Contenu du dossier

Le dossier transmis à l'autorité environnementale contient le projet de plan de mobilité (essentiellement le diagnostic, la stratégie, le plan d'actions et le suivi de sa mise en œuvre) et son évaluation environnementale. D'un point de vue formel, cette évaluation environnementale comprend l'ensemble des parties requises par le code de l'environnement (article R. 122-20). L'ensemble du dossier est clair et facile à appréhender.

Le dossier fait état de l'élaboration concomitante du plan climat-air-énergie territorial (PCAET) de la communauté urbaine¹¹, en précisant que les éléments de méthodes et les données utilisés pour cette élaboration ont été repris dans le cadre du diagnostic et de l'analyse de l'état initial de l'environnement du projet de PDM, en ce qui concerne notamment la consommation énergétique et les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, l'autorité environnementale relève que l'articulation entre les deux documents aurait gagné à être davantage mise en évidence, en particulier dans leurs objectifs et le contenu de leurs actions.

2.2 État initial et aires d'études

Selon le dossier, l'analyse de l'état initial a été construite « à partir de documents existants de portée nationale ou locale ainsi que de documents stratégiques ou techniques élaborés localement » (p. 69). Le dossier indique par ailleurs que la collectivité a mené des études spécifiques relatives au bruit et à la qualité de l'air, mais elles ne sont pas identifiées dans la suite du document.

L'analyse de l'état initial de l'environnement est globalement claire et bien illustrée. La plupart des différentes parties de l'état initial de l'environnement commence par une partie sur les liens entre le plan de mobilité et la composante analysée ; cette amorce intéressante qui pourrait servir à problématiser l'analyse de l'état initial est cependant inégale selon les composantes et souvent très courte. Elle n'est plus exploitée dans le reste de l'analyse, qui est nettement plus descriptive.

L'analyse se conclut par une synthèse des enjeux dégagés, qui sont cependant très généraux, et pourraient s'appliquer à tout type de territoire. Globalement, cette partie ne permet pas de dégager des enjeux clairs, sur lesquels l'analyse des incidences du projet de plan de mobilité pourrait s'appuyer.

L'autorité environnementale recommande que l'analyse de l'état initial de l'environnement dégage des enjeux clairs et spécifiques au territoire de la communauté urbaine, de façon à pouvoir servir à l'analyse des incidences du projet de plan de mobilité.

2.3 Justification des choix

L'évaluation environnementale du plan de mobilité contient une partie intitulée « justification des choix » (p. 167). Dans cette partie, trois points sont évoqués : la prise en compte des objectifs nationaux fixés par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), le constat de l'impact limité du précédent plan de déplacement urbain de l'ex-Codah et « la faiblesse des marges de manœuvre financière de la collectivité pour augmenter le budget de fonctionnement des transports collectifs ». Le document ajoute également que « toutes les justifications à sa révision ont été évoquées au chapitre 2. »

Cependant, le chapitre 2 ne comprend pas de partie présentant les justifications du projet. Il contient des éléments du cadre réglementaire, du projet de plan de mobilité en lui-même (diagnostic, stratégie et plan d'actions), du bilan du PDU précédent et une description de l'articulation avec le reste du cadre réglementaire. Ces éléments ne permettent pas de comprendre précisément les choix effectués par la collectivité. Il n'y a pas de trace d'une démarche itérative et le projet de plan de mobilité n'a pas fait l'objet de scénarios alternatifs, comme requis par l'article L. 122-6 du code de l'environnement¹². Il n'est donc pas possible de comprendre comment la collectivité a été amenée à définir la stratégie et le plan d'actions présentés.

L'autorité environnementale recommande de mieux justifier le choix de la stratégie retenue en présentant, conformément à la démarche d'évaluation environnementale, un ou plusieurs scénarios alternatifs possibles au regard des objectifs poursuivis et des potentiels du territoire, et de l'évaluation de leurs impacts sur l'environnement et la santé humaine. Elle recommande d'apporter des justifications circonstanciées établissant les raisons pour lesquelles la collectivité a arrêté ses choix en matière de stratégie et de plan d'actions.

¹¹ Sur lequel l'autorité environnementale a émis un avis le 28 septembre 2023 : https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/a_2023-4967_pcaet_le_havre_seine_metropole_delibere.pdf

¹² « L'évaluation environnementale comporte l'établissement d'un rapport qui identifie, décrit et évalue [...] les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme ».

