



**Autorité environnementale**

<http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/l-autorite-environnementale-r145.html>

**Avis délibéré de l’Autorité environnementale  
pour le cadrage préalable relatif à l’abrogation  
de la directive territoriale d’aménagement de  
l’estuaire de la Loire**

**n°Ae : 2020-17**

Avis délibéré n° 2020-17 adopté lors de la séance du 10 juin 2020

---

## ***Préambule relatif à l'élaboration de l'avis***

*L'Ae<sup>1</sup> s'est réunie le 10 juin 2020, en visioconférence conformément aux mesures nationales d'urgence sanitaire en vigueur. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis pour le cadrage préalable de l'abrogation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire.*

*Étaient présents et ont délibéré collégalement : Sylvie Banoun, Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Christian Dubost, Sophie Fonquernie, Bertrand Galtier, Louis Hubert, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Thérèse Perrin, Éric Vindimian, Annie Viu, Véronique Wormser*

*En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, 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.*

\* \*

*L'Ae a été saisie pour avis, au titre de l'article R. 122-19 du code de l'environnement, par le préfet de la région Pays de la Loire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 24 mars 2020.*

*Cette saisine étant conforme aux dispositions de l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception.*

*Sur le rapport de Bertrand Galtier et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit.*

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

**Cet avis porte sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou le programme. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.**

**Si le maître d'ouvrage le requiert avant de présenter une demande d'autorisation, l'autorité compétente rend un avis sur le champ et le degré de précision des informations à fournir dans le rapport environnemental (cf. article L. 122-7 et R. 122-19 du code de l'environnement); cette dernière autorité consulte l'autorité environnementale. Le présent document expose l'avis de l'Ae sur les réponses à apporter à cette demande.**

---

<sup>1</sup> Formation d'autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD).

# Sommaire

1	Contexte, présentation de la DTA de l'estuaire de la Loire, et enjeux environnementaux	4
1.1	Les directives territoriales d'aménagement	4
1.2	Présentation de la DTA de l'estuaire de la Loire	5
1.2.1	Le diagnostic du territoire et l'identification des enjeux	6
1.2.2	Les trois objectifs de la DTA	8
1.2.3	Les orientations	9
1.2.4	Les politiques d'accompagnement	12
1.2.5	Documents de planification postérieurs à la DTA	14
1.3	Procédure relative à l'abrogation de la DTA	15
1.4	Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae	16
2	Questions posées à l'Ae	16
2.1	Présentation générale de la DTA – articulation avec les autres plans, documents et programmes	16
	<i>Question Q1</i>	18
	<i>Question Q2</i>	21
2.2	État initial de l'environnement	22
	<i>Question Q3</i>	22
	<i>Question Q4</i>	23
	<i>Question Q5</i>	23
2.3	Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs	24
	<i>Question Q6</i>	24
2.4	Analyse des effets notables et évaluation des incidences Natura 2000	27
	<i>Question Q7</i>	27
2.5	Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) et dispositif de suivi	29
	<i>Question Q8</i>	30
	<i>Question Q9</i>	30
	<i>Question Q10</i>	30
2.6	Méthode adoptée pour l'évaluation environnementale	32
	<i>Question Q11</i>	32
	Glossaire	34

# Avis détaillé

Le cadrage préalable à l'élaboration du rapport environnemental d'un plan, schéma, programme ou document de planification est prévu par l'article R. 122-19 du code de l'environnement.

Le présent avis porte sur le cadrage préalable de l'évaluation environnementale de l'abrogation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire. Il est établi suite à la demande du préfet de la région Pays de la Loire, qui motive sa demande en indiquant, dans son courrier de saisine, que « *La DTA de l'estuaire de la Loire a vu plusieurs de ses objets structurants abandonnés ou modifiés substantiellement, au point de la rendre globalement caduque* ». Sont en particulier visés les trois projets suivants : l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, l'extension portuaire de Donges-est, et la réalisation de moyens de production énergétique dans l'estuaire de la Loire.

L'avis s'appuie sur les documents qui ont été transmis à l'occasion de cette saisine, principalement la DTA ainsi qu'une liste de questions préparées par l'État.

Pour pouvoir répondre en partie 2 aux questions soulevées dans la demande, l'Ae rappelle, dans un premier temps, ce qu'est une DTA, quelle est en principe sa portée, puis détaille le contenu de celle de l'estuaire de la Loire, informations indispensables pour comprendre les effets possibles de son abrogation et ses incidences environnementales potentielles.

## 1 Contexte, présentation de la DTA de l'estuaire de la Loire, et enjeux environnementaux

### 1.1 Les directives territoriales d'aménagement (DTA)

#### Contexte historique

Les DTA ont été créées par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT). Le cadrage législatif des DTA a ensuite évolué par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), puis par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain (SRU). La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », a mis fin à la possibilité de créer de nouvelles DTA, et introduit un nouvel outil, les DTADD, (directives territoriales d'aménagement et de développement durables), moins prescriptives que les DTA. Les DTA adoptées avant le 13 juillet 2010 restaient en vigueur.

Six DTA ont vu le jour entre 2003 et 2007 avant l'adoption de la loi Grenelle II : Alpes-Maritimes ; bassin minier nord-lorrain ; Bouches du Rhône ; aire métropolitaine lyonnaise ; estuaire de la Seine ; estuaire de la Loire. Un projet de DTA des Alpes du Nord avait été entrepris mais il n'a pu aboutir du fait du vote de la loi « Grenelle II ». Aucune DTADD n'a été mise en place à ce jour.

## Objet des DTA

Les DTA sont des documents d'urbanisme, qui expriment les objectifs et orientations de l'État sur des territoires présentant des enjeux de niveau national. Selon la version de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme applicable lors de l'élaboration de celle de l'estuaire de la Loire, « *elles [les DTA] fixent, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral* ».

Les DTA ont été élaborées par l'État en collaboration avec les collectivités locales. Elles comprennent une description du diagnostic et des enjeux du territoire, des objectifs, des orientations et des politiques d'accompagnement. Les orientations peuvent inclure les modalités particulières d'application de la loi Littoral ou de la loi Montagne. Les schémas de cohérence territoriale (SCoT), et les plans locaux d'urbanisme (PLU) en l'absence de SCoT, doivent être compatibles avec les DTA.

### **1.2 Présentation de la DTA de l'estuaire de la Loire**

Cette présentation, qui rappelle le contenu de la DTA de l'estuaire de la Loire, est assortie, lorsque c'est pertinent pour l'analyse qui suit, d'éléments factuels qui ont pu intervenir depuis son adoption.

Les études préalables à l'élaboration de la DTA ont été entreprises par le préfet de la région Pays de la Loire, conformément à une instruction conjointe des trois ministres compétents (aménagement du territoire, environnement et équipement), datée du 23 juillet 1996. Sur la base d'un rapport du préfet établi après une large concertation locale, puis d'une validation par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire, le préfet a été mandaté, le 1<sup>er</sup> juillet 1999, pour engager l'élaboration de la DTA, avec trois objectifs :

- « *affirmer le rôle de Nantes-Saint-Nazaire comme métropole de taille européenne au bénéfice du grand Ouest* ;
- *assurer le développement durable de tous les territoires de l'estuaire* ;
- *protéger et valoriser un environnement et un cadre de vie remarquable* ».

Le périmètre a été déterminé de façon à prendre en compte « *trois facteurs d'unité de l'estuaire* » : l'eau, le système hydrographique et les zones humides ; la logique de fonctionnement du territoire métropolitain ; le poids du développement économique de type industrialo-portuaire. Ce périmètre couvre trois des quatre arrondissements du département de Loire-Atlantique (Nantes, Saint-Nazaire et Ancenis), ainsi que deux cantons de l'arrondissement de Châteaubriant (Blain, Nort-sur-Erdre) et deux cantons du département de Maine-et-Loire (Champotoceaux, Saint-Florent-le-Vieil). La surface concernée est de 5 642 km<sup>2</sup> (voir figure 1 page suivante). Ce périmètre répond ainsi aux enjeux estuariens, mais il couvre également d'autres secteurs de développement stratégique, notamment le site prévu pour le futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes.