2.4 Analyse des incidences, mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC)

L'analyse des incidences de la mise en œuvre du plan de mobilité est présentée à partir de la page 168 de l'évaluation environnementale. Elle se décline par axes du plan. Cette analyse demeure trop succincte. Elle n'identifie que des effets positifs, à l'exception de quelques points :

- les effets de la mise en œuvre de la ligne nouvelle Paris-Normandie sur les espaces naturels et agricoles et sur les milieux naturels et la biodiversité (artificialisation d'espaces) ;
- la traversée de zones à risques (inondation, mouvements de terrains, etc.) par des itinéraires de cyclotourisme ;
- la génération de nuisances sonores lors des travaux d'extension du tramway ;
- l'artificialisation des sols associée à certains projets (parkings-relais, aires de covoiturage, itinéraire de cyclotourisme, etc.), avec des incidences identifiées à la fois pour les sols et pour les eaux.

Globalement, le dossier ne donne pas d'évaluation chiffrée des effets identifiés, notamment en termes d'émissions de polluants atmosphériques, de gaz à effet de serre, etc. Par exemple, la stratégie du plan de mobilité a été construite pour suivre la trajectoire nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre (- 34 % entre 2018 et 2033)¹³. Or, l'évaluation environnementale du plan ne démontre pas que les actions définies permettront de s'inscrire effectivement dans cette trajectoire.

L'autorité environnementale recommande d'employer une méthodologie plus rigoureuse de l'évaluation des incidences potentielles du PDM sur l'environnement et la santé humaine afin de rendre celles-ci suffisamment précise et quantifiées. Elle recommande également de déterminer, en conséquence, des mesures d'évitement, de réduction et, à défaut, de compensation adaptées, opérationnelles et mesurables.

L'introduction à l'analyse des incidences du projet de plan de mobilité (p. 169) indique la présence de deux autres parties, en plus de l'analyse par axe de travail : une analyse par « grande thématique environnementale » des effets cumulés des actions du PDM, incluant « une description des effets notables pour chaque thématique [et] des représentations cartographiques permett[ant] d'identifier le niveau d'incidence des opérations territorialisées du Plan de Mobilité », ainsi qu'une synthèse. Ces deux parties sont nécessaires à une bonne compréhension des incidences du projet. Or, elles ne sont pas présentes dans le dossier transmis à l'autorité environnementale.

L'autorité environnementale recommande d'ajouter à l'analyse des incidences du projet de plan de mobilité sur l'environnement l'analyse par composante environnementale, incluant notamment une cartographie des incidences lorsqu'elles sont territorialisées, et une synthèse globale, comme annoncé dans le dossier.

L'analyse des incidences du projet sur les sites Natura 2000 est abordée à partir de la page 189. Le territoire de la communauté urbaine est concerné par quatre sites, dans l'estuaire de la Seine et sur le littoral. L'analyse des incidences permet d'identifier certaines actions du PDM pouvant avoir des incidences, essentiellement l'action relative au développement des transports collectifs d'Étretat en saison touristique et celle relative au développement d'itinéraires de cyclotourisme (la Vélomaritime et l'axe Le Havre-Montivilliers-Criquetot-Étretat). Celles-ci prévoient notamment des aménagements de type parkings de dissuasion, aires de repos, etc., et visent une valorisation touristique du territoire, donc potentiellement une augmentation de la fréquentation des sites.

Pour autant, la conclusion de l'analyse des incidences sur les sites Natura 2000 est peu satisfaisante. En effet, elle renvoie à la mise en œuvre de chacun des différents projets induits par le PDM la responsabilité d'analyser leurs incidences sur ces sites et de définir des mesures d'évitement et de réduction, voire de compensation. Le plan de mobilité en lui-même ne définit aucune mesure. Le

¹³ Le projet de PCAET prévoit un objectif global de réduction de - 60 % des émissions d'ici 2040 et un objectif de réduction des émissions des transports de - 73 % en 2040 par rapport à 2019.

dossier conclut qu'il n'y aura pas d'incidence directe sur les habitats d'intérêt communautaire, sans le démontrer.

L'autorité environnementale recommande de démontrer, dès le stade de la programmation que constitue le plan de mobilité, l'absence d'incidence des différents projets sur les sites Natura 2000 et les habitats d'intérêt communautaire et de définir à cette fin des mesures d'évitement et de réduction adaptées, en amont de la mise en œuvre de ces projets eux-mêmes.