La DTA a été approuvée par le décret en Conseil d'État n° 2006-884 du 17 juillet 2006.

La DTA est composée d'un rapport, d'annexes et de cartes. Le rapport est lui-même composé de quatre titres :

- le diagnostic du territoire et l'identification des enjeux ;
- les objectifs ;
- les orientations ;
- les politiques d'accompagnement.



Figure 1 : Périmètre de la DTA estuaire de la Loire (source: DTA)

### 1.2.1 Le diagnostic du territoire et l'identification des enjeux<sup>2</sup>

Le diagnostic souligne la forte croissance démographique du territoire depuis une trentaine d'années (+35 % entre 1968 et 1999). Il décrit la structure bipolaire des activités humaines, avec Nantes, d'une part, et Saint-Nazaire, d'autre part.

À la périphérie de ces pôles, le développement urbain est « lâche ». Les surfaces urbanisées s'accroissent en taches, notamment le long des axes de transport, au détriment de l'agriculture et du cadre de vie. Les mobilités motorisées augmentent de façon continue. Sur le littoral, la densité d'occupation humaine est forte. L'urbanisation s'est développée de façon continue le long de la côte, avec un grand nombre de résidences secondaires, au détriment des valeurs paysagère et naturelle. Vingt-quatre communes sont soumises aux dispositions de la loi Littoral. Les modalités d'application de la loi Littoral constituent logiquement un sujet central de la DTA.

À Nantes se développent les fonctions métropolitaines dites « supérieures » (santé, culture, enseignement supérieur, commerces, logistique maritime, banque, assurances, organismes et services publics délocalisés...), tandis qu'à Saint-Nazaire prédomine une intense activité industrialo-portuaire, avec une forte composante logistique. Le port et les activités associées constituent les principaux moteurs économiques. Nantes-Saint-Nazaire apparaît comme « le principal pôle tertiaire de l'Ouest français ». Le tourisme est également dynamique, du fait de l'attractivité du littoral. L'agriculture est diversifiée mais décline. Elle a perdu 900 exploitations et 10 000 ha de terres agricoles entre 1989 et 1999 (sur environ 9 500 exploitations et 300 000 ha).

Selon ce diagnostic, le territoire ambitionne d'être davantage présent sur le plan européen et international, en s'appuyant notamment sur le plus grand port français de la façade atlantique, qui

<sup>2</sup> Cette partie et la suivante, rédigées au présent, reprennent les termes de la DTA qui datent du début des années 2000.

reste toutefois « *un opérateur moyen à l'échelle européenne* ». Les grandes infrastructures de transport sont rappelées. Il s'agit notamment des voies ferrées, des axes routiers (route des estuaires, autoroute vers Paris) et des liaisons aériennes. L'augmentation continue des usagers de l'avion est notée.

L'eau est omniprésente sur ce territoire : eaux douces ou salées ; zones humides (près de 40 000 hectares) ; littoral et estuaires. Les zones humides, les espèces et les habitats naturels associés comme les roselières et les vasières constituent l'un de ses marqueurs écologiques. Ces milieux, qui couvrent 50 000 ha selon le dossier, jouent un rôle essentiel pour l'avifaune, notamment les oiseaux migrateurs, et la reproduction des espèces halieutiques.

Le diagnostic identifie des espaces « *d'intérêt exceptionnel* » et des espaces « *à fort intérêt patrimonial* ».

Les espaces d'intérêt exceptionnel ont une valeur écologique déjà reconnue et ont fait à ce titre l'objet d'inventaires ou de mesures de protection. Ces espaces sont cartographiés et précisément listés. Ils comprennent notamment des Znieff de type I et II<sup>3</sup>, des Zico et ZPS<sup>4</sup>, des réserves naturelles, des arrêtés de protection de biotope, des sites inscrits ou classés, des propriétés de l'État (domaine public maritime), des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), le parc naturel régional de Brière et des espaces naturels sensibles.

Les espaces à fort intérêt patrimonial sont également listés et cartographiés. Ils peuvent correspondre à des Znieff ne bénéficiant pas de mesures de protection ou à des espaces de grande valeur paysagère ou jouant un rôle particulier en termes de continuité écologique, cheminement des personnes, coupure d'urbanisation, qualité paysagère.

Le diagnostic montre comment « *la profonde altération du fonctionnement hydraulique et de la qualité des eaux* » de l'estuaire de la Loire vient rompre l'équilibre écologique et perturber le milieu naturel fluvio-marin. Les modifications hydro-morphologiques induites par les extractions de sables, les dragages et la chenalisation affectent l'ensemble des écosystèmes aquatiques, terrestres ou humides qui lui sont liés. L'extension de l'urbanisation, les nuisances liées aux industries et infrastructures (pollution de l'air, bruit) sont autant de facteurs affectant l'environnement et la santé. L'importance du plan interrégional Loire grandeur nature<sup>5</sup>, qui définit à cette époque un ensemble de mesures de gestion durable et de valorisation à l'échelle du fleuve, y compris sur l'estuaire, y est soulignée.

Le diagnostic s'interroge sur « *l'équilibre entre la préservation [des milieux naturels] d'une part et le développement économique d'autre part* ». L'extension du port et le développement des

---

<sup>3</sup> Lancé en 1982 à l'initiative du ministère chargé de l'environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (Znieff) a pour objectif d'identifier et de décrire des secteurs présentant de fortes capacités biologiques et un bon état de conservation. On distingue deux types de Znieff : les Znieff de type I : secteurs de grand intérêt biologique ou écologique ; les Znieff de type II : grands ensembles naturels riches et peu modifiés, offrant des potentialités biologiques importantes.

<sup>4</sup> Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

Les zones importantes pour la conservation des oiseaux (Zico) ont été désignées dans le cadre de la Directive Oiseaux 79/409/CEE de 1979. Les Zico n'ont pas de statut juridique particulier. Pour la plus grande partie, elles ont été classées en ZPS.

<sup>5</sup> En 1994, l'État a décidé de mettre en place une gestion globale de la Loire. Le plan interrégional Loire-Grandeur nature visait à gérer non seulement les inondations et les étiages à l'aide de grands barrages, mais aussi à préserver son caractère naturel : tantôt fleuve de sables, tantôt fleuve de crues. (Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne)

infrastructures, considérés comme nécessaires, auront en effet des répercussions sur les milieux sensibles et le cadre de vie.

Le périmètre est également exposé à des risques naturels, essentiellement par inondation (submersion marine, érosion marine, crues), et technologiques, en particulier au niveau de Saint-Nazaire. Sept établissements classés Seveso<sup>6</sup> II sont présents.

### 1.2.2 Les trois objectifs de la DTA

#### Objectif n°1 : affirmer le rôle de Nantes – Saint-Nazaire comme métropole européenne au bénéfice du grand Ouest

Cette ambition européenne conduit l'État à favoriser des services tertiaires, pôles de savoir et équipements de haut niveau. Il s'agit de soutenir tant les filières industrielles existantes que les filières émergentes, notamment celles basées sur les technologies de l'information et l'informatique. L'objectif consiste également à offrir des liaisons performantes avec les marchés nationaux et européens, ainsi qu'avec les grandes villes de l'Ouest du pays. À ce titre est exprimé le besoin de développer les infrastructures et services de transport selon différents modes :

- aérien : création d'un aéroport pour le grand Ouest sur le site de Notre-Dame-des-Landes ;
- ferroviaire : amélioration des niveaux de service du transport voyageurs (TGV et liaisons régionales) et du fret ;
- routier : amélioration des infrastructures de transit au droit de l'agglomération nantaise, et du maillage routier « pour permettre au trafic de transit d'éviter l'Île-de-France et pour intégrer la façade atlantique dans les échanges européens ».

L'objectif prévoit aussi le développement industrialo-portuaire tout en protégeant les milieux naturels. Ce développement induit la mise en œuvre d'actions concertées avec les autres ports de la façade atlantique et un renforcement de l'approvisionnement énergétique.

#### Objectif n°2 : assurer le développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire

Cet objectif inclut d'abord l'émergence d'un réseau de « pôles d'équilibre », constitué de villes moyennes ayant vocation à renforcer leurs fonctions économiques, sociales et culturelles. Un développement plus équilibré entre les rives nord et sud de l'estuaire est également visé.

L'objectif consiste aussi à promouvoir le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain, en actionnant divers leviers : déplacements ; modération de la consommation d'espace dans les territoires dits « intermédiaires » ; accueil de l'agriculture ; localisation des activités artisanales et commerciales.

#### Objectif n°3 : protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et paysages de l'estuaire

Cet objectif consiste d'abord à préserver la « trame verte » de l'estuaire. Sont ici concernés des habitats naturels et des zones humides comprenant notamment les espaces déjà classés, à

---

<sup>6</sup> Seveso : nom générique d'une série de directives européennes relatives à l'identification des sites industriels présentant des risques d'accidents majeurs. Les établissements industriels concernés sont classés en « Seveso seuil haut » ou en « Seveso seuil bas » selon leur aléa technologique, dépendant des quantités et des types de produits dangereux qu'ils accueillent.

l'époque, en ZPS ou encore les espaces ayant vocation à intégrer le réseau Natura 2000 alors en cours de constitution. La protection des paysages, la préservation des espaces agricoles et naturels périurbains sont également visées.

La restauration de la Loire estuarienne, dans ses deux dimensions, hydrologique et écologique, constitue une autre composante de cet objectif, tout comme la réhabilitation des friches industrielles en bordure de fleuve.

La troisième ligne d'action est de « *pérenniser l'attractivité du littoral en maîtrisant son urbanisation* ». La limitation de l'urbanisation, la préservation des espaces encore naturels sont à rechercher au travers des modalités d'application des dispositions d'urbanisme propres au littoral, au profit de l'attractivité touristique, des activités maritimes traditionnelles et de l'agriculture.

### 1.2.3 Les orientations<sup>7</sup>

La DTA faisait l'hypothèse d'un accroissement de la population de 200 000 habitants entre 2000 et 2030. On peut constater aujourd'hui que cet accroissement a été atteint en 2020. Elle indiquait que le renforcement du dynamisme du grand Ouest supposait « *la réalisation ou au moins la possibilité de réalisation des trois grands projets stratégiques* » (orientation 1) évoqués ci-après.

Les orientations comprennent les dispositions de la DTA qui ont un caractère contraignant. Elles se déclinent en quatre ensembles :

#### *Orientation 1 : L'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bi-pôle de Nantes-Saint Nazaire*

- La DTA prévoyait que l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes avait vocation à se substituer à l'aérodrome Nantes-Atlantique, dont la capacité maximale indiquée était de neuf millions de passagers par an<sup>8</sup>. Elle prévoyait également des dessertes routières par raccordement avec les RN 165 et 137 et des dessertes par transports en commun et chemin de fer préservant, à ce titre, l'emprise de la voie Nantes-Châteaubriant. Le projet d'aéroport a été abandonné par décision du Premier ministre le 17 janvier 2018. Un « contrat d'avenir », porté par un « parlement des territoires », a validé un ensemble de 37 projets dans les domaines des infrastructures de transport, du numérique, de l'économie de la connaissance et de la transition écologique pour accompagner cet abandon<sup>9</sup>. Ce contrat sert désormais de cadre de référence pour le financement des infrastructures prioritaires.

Le volet principal de ce contrat concerne les mobilités (évolution de l'aéroport de Nantes-Atlantique, accès vers les aéroports parisiens, liaisons ferroviaires avec la Bretagne, contournement ferroviaire de Donges, ligne Nantes-Bordeaux, dessertes ferroviaires régionales, périphérique nantais, autres projets routiers, évolution de la gouvernance du Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire (GPM NSN)<sup>10</sup>).

<sup>7</sup> Des temps au passé sont utilisés à partir d'ici pour expliquer les écarts entre ces orientations et la situation actuelle.

<sup>8</sup> En 2019, le nombre de passagers s'est élevé à 7 millions.

<sup>9</sup> <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/pays-de-la-loire/Actualites/Le-Premier-Ministre-a-signé-le-contrat-d-avenir-aujourd-hui-a-Nantes>

<sup>10</sup> Ainsi, en 2020, la présidence du conseil de surveillance est assurée par la présidente de la Région Pays de la Loire, la vice-présidence est assurée par le président du Département de Loire-Atlantique.

- La DTA prévoyait que le site de Donges-est devait accueillir une extension des installations portuaires et industrielles, pour répondre à l'évolution qualitative et quantitative des trafics maritimes. Elle prévoyait également des mesures pour atténuer et compenser les impacts sur les sites naturels, ou restaurer certains espaces. Le projet a été abandonné par le conseil de surveillance du GPM NSN le 12 juin 2009. Pour répondre au besoin d'une approche globale associant les nombreux gestionnaires d'espaces naturels interdépendants, une réflexion avait été engagée en vue d'un « pacte de l'estuaire de la Loire », pour définir « *une vision partagée entre les enjeux et orientations d'aménagement de l'espace et de conservation du patrimoine naturel de l'estuaire, dans le respect de ses fonctionnalités* »<sup>11</sup>. Cette réflexion n'a pu aboutir et ce pacte n'a pas pu être conclu. Le GPM a ensuite adopté fin 2015 son premier projet stratégique pour la période 2015-2020. Ce projet inclut une politique d'aménagement et de développement durable, qui précise la vocation des différents espaces portuaires et notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature. Il est en cours de révision d'ici à 2021.
- Des études devaient être engagées en vue d'un meilleur équilibre de la production et de la consommation énergétiques du grand Ouest, avec un intérêt particulier pour l'éolien. La DTA prévoyait la préservation des capacités d'extension de la centrale à charbon de Cordemais. La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat prévoit, dans un objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, l'arrêt d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2022 des centrales thermiques fonctionnant au charbon. Pour la centrale de Cordemais, il a toutefois été considéré qu'elle devait être maintenue en fonction jusqu'à la mise en service du nouveau réacteur nucléaire de Flamanville, dont la mise en service a été repoussée (2024)<sup>12</sup>. Pour accompagner cette mutation, un « *pacte pour la transition écologique et industrielle de la centrale de Cordemais et de l'estuaire de la Loire* » a été signé le 17 janvier 2020, par l'État, EDF, le GPM, l'Agence de la transition écologique, la Région et les élus des autres collectivités territoriales concernées. Il prévoit un dispositif d'accompagnement des salariés et sous-traitants ainsi que des projets pour la transition écologique et énergétique (notamment le développement d'énergies renouvelables) et pour la diversification des activités portuaires, impliquant le GPM et EDF. Le site de Cordemais a vocation à accueillir le projet ÉcoCombust, de production électrique à partir d'un combustible innovant de biomasse. Le site portuaire du Carnet, récemment autorisé en rive sud de la Loire alors que la plupart des activités portuaires sont en rive nord, deviendrait un pôle de développement d'écotechnologies.

*Orientation 2 : Le développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire*

L'orientation vise à maîtriser l'étalement urbain en général et, plus particulièrement, sur deux secteurs (le nord - nord-est de Nantes<sup>13</sup> et l'ensemble du pays de Retz soumis à la pression périurbaine conjuguée de Nantes et de Saint-Nazaire) en limitant strictement les diffuseurs associés à la création ou l'aménagement d'infrastructures routières.