2.5 Dispositif de suivi

Le suivi de la mise en œuvre du PDM constitue une action spécifique du plan d'actions (axe 4). Le « *cadre organisationnel et les moyens permettant le suivi* » sont cependant mentionnés comme devant être créés et ne sont donc pas, à ce stade, formellement identifiés. Ce point doit être défini avant le début de la mise en œuvre du plan. Une identification du dispositif de suivi dès le stade de l'évaluation environnementale doit permettre au public et à l'autorité environnementale de pouvoir en prendre connaissance et d'exprimer un avis. Le dossier identifie cependant le budget prévisionnel de la plupart des actions, ainsi qu'un échéancier jusque 2033.

S'agissant du suivi des incidences du projet sur l'environnement et la santé humaine, propre à la démarche d'évaluation environnementale, il est défini dans le chapitre 6 (à partir de la page 203). Il comprend l'installation d'un comité de suivi et la définition d'indicateurs. La temporalité de ce suivi environnemental est calquée sur celle de la mise en œuvre du PDM conformément au code des transports (publication à mi-parcours et bilan en fin d'échéance). Le dossier indique que les indicateurs présentés (un par action) seront complétés ultérieurement. Certains sont relativement bien identifiés, d'autres paraissent moins précis, comme les « *standards d'aménagement de voirie* » ou le « *déploiement du plan vélo* » qui ne constituent pas des données en tant que telles. Il n'y a pas, par ailleurs, d'indicateur d'ensemble reflétant la bonne mise en œuvre de la stratégie du plan de mobilité (évolution des parts modales, du nombre de déplacements, des émissions de polluants ou de gaz à effet de serre du secteur des transports, etc.).

Enfin, aucune valeur-cible n'est identifiée, et aucune mesure corrective n'est envisagée en cas de non-atteinte de cette valeur-cible et des objectifs du plan de mobilité en général.

L'autorité environnementale recommande de mettre en place dès à présent le cadre de suivi et de définir des indicateurs précis, reposant sur des données claires, des sources identifiables, des valeurs-cibles. Elle recommande également la définition d'indicateurs reflétant la bonne mise en œuvre générale de la stratégie du plan. Enfin, elle recommande la définition des mesures correctives à mettre en place si nécessaire.

2.6 Le résumé non technique

Le résumé non technique est présenté en première partie de l'évaluation environnementale. Le rappel de l'analyse de l'état initial se concentre sur l'air, l'énergie et les gaz à effet de serre, bien détaillée pour ces items, ainsi que sur la biodiversité et les nuisances sonores, moins accessibles (essentiellement des listes, sans cartographie localisant les enjeux). S'agissant des incidences potentielles sur l'environnement et la santé humaine et des mesures ERC, elles ne sont pas présentées dans le résumé non-technique (seule la méthodologie l'est). Globalement, le résumé non-technique est relativement inégal concernant le niveau de détail rapporté aux différents enjeux et les différentes étapes de la démarche d'évaluation environnementale.

L'autorité environnementale recommande de compléter le résumé non technique, afin d'y présenter de manière équilibrée les différentes étapes de la démarche d'évaluation environnementale. Elle recommande également que les informations présentées soient plus accessibles, particulièrement en ce qui concerne les enjeux sur l'environnement et la santé humaine.

3 Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé humaine par le projet

Les observations qui suivent ne prétendent pas à l'exhaustivité mais portent sur les thématiques identifiées comme à fort enjeu par l'autorité environnementale, telles que précisées au paragraphe 1.3 du présent avis.

3.1 Le climat

3.1.1 État initial de l'environnement

L'évaluation environnementale présente les émissions de gaz à effet de serre sur le territoire de la communauté urbaine (à partir de la page 99). Elle met en avant le poids très spécifique de l'industrie (56 % des émissions). Les transports représentent le deuxième secteur émetteur, mais sans éléments chiffrés précis (la figure 39 permet d'évaluer la part du secteur à environ 25 % des émissions). Des informations plus détaillées sur ce secteur, directement concerné par le projet de plan de mobilité, sont nécessaires. D'ailleurs, l'article R. 1214-1 du code des transports requiert « *une étude qui évalue les émissions de gaz à effet de serre [...] générées par les déplacements sur le territoire qu'il couvre. Cette évaluation porte sur les émissions estimées au titre de l'année de réalisation de l'étude et sur les émissions estimées pour l'année médiane de chacune des deux périodes consécutives de cinq ans les plus lointaines pour lesquelles un plafond national des émissions de gaz à effet de serre dénommé "budget carbone" a été adopté*¹⁴. »

Les transports constituent également le deuxième secteur consommateur d'énergie (3,4 TWh, exclusivement via des produits pétroliers). Une analyse spécifique à ce secteur est présentée à partir de la page 103. Elle met en avant une baisse globale des consommations par les transports routiers entre 2008 et 2018, avec une consommation qui se stabilise en fin de la période (autour de 1,9 TWh). Elle montre également que celle des transports non routiers est stable sur la période 2005-2018 (entre 1,2 et 1,6 TWh).