<sup>11</sup> Document cité : projet stratégique 2015-2020 du Grand port maritime Nantes-Saint-Nazaire

<sup>12</sup> [Décret n° 2020-336 du 25 mars 2020 modifiant le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007](#)

<sup>13</sup> Approximativement au nord de la Loire jusqu'à l'axe Nantes-Rennes, incluant la vallée de l'Erdre

### Orientation 3 : La protection et la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages

#### Trame verte : Espaces naturels et paysages exceptionnels et à fort intérêt patrimonial

04

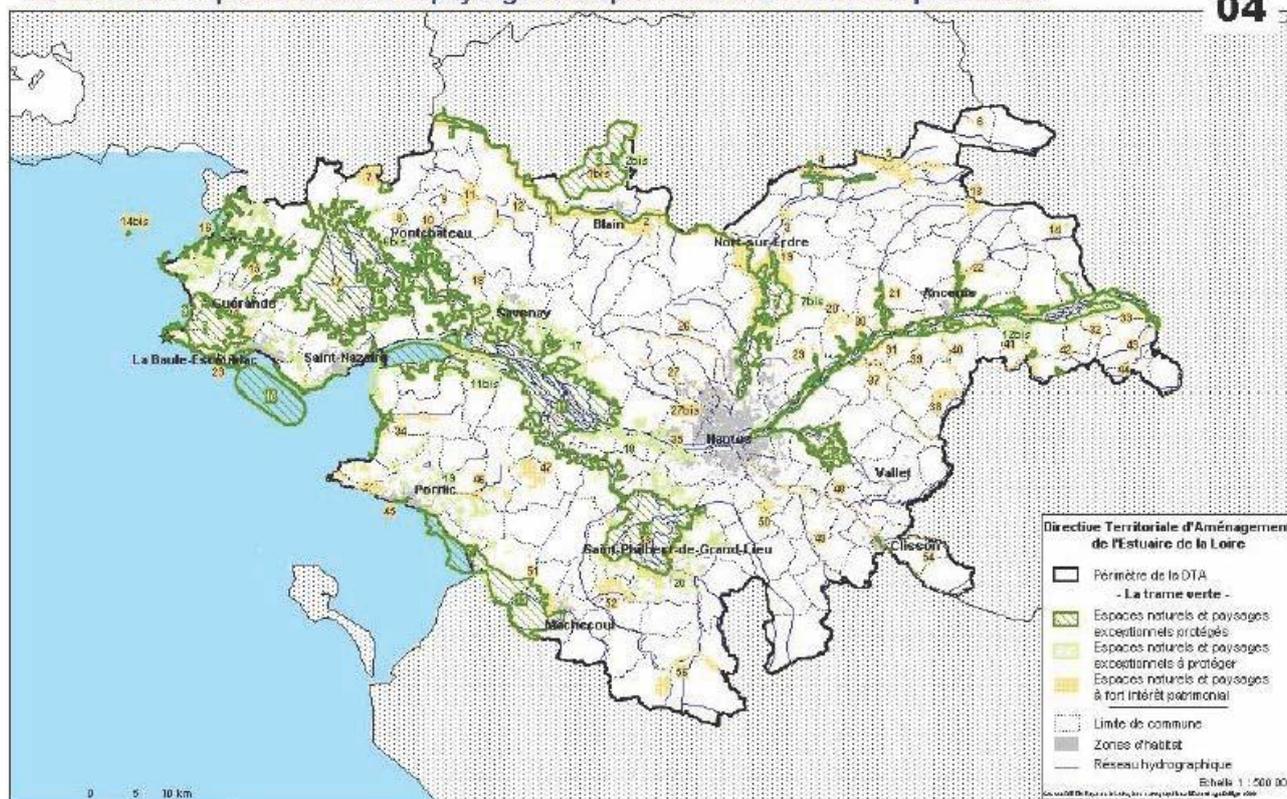


Figure 2 : Espaces naturels et paysages exceptionnels et à fort intérêt patrimonial (source: DTA)

Cette orientation a un effet direct sur les documents d'urbanisme. Elle précise les sites et paysages d'intérêt exceptionnel ou à fort intérêt patrimonial, qui doivent être reportés dans les SCoT ou dans les PLU. Elle ajoute que dans ces espaces, « l'extension de l'urbanisation, pour autant qu'elle soit permise, sera limitée et s'effectuera en continuité du bâti existant, à l'exception des bâtiments nécessaires à l'activité agricole dans la partie de ces espaces où s'exerce une telle activité ». Tous ces secteurs sont détaillés dans des tableaux et cartographies.

Les documents locaux d'urbanisme doivent tenir compte de la vocation et des fonctionnalités des espaces à fort intérêt patrimonial.

#### Orientation 4 : Modalités d'application de la loi Littoral

Cette orientation consiste tout d'abord à identifier et cartographier sur trois secteurs (Nord Loire, Sud Loire, Grandlieu<sup>14</sup>), à l'échelle du 1/50 000, les « espaces remarquables » et les « parcs et espaces boisés significatifs », qui doivent être reportés dans les documents d'urbanisme et devenir ainsi soumis aux dispositions protectrices du code de l'urbanisme les concernant. Cette orientation est motivée par les menaces qui pèsent sur le littoral et par la rareté des boisements au sein du périmètre.

<sup>14</sup> Le lac de Grandlieu, situé au sud-ouest de l'agglomération nantaise, est le plus grand lac naturel de plaine français. Il est classé en réserve naturelle et est soumis aux dispositions de la loi Littoral.

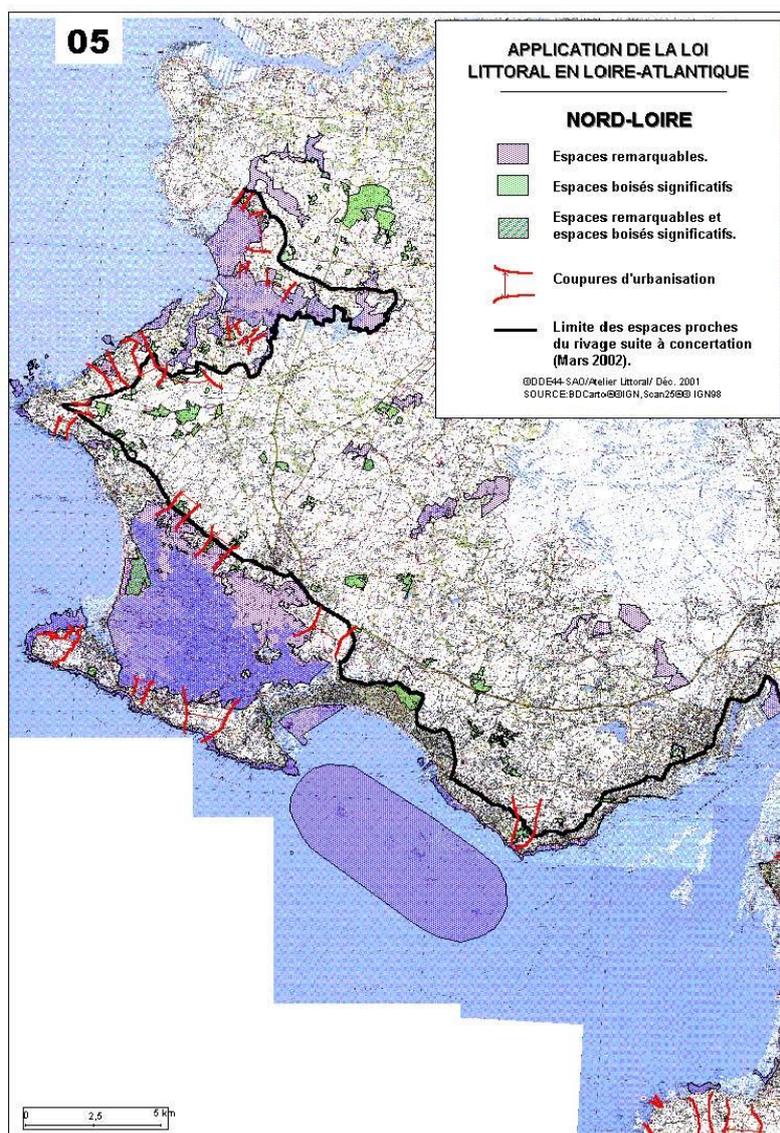


Figure 3 : Application de la loi Littoral sur le nord de la Loire (Source : DTA)

L'orientation identifie par ailleurs des « coupures d'urbanisation » et des « espaces proches du rivage », qui doivent être plus précisément délimités dans les documents d'urbanisme locaux. S'agissant des espaces proches du rivage, la DTA en établit une cartographie. Elle précise les critères de détermination utilisés (distance au rivage, topographie, paysages, écologie, urbanisation balnéaire, géomorphologie), et rappelle le principe d'extension limitée de l'urbanisation. Au-delà de la déclinaison précise au cas d'espèce de ces différents concepts, la DTA explicite les motivations découlant notamment de la jurisprudence.