L'autorité environnementale recommande de compléter l'analyse de l'état initial par des données plus complètes sur les émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports sur le territoire de la communauté urbaine, conformément aux dispositions de l'article R. 1214-1 du code des transports.

3.1.2 Incidences et mesures ERC

L'évaluation des incidences attendues du plan de mobilité conclut à une incidence positive sur les émissions de gaz à effet de serre et sur la transition énergétique (p. 171). Le dossier ne contient cependant pas d'évaluation quantitative. La stratégie a été construite sur la base de la trajectoire nationale définie par la stratégie nationale bas carbone (-34 % entre 2018 et 2033)¹⁵. Une évaluation des effets attendus des actions doit permettre de vérifier la bonne atteinte de l'objectif.

L'autorité environnementale recommande d'évaluer plus précisément les effets attendus de la mise en œuvre du plan d'actions sur la quantité de gaz à effet de serre émis par les transports sur le territoire de la communauté urbaine.

3.2 L'air

3.2.1 État initial de l'environnement

L'analyse de l'état initial en matière de qualité de l'air (à partir de la page 89) évalue les émissions de dioxyde de soufre (SO₂), de particules fines (PM₁₀ et PM_{2,5}), de monoxyde de carbone et de dioxyde d'azote. Elle conclut globalement au respect des valeurs réglementaires, sans pour autant atteindre les valeurs recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

¹⁴ La dernière version de la SNBC, adoptée le 21 avril 2020, fixe des budgets-carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. Les années médianes des deux dernières périodes correspondent donc à 2026 et 2031.

¹⁵ Le projet de PCAET prévoit un objectif global de réduction de - 60 % des émissions d'ici 2040 et un objectif de réduction des émissions des transports de - 73 % en 2040 par rapport à 2019.

L'analyse se présente sous la forme d'une première partie assez succincte, abordant certains polluants, puis une reprise en seconde partie des « *Actions et bilan du PDU 2013-2022 de l'ex-CODAH à mi-parcours* ». Cette seconde partie présente d'autres polluants sous un autre format, tout en reprenant les polluants abordés dans la première partie avec de nouveaux éléments. Cette présentation en deux parties, qui ne s'articulent pas entre elles, manque de cohérence et de lisibilité : la présentation pourrait donc gagner en clarté.

Les dynamiques d'évolution des émissions ne sont présentées que pour certains polluants et sur une période relativement courte et ancienne (2013-2017). Le dossier manque d'une approche sanitaire de la qualité de l'air, qui permettrait d'évaluer les effets actuels des émissions de polluants atmosphériques sur la population (notamment en identifiant les populations les plus exposées).

Enfin, le dossier ne comporte aucune évaluation du rôle spécifique des transports, objet du plan de mobilité (poids de certains modes de transports, infrastructures pouvant concentrer les polluants, etc.). Le territoire de la communauté urbaine présente d'ailleurs un profil spécifique en raison de la présence de trafics maritimes, fluviaux et ferroviaires importants : les incidences de ces modes doivent être prises en compte. L'article L. 1214-8-1 du code des transports demande « *des évaluations et des calculs des [...] polluants atmosphériques générés par les déplacements à l'intérieur du ressort territorial de l'autorité organisatrice compétente* » pour le plan de mobilité.

L'autorité environnementale recommande d'améliorer la clarté de l'analyse de l'état initial de la qualité de l'air. Elle recommande également de la compléter :

- ***en présentant une analyse actualisée des dynamiques d'évolution des pollutions pour l'ensemble des polluants ;***
- ***en évaluant les effets sur la santé de l'exposition des populations locales aux différents polluants atmosphériques ;***
- ***en présentant une analyse spécifique des transports dans les émissions de polluants (poids de certains modes de transports, infrastructures pouvant concentrer les polluants, etc.), particulièrement des modes de transports structurants du territoire (transports, routiers, maritimes et fluviaux, fret ferroviaire).***

3.2.2 Incidences et mesures ERC

L'évaluation environnementale du projet de plan de mobilité conclut à des effets positifs de sa mise en œuvre sur la qualité de l'air. L'analyse n'est pas plus précise et n'est pas croisée avec les enjeux identifiés par l'état initial. Il n'est donc pas possible de savoir dans quelle mesure la mise en œuvre du plan peut avoir des effets sur certains polluants en particulier ou sur les populations les plus exposées du territoire.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par une estimation plus précise des effets du plan de mobilité sur les émissions de polluants atmosphériques et sur l'exposition des populations.

La mise en place d'une zone à faibles émissions (ZFE)¹⁶ est régulièrement évoquée, mais ne fait pas partie du plan d'actions (seul un lien est fait avec l'action B1). Une étude sur l'opportunité de créer une telle zone doit par ailleurs être menée dans le cadre du plan climat-air-énergie territorial (PCAET), et en particulier du plan d'amélioration de la qualité de l'air qui en constitue un des volets. Cette étude n'était pas achevée dans le projet de PCAET sur lequel s'est prononcé l'autorité environnementale ; elle n'a pas non plus pu être intégrée dans le diagnostic et la stratégie du plan de mobilité. Compte tenu des implications d'un tel dispositif sur les transports (nature des restrictions, calendrier de déploiement, mesures d'accompagnement, etc.), sa prise en compte dans le plan de mobilité est indispensable.

L'autorité environnementale recommande d'actualiser le plan de mobilité en intégrant les conclusions de l'étude d'opportunité relative à la création d'une zone à faibles émissions – mobilité (ZFE-m), dès lors

¹⁶ Appelée également zone à faible émission mobilité (ZFE-m), la ZFE est définie à l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales et consiste en un périmètre dans lequel s'appliquent des mesures de restrictions selon le niveau de pollution des véhicules.

qu'elles seront établies. Elle recommande également de mettre en évidence l'articulation entre les objectifs et actions prévus dans le cadre du projet de PDM et ceux du projet de plan d'amélioration de la qualité de l'air en cours d'élaboration.

3.3 Les nuisances sonores

S'agissant des nuisances sonores, abordées à partir de la page 127 de l'évaluation environnementale, le territoire de la collectivité se caractérise par la présence de plusieurs infrastructures sensibles : un réseau routier identifié comme « *particulièrement dense à proximité du Havre* », une ligne de chemin de fer reliant Le Havre à Rouen et Paris, un aéroport, des infrastructures industrialo-portuaires ainsi qu'un nombre élevé d'installations classées pour l'environnement (ICPE). Le dossier rappelle la présence de plans de prévention des bruits dans l'environnement (PPBE) de l'État et du conseil départemental de la Seine-Maritime : au-delà du descriptif général, le dossier doit préciser les « *zones à enjeu identifiées* » sur le périmètre du plan de mobilité et les actions menées et programmées. Concernant les infrastructures routières et ferroviaires, la liste de celles concernées par un classement sonore est présentée, mais aucune carte ne permet de les localiser. Une carte identifie les axes routiers sur la commune du Havre uniquement, selon une logique de « *bruit stratégique* », qui doit être définie. Enfin, s'agissant des nuisances générées potentiellement par les ICPE, le dossier indique (p. 134) que cela ne concerne que la zone industrialo-portuaire et que le reste du territoire « *est préservé* » : ce point doit être démontré.

Globalement, cette partie de l'évaluation environnementale ne permet pas de distinguer les zones les plus sensibles aux nuisances sonores, ni d'identifier le niveau de nuisances subi par les populations et son impact sanitaire.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial relatif aux nuisances sonores, de manière à identifier clairement les secteurs les plus concernés, le niveau de nuisances subi par les populations et son impact sanitaire.

3.4 L'accessibilité des transports

Selon l'article R. 1214-1 du code des transports, le projet de plan doit contenir une annexe relative à « *l'accessibilité des réseaux de transports publics aux personnes handicapées et à mobilité réduite* ». Le projet de plan de mobilité contient une telle annexe, qui indique cependant que les différents schémas, programmes et commissions sont en cours de refonte (en raison principalement de la création de la communauté urbaine en 2019, succédant aux dispositifs de la communauté d'agglomération). L'annexe renvoie donc toute définition d'action à une date ultérieure (courant 2023 ou 2025 selon les cas). Elle souligne cependant que plusieurs actions du projet de plan sont en faveur de l'accessibilité des transports. En l'absence d'un diagnostic clair sur l'accessibilité du réseau de transport public, ainsi que sur les effets attendus des actions en la matière, il n'est pas possible de conclure sur la pertinence du plan sur ce point, alors même que l'accessibilité peut avoir un effet direct sur le report modal d'une partie de la population.

L'autorité environnementale recommande de définir, conformément à l'article R. 1214-1 du code des transports, des mesures clairement identifiées améliorant l'accessibilité du réseau de transports publics aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. Elle recommande d'établir un diagnostic spécifique sur ce point et de donner des objectifs précis au plan de mobilité.