#### 1.2.4 Les politiques d'accompagnement

Les politiques d'accompagnement sont déclinées pour chacun des trois grands objectifs de la DTA (§ 1.2.2).

Ces politiques prévoient de nombreux aménagements d'infrastructures de transport, notamment :

- pour le mode ferroviaire, des améliorations de gares, de liaisons ferroviaires fret et voyageurs, d'interconnexions avec le TGV, ainsi que des aménagements relatifs au grand transit. Était notamment prévue une étude relative au contournement ferroviaire de Donges<sup>15</sup> ;
- pour le mode routier : des aménagements de routes et dessertes ; l'optimisation du fonctionnement du périphérique nantais ; des projets de franchissement de la Loire répondant aux besoins des trafics nationaux, départementaux et locaux ;
- pour le mode fluvial : l'étude des opportunités de cabotage ;
- pour le mode maritime : le développement des dessertes multimodales.

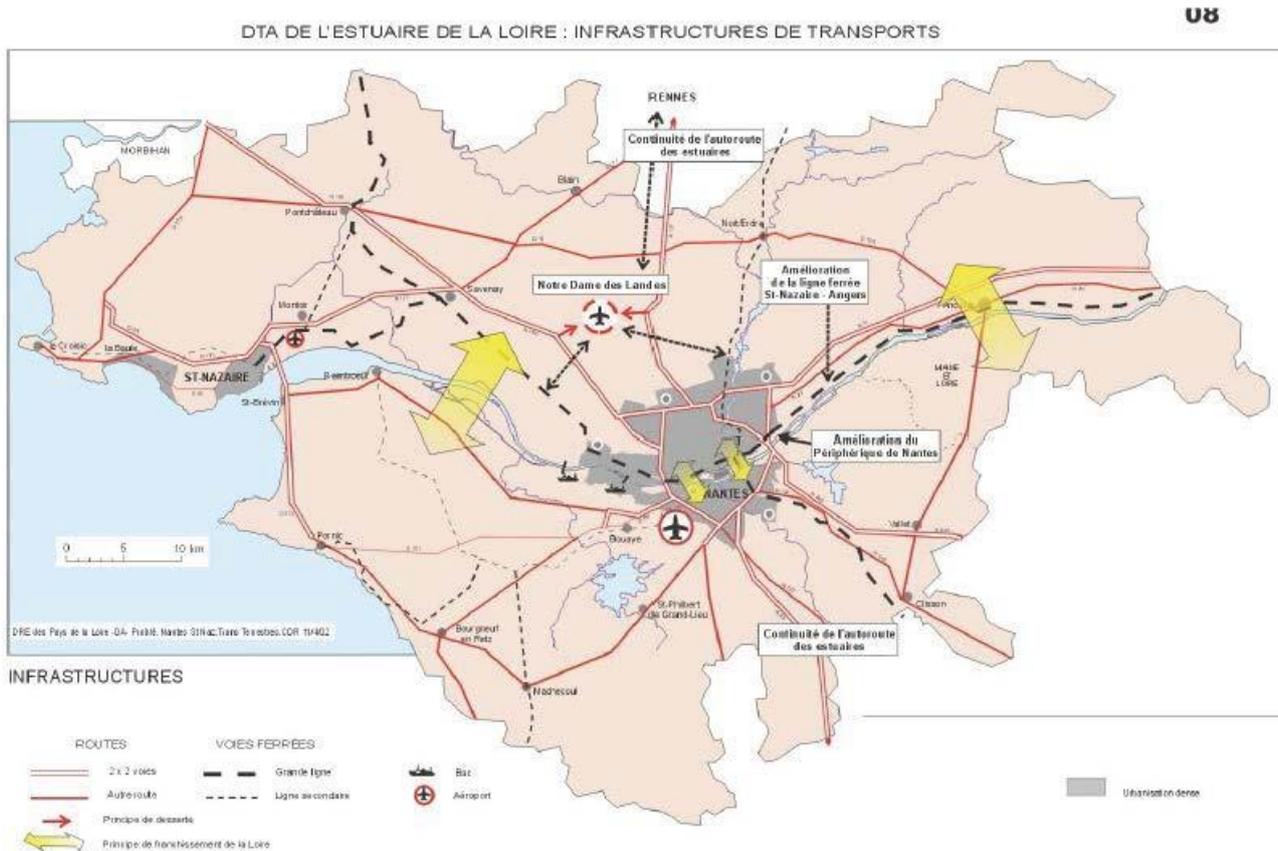


Figure 4 : Infrastructures de transport prévues par les politiques d'accompagnement. Les principes de franchissement de la Loire figurent en jaune (Source : DTA)

Le futur aéroport appelle, quant à lui, des mesures spécifiques de réservation foncière et dessertes terrestres et ferroviaires.

Pour maîtriser l'étalement urbain, la DTA promeut un « *projet économique concerté* » sous-tendu par « *une politique d'ensemble relative aux zones d'activités économiques* », à prendre en compte dans les documents d'urbanisme. Elle propose des principes pour l'aménagement urbain du bi-pôle Nantes-Saint-Nazaire et des pôles d'équilibre, pour favoriser de nouvelles formes de mobilité, pour pérenniser les espaces agricoles.

En complément des orientations, les politiques d'accompagnement invitent les documents d'urbanisme à prendre en compte la protection des espaces boisés interurbains et les autres espaces naturels et ruraux. Elles rappellent les enjeux liés à l'eau, ainsi que les points à prendre en

<sup>15</sup> Déclaré d'utilité publique le 17 novembre 2017. Voir avis [Ae n°2017-08 du 26 avril 2017](#)

compte au travers du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage) de l'estuaire de la Loire (approuvé le 9 septembre 2009 et dont la révision est en voie d'achèvement) et du plan interrégional Loire grandeur nature. Elles traitent enfin des déchets, des dragages, des équilibres difficiles en matière de capacités d'accueil sur le littoral, et de l'hébergement touristique à vocation sociale.

### 1.2.5 Documents de planification postérieurs à la DTA

Plusieurs schémas régionaux, n'existant pas encore lors de l'approbation de la DTA, ont été approuvés postérieurement :

- le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire a été approuvé en juin 2008 ;
- le schéma régional climat air énergie a été approuvé le 18 avril 2014 ;
- le schéma régional de cohérence écologique a été approuvé en septembre 2015.

Ces schémas régionaux ont vocation à être absorbés par le futur schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires porté par la Région. Contrairement aux Sraddet des autres régions qui devaient être approuvés au plus tard fin 2019, l'échéance de celui-ci a été officiellement reportée à fin 2020, compte tenu de l'abandon du projet d'aéroport. Un nouveau schéma régional des infrastructures de transport avait également vocation à être approuvé selon un calendrier similaire, et absorbé de la même façon par le Sraddet. La crise sanitaire relative à la Covid-19 rend désormais incertaine la date d'approbation de ces différents schémas, en particulier en raison du calendrier des élections régionales.

Le conseil régional a adopté, en 2016, un pacte régional pour la ruralité, qui présente un programme d'actions pour renforcer l'équilibre territorial dans les Pays de la Loire, et qui se traduit par des contractualisations avec les intercommunalités.

Le territoire est également concerné par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux 2016-2021 et par le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne, respectivement approuvés le 4 novembre 2015 et le 22 décembre 2015. Des plans de prévention des risques d'inondation et des risques littoraux, interdisant la construction sur des secteurs exposés à ces risques et s'imposant aux documents d'urbanisme, ont également été approuvés, initiant une prise en compte des risques de submersion marine.

Par ailleurs, le Département de Loire-Atlantique a créé en 2013 trois périmètres d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN)<sup>16</sup>. Ce dispositif, peu utilisé en France, allie des périmètres de protection des espaces agricoles et naturels et des programmes d'action collective de mise en valeur de ces espaces. Couvrant initialement 17 300 hectares, la surface du PAEN des vallées du Gesvres, de l'Erdre et du Cens a été portée à 21 200 hectares le 31 janvier 2020 pour y intégrer les espaces initialement réservés pour le projet d'aéroport de Notre-Dame des Landes. La création d'un nouveau périmètre est à l'étude sur les zones rétro-littorales du sud de la Loire.

<sup>16</sup> Instauré par la loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, un PAEN (articles L. 113-15 et s. du code de l'urbanisme) est un périmètre de protection renforcée qui s'applique aux zones A et N des PLU, confortant leur vocation agricole et naturelle sur le long terme, au-delà des révisions et modifications de SCoT ou de PLU ; seul un décret permet une modification à la baisse du périmètre.

Le PAEN doit être compatible avec les SCoT, les PLU et les chartes de Parc naturel régional le cas échéant. Le périmètre ne peut pas inclure de parcelles situées en zone urbaine ou à urbaniser de PLU ou dans un périmètre de zone d'aménagement différé.

Enfin, certains documents d'urbanisme ont d'ores et déjà été révisés, en intégrant l'abandon du projet d'aéroport ; c'est notamment le cas du plan local d'urbanisme intercommunal d'Erdre et Gesvres, au nord de l'agglomération nantaise, approuvé le 18 décembre 2019.

Il sera utile, pour l'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA, de conduire un recensement exhaustif de l'ensemble des plans et programmes dont la finalité est convergente avec un ou plusieurs des objectifs de la DTA.

### ***1.3 Procédures relatives à l'abrogation de la DTA***

Selon les éléments transmis aux rapporteurs, l'évolution de la DTA est rendue nécessaire par la modification des circonstances de droit ou de fait postérieures à son adoption.

Le code de l'urbanisme précise que les DTA en vigueur peuvent être « adaptées », pour des raisons de mise en compatibilité avec des opérations d'aménagement ou d'urbanisme. Elles peuvent également être « modifiées », à condition que la modification ne porte pas atteinte à leur économie générale. La modification peut alors se faire selon les dispositions applicables aux directives territoriales d'aménagement et de développement durable.

Elles peuvent être « abrogées » par voie réglementaire, en respectant la procédure prévue pour leur modification.

L'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE a soumis, en principe, les DTA à évaluation environnementale. Néanmoins, dans ses dispositions transitoires, elle en a exclu les plans et programmes prescrits avant le 21 juillet 2004 et approuvés avant le 21 juillet 2006, ce qui a conduit de fait à exclure la quasi-totalité des DTA, notamment celle sur l'estuaire de la Loire.

Un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne va dans le sens de la soumission à évaluation environnementale de la suppression d'une DTA<sup>17</sup>. En tout état de cause, pour l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire, l'État a prévu la réalisation d'une évaluation environnementale, la sollicitation de l'avis des personnes publiques associées, puis une enquête publique. Il a la possibilité de saisir l'autorité environnementale d'une demande de cadrage préalable, selon ce qui est prévu à l'article R. 122-19 du code de l'environnement. À cette fin, le préfet de la région Pays de la Loire a souhaité saisir l'Ae, selon les dispositions prévues par l'article R. 122-17 du code de l'environnement pour les DTADD<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Selon l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 mars 2012 - affaire C-567/10 -, « L'article 2, sous a), de la directive 2001/42 doit être interprété en ce sens qu'une procédure d'abrogation totale ou partielle d'un plan d'affectation des sols, telle que celle prévue aux articles 58 à 63 du code bruxellois de l'aménagement du territoire, tel que modifié par l'ordonnance du 14 mai 2009, entre en principe dans le champ d'application de cette directive, de sorte qu'elle est soumise aux règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement prévues par ladite directive ».

Néanmoins le point 42 de cette jurisprudence précise que « tel n'est pas le cas si l'acte abrogé s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts de la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre ».

Le fait que le réseau Natura 2000 est significativement concerné est un des motifs pris en compte pour choisir de faire une évaluation environnementale.

<sup>18</sup> Rubrique 43° de l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Les DTA étaient déjà abrogées lors de l'adoption du décret n° 2012-616 du 2 mai 2012, qui définissait les autorités environnementales compétentes pour les différents types de plans et programmes.

## **1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae**

Pour l'Ae, les enjeux de l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire sont :

- la restauration de l'hydromorphologie de l'estuaire, pour une reconquête de la biodiversité et des espaces naturels, notamment les zones humides, tout particulièrement le long de la Loire en aval de Nantes et autour du lac de Grandlieu ;
- la lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain ;
- la préservation du littoral ;
- l'ensemble des enjeux liés au changement climatique, en particulier la réduction des émissions de gaz à effet de serre par la sobriété énergétique, la production énergétique décarbonée et la réorientation des mobilités, ainsi que l'adaptation au changement climatique.

La compatibilité de tous ces enjeux environnementaux avec les choix des acteurs du développement économique et des autorités publiques sur le territoire de la DTA, déjà prégnante lors de son adoption, revêt une importance particulière dans un contexte de transition écologique et énergétique. L'évaluation environnementale devrait adopter une vision large et globale et montrer comment cette abrogation ouvre la voie à une réorganisation des activités économiques qui favorise ces transitions à toutes les échelles territoriales.

## **2 Questions posées à l'Ae**

La saisine de l'Ae comprend une note technique qui expose les principales questions posées par le pétitionnaire, selon la structure des rapports environnementaux prévue à l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Dans la suite de son avis, l'Ae les reproduit *in extenso* puis apporte des éléments de réponse à chacune d'entre elles.

Avant de répondre aux questions soulevées, il paraît utile de rappeler la fonction des deux premiers items de l'article R.122-20 du code de l'environnement relatif au contenu de l'évaluation environnementale d'un plan ou d'un programme : articulation du plan avec les autres plans et programmes, description de l'état initial de l'environnement et de ses perspectives d'évolution probable si le plan n'est pas mis en œuvre. Ces analyses sont attendues pour définir un scénario de référence par rapport auquel les effets de l'abrogation de la DTA pourront être analysés et le cas échéant quantifiés. Il est ainsi nécessaire, avant de conduire l'analyse des incidences de l'abrogation de la DTA, de décrire aussi finement que possible l'état de l'environnement à la date où cette abrogation est susceptible d'être décidée, l'ensemble des effets pérennes de la DTA dans l'hypothèse de son maintien, mais aussi les effets des autres plans et programmes en vigueur. Ces derniers doivent en effet être considérés comme faisant partie du scénario de référence.

### **2.1 Présentation générale de la DTA – articulation avec les autres plans, documents et programmes**

#### Extrait de la note technique

*Après la présentation générale de la DTA et de ses objectifs et orientations, il est envisagé d'exposer, en termes de cohérence externe, son articulation avec les autres plans, documents et*

programmes suivants : projet de SRADDET, SCoT concernés par la DTA, DSF Nord Atlantique – Manche Ouest, SDAGE et PGRI Loire–Bretagne.

Un bilan de la mise en œuvre de la DTA (adoptée en 2006) établi à partir des données disponibles les plus récentes est prévu dans le rapport de présentation du projet d'abrogation avec, à la fin de chacun des chapitres, une synthèse des analyses présentées ; ces analyses seront assorties de cartes, schémas et graphiques déclinés à des échelles adaptées au champ d'application géographique de la DTA.

Le tableau ci-après synthétise les orientations déclinées par la DTA et l'état actuel de leur obsolescence et de leur intégration dans les documents de planification :

	<b>Orientations DTA</b>	<b>Situation</b>
1	1-1. Implantation et aménagement de l'aéroport de Notre Dame des Landes	Abandon du projet au profit du réaménagement de l'aéroport Nantes–Atlantique (projet en cours qui donnera lieu à une mise en compatibilité du SCoT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire avec évaluation environnementale)
	1-2. Extension portuaire dans le site de Donges–Est	Abandon du projet entériné lors de la révision avec évaluation environnementale du projet stratégique du Grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire approuvée le 23 octobre 2015 par le conseil de surveillance du Port
	1-3. Avenir des moyens de production d'énergie électrique dans l'estuaire de la Loire	Orientation obsolète suite à la loi énergie–climat du 8 novembre 2019 actant la fin de la production d'électricité à partir de charbon. Pacte pour la transition écologique et industrielle de la centrale de Cordemais signé en janvier 2020 (sans évaluation environnementale spécifique)
2	Développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire (infrastructures)	Pour mémoire, cette orientation porte sur l'implantation des diffuseurs sur le réseau routier structurant en lien avec le développement des pôles d'équilibre afin d'éviter l'étalement urbain. La lutte contre l'étalement urbain est désormais la préoccupation majeure des documents d'urbanisme de rang inférieurs, faisant l'objet de politiques volontaristes, au-delà de la question des diffuseurs.
3	Protection et valorisation des espaces naturels, sites et paysages	Intégration dans le SRCE et dans les documents de rang inférieur (SCoT et PLU) ainsi que dans le SRADDET en cours d'élaboration. Ces documents entrent tous dans le champ d'application de l'évaluation environnementale
4	4-1. Espaces remarquables du littoral	Déclinaison spatiale intégrée dans les SCoT et les PLU
	4-2. Parcs et espaces boisés	Déclinaison spatiale intégrée dans les SCoT et les PLU

*Q1 - La présentation exposée ci-avant est-elle adaptée ou nécessite-t-elle des ajustements pour renforcer sa pertinence ?*

### Réponse de l'Ae

De façon générale pour ce qui concerne le bilan de la mise en œuvre de la DTA, il est nécessaire d'établir un bilan des dispositions obsolètes et des dispositions encore applicables, directement ou indirectement, au travers des plans et programmes de degré inférieur ou supérieur actuellement en vigueur.

Contrairement à l'adoption d'un nouveau plan, où l'analyse de l'articulation du plan avec les autres plans et programmes se focaliserait sur la compatibilité de ce plan avec les autres plans et programmes, la question se pose de façon radicalement différente dans le cas de la modification significative d'un plan existant et *a fortiori* de son abrogation. L'analyse devrait s'attacher à spécifier les effets attendus de chaque plan en vigueur, afin d'être en mesure de décrire l'évolution de l'environnement à court, moyen et long terme en l'absence de modification ou d'abrogation.

L'examen de la cohérence externe avec les autres plans et programmes n'est qu'un objectif secondaire de l'analyse attendue au titre du 1° de l'article R. 122-20, d'autant plus que, dans la hiérarchie des normes, de nombreux plans et programmes – en particulier les documents d'urbanisme – avaient vocation à être compatibles avec la DTA : quatorze ans après son adoption, il serait *a priori* logique de considérer que les documents inférieurs ont bien été mis en compatibilité. Ce point devrait toutefois être analysé précisément dans l'évaluation environnementale et les éventuelles exceptions devraient dès lors être identifiées et motivées.

L'analyse proposée pour les orientations 2 à 4 correspond à ce principe.

### *Conséquences de l'abandon des projets structurants de la DTA*

Les infrastructures prévues par l'orientation 1 sont de fait à l'origine de telles exceptions. Néanmoins, leur abandon a donné lieu à des décisions ou engagements, de statut juridique variable, qui doivent être pris en compte dans l'élaboration du scénario de référence. Par exemple, plusieurs orientations du contrat d'avenir pour les Pays de la Loire sont mises en œuvre ou servent de référence pour les décisions publiques locales. Même si le recul est moins important pour le pacte de la centrale de Cordemais adopté plus récemment, son mode d'approbation laisse penser qu'il constitue, lui aussi, un nouveau cadre de référence, en particulier en matière énergétique, se substituant en pratique à l'orientation 1.3.

La façon de prendre en compte ces plans dans le scénario de référence doit toutefois tenir compte des limites de leur portée. Ainsi, il paraît difficile de considérer comme acquis dans ce scénario de référence les projets qu'ils prévoient, mais qui nécessitent des déclarations d'utilité publique ou l'obtention d'autorisations environnementales. L'évolution de l'aéroport de Nantes-Atlantique ou encore le projet ÉcoCombust, qui a vocation à prendre la place de la centrale de Cordemais, n'étant pas encore suffisamment définis, il n'apparaît pas opportun de les intégrer au scénario de référence.

Cette analyse doit donc permettre de recenser aussi complètement que possible les opérations et aménagements autorisés, ainsi que les éléments de cadrage issus des diverses dispositions « contractuelles », et d'en rappeler la portée pour les documents d'urbanisme.

### *Plans et programmes approuvés postérieurement à la DTA*

Il apparaît important, d'emblée, de récapituler dans le dossier, et en particulier dans le rapport environnemental l'ensemble des dispositions approuvées postérieurement à la DTA et de faire ressortir celles qui consolident, complètent ou amplifient celles de la DTA. En particulier, même si l'outil « DTA » n'existe plus, un ensemble de dispositions législatives et réglementaires nouvelles ont repris, étendu ou amplifié ses objectifs.

C'est notamment le cas des schémas régionaux. Ainsi, la DTA prévoyait, avant la création des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), une trame verte et bleue complète et précise, devant être traduite par des mesures de protection ou des mesures contractuelles, ainsi que dans les documents d'urbanisme. L'analyse initiale devrait donc indiquer de quelle façon les documents d'urbanisme ont pris en compte la DTA, puis le SRCE. Cette analyse devrait en particulier recenser celles des dispositions de la DTA qui n'auraient pas été reprises par le SRCE (s'il y en a), et les dispositions de la DTA et du SRCE qui n'auraient pas encore été reprises dans les documents d'urbanisme (en faisant la distinction entre les SCoT et les PLU). La Région a par ailleurs adopté le 18 octobre 2018 une stratégie régionale de la biodiversité (SRB), élaborée conjointement avec l'État, validée par le conseil régional de la biodiversité. Celle-ci fixe un calendrier d'actions sur six ans. Les PAEN constituent un autre outil, dont un bilan d'application devrait contribuer à quantifier assez précisément l'évolution des espaces agricoles et naturels à l'intérieur de leur périmètre.

Une analyse du même type apparaît tout aussi importante pour le Sdage et le Sage de l'estuaire de la Loire – tout particulièrement dans le contexte de sa révision –, le PGRI et les plans de prévention des risques (PPR), le DSF Nord-Atlantique – Manche-Ouest, le schéma régional climat air énergie et la loi relative à l'énergie et au climat. Il est impératif pour la loi Littoral, au regard du rôle essentiel de la DTA dans la déclinaison de la loi – voir également réponse à la question Q2.

En l'absence de schéma de référence pour les infrastructures de transport, celles bénéficiant d'une déclaration d'utilité publique récente sont à intégrer dans le scénario de référence. La même logique peut être appliquée aux ouvrages autorisés de protection contre les inondations : de façon plus précise, un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) signé constitue un cadre de réalisation pour des projets (digues) ; les dispositions du PAPI peuvent alors être raisonnablement considérées comme un scénario probable. Lorsque des autorisations à venir sont nécessaires, il serait utile de déterminer si la DTA ou son abrogation peuvent avoir un effet sur leur obtention.

Les dispositions en matière d'air, d'énergie et de climat des plans climat air énergie territoriaux constituent également des éléments à intégrer.

### *Autres plans en cours d'élaboration*

Plusieurs plans en cours d'élaboration ou de révision peuvent être la source d'une incertitude plus importante pour la définition du scénario de référence (par exemple, le plan régional forêt et bois et le schéma régional biomasse). C'est notamment le cas du projet de Sraddet des Pays de la Loire et du contrat de plan État – Région (CPER) ; c'est également le cas du projet stratégique du GPM NSN. De façon assez logique, la crise de la Covid 19 décale leur calendrier de validation et peut conduire à en faire évoluer le contenu.

La même incertitude prévaut pour les projets non engagés ou non encore autorisés (évolution de Nantes-Atlantique, ÉcoCombust) que ces plans seraient susceptibles de prévoir. À titre d'exemple, le CPER et le contrat d'avenir prévoient des études et des investissements concernant des projets routiers. Le projet de franchissement de la Loire, que prévoyait déjà la DTA et que reprend le contrat d'avenir, est en cours d'étude par la Région. On peut considérer que, sans intégrer un tracé précis, le scénario de référence peut toutefois mentionner un processus qui aurait vocation à se traduire au moins dans le SCoT de Nantes – Saint-Nazaire, sans prédéterminer une option, ni sa réalisation effective. Les travaux sur le périphérique nantais sont actuellement encadrés par une décision du ministre chargé des transports, qui doivent être *a priori* pris en compte dans le scénario de référence, sauf incertitude majeure sur une opération.

Cette analyse mérite également d'être conduite finement pour les projets portés par le GPM NSN, dont certains figurent dans le pacte de la centrale de Cordemais, sans être encore autorisés. L'aménagement prochain du site du Carnet doit donc être considéré dans le scénario de référence, y compris les mesures de compensation prévues par son autorisation. Seuls les autres aménagements et zones logistiques autorisés seront ainsi à considérer dans le scénario de référence.

La prise en compte du Sraddet est plus délicate, au regard des incertitudes actuelles, quant à son calendrier d'approbation et à son contenu. Dans la logique des réformes législatives et réglementaires adoptées au cours de la décennie 2010, l'État confie désormais aux Régions, de façon plus générale, la compétence d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires : en ce sens, l'abrogation de la DTA, motivée essentiellement par l'abandon des grands projets structurants qu'elle prévoyait, apparaît également cohérente, dans son esprit mais avec une portée affaiblie et dans son calendrier, avec l'élaboration du Sraddet. Selon l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, « *ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité, de logistique et de développement des transports de personnes et de marchandises, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets* ». Il devrait donc, en justifiant chaque parti pris, définir des objectifs et des règles visant à conforter certains objectifs et orientations de la DTA ou, à l'inverse, apportant une inflexion voire une remise en cause de certains d'entre eux.

Comme dans toutes les régions, l'État a adressé à la Région un « porter à connaissance » et une note d'enjeux, dont l'objet est de « *fournir les informations nécessaires à l'élaboration du Sraddet, comprenant notamment les éléments législatifs et réglementaires à prendre en compte, les projets connus et les études en lien avec les thématiques relevant du Sraddet* ». Ce document du 30 janvier 2017 n'a pas été mis à jour, en dépit de la remise en cause profonde de projets majeurs. La reprise de ce porter à connaissance apparaît urgente, tant comme parole de l'État dans le contexte de l'élaboration du Sraddet et du CPER, que comme explicitation des éléments incontournables liés à l'abrogation de la DTA, notamment pour garantir le respect du principe de non régression environnementale.

Depuis ce porter à connaissance, l'État a affiché un objectif général de « zéro artificialisation nette »<sup>19</sup>.

Au vu des informations transmises aux rapporteurs dans le cadre de l'instruction de cet avis, la Région n'a pas pour l'instant fait connaître de version avancée de projet de Sraddet. Ceci constitue un handicap pour l'évaluation environnementale de l'abrogation. Si des éléments sur le contenu du Sraddet étaient rendus publics d'ici la consultation publique pour l'abrogation de la DTA, il serait important de les présenter ; si l'évaluation environnementale était disponible, ceci contribuerait à définir plus finement le scénario de référence. À défaut, le scénario de référence retenu pour le dossier de l'abrogation de la DTA serait aussi logiquement celui du Sraddet.

*Q2 - Au regard de la particularité de la procédure (abrogation n'emportant pas de nouvelles dispositions), est-il judicieux d'analyser la cohérence de la DTA avec des documents de rang supérieur, notamment les stratégies nationales déclinant les différentes directives européennes dans les champs thématiques de l'environnement, dont l'adoption est postérieure à celle de la DTA (2006) et dont les orientations sont intégrées dans d'autres documents, plans ou programmes locaux ?*

#### Réponse de l'Ae

Dans le strict respect des dispositions de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, c'est la cohérence entre l'abrogation de la DTA et les documents de rang supérieur qui doit être examinée. L'évaluation environnementale doit ici permettre de montrer en quoi l'abrogation de la DTA pourrait perturber ou au contraire faciliter la mise en œuvre de ces documents.

Mais, par ailleurs, l'analyse de la cohérence entre la DTA et les documents de rang supérieur est également utile pour nourrir l'évaluation de l'abrogation de la DTA. Elle permet en effet de produire des éléments pour démontrer le respect du principe de non-régression environnementale. Il apparaît notamment pertinent d'identifier les évolutions législatives ayant introduit dans le droit commun des dispositions de protection environnementale plus fortes que celles figurant dans la DTA.

Pour les éventuels documents de rang supérieur concernés – et donc tout particulièrement pour ce qui concerne la loi Littoral –, l'objectif est bien d'identifier, pour les enjeux traduits dans la DTA, les effets qui perdureront et, le cas échéant, les spécificités de la DTA qui pourraient disparaître avec son abrogation. Cette analyse pourrait aussi concerner les plans et programmes mentionnés à l'article L. 4251-2 du code général des collectivités territoriales que doivent prendre en compte les Sraddet ; dans le cas d'espèce, ceci concerne notamment les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, la stratégie nationale bas carbone et les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

Par ailleurs, le scénario au fil de l'eau devrait tenir compte d'orientations nationales ayant un fondement législatif, comme la stratégie nationale de la biodiversité, la stratégie nationale bas carbone, la programmation pluriannuelle de l'énergie ou *a fortiori* la loi relative à l'énergie et au climat.

---

<sup>19</sup> [Objectif fixé par le gouvernement dans son Plan biodiversité du 4 juillet 2018](#)

## 2.2 État initial de l'environnement

### Extrait de la note technique

*Pour l'état initial et ses perspectives d'évolution probable (en l'absence d'abrogation de la DTA afin de définir un scénario « au fil de l'eau »), il est envisagé de réutiliser les éléments issus de l'état initial produit dans le cadre de l'évaluation environnementale du projet de SRADDET des Pays de la Loire en cours d'élaboration (ou d'un autre document régional récent), complétés pour le milieu marin par ceux issus de l'état des lieux de la stratégie de façade maritime (DSF Nord Atlantique –Manche Ouest) approuvée en septembre 2019.*

*Cet état initial serait recentré sur la zone d'application géographique de la DTA, avec une approche dynamique rendant compte des tendances et perspectives d'évolution, ainsi que des interactions existantes entre les différentes thématiques.*

*La description des enjeux environnementaux de cette zone serait a priori structurée autour des thématiques suivantes (à adapter en fonction de ce qui a été retenu dans l'EES du projet de SRADDET) :*

- *climat, énergie et émissions de gaz à effet de serre,*
- *sols, sous-sols et ressources minérales,*
- *eaux et milieux aquatiques continentaux,*
- *milieu marin (eaux territoriales),*
- *habitats naturels, faune, flore, continuités écologiques,*
- *paysage, patrimoine culturel et architectural,*
- *occupation du sol et consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers,*
- *bruit,*
- *qualité de l'air,*
- *risques naturels, industriels et technologiques,*
- *déchets,*
- *santé humaine.*

*Les principaux enjeux environnementaux pré-identifiés à ce stade en lien avec les champs thématiques couverts par la DTA et qui seraient retenus pour effectuer l'analyse des effets notables du projet d'abrogation de la DTA, sont les suivants :*

- *les risques naturels et leur aggravation en lien avec le changement climatique,*
- *la maîtrise du développement spatial de l'urbanisation, de la consommation d'espace, et de l'artificialisation des sols,*
- *la protection et la restauration de la biodiversité et des continuités écologiques,*
- *la protection et la mise en valeur du patrimoine naturel et des paysages,*
- *la préservation de la qualité des eaux et la gestion des zones humides.*

*Q3 – Les dispositions exposées ci-avant nécessitent-elles des ajustements pour renforcer la pertinence et/ou la lisibilité de l'état initial de l'environnement ?*

### Réponse de l'Ae

Sans pouvoir préjuger de l'analyse que devra conduire l'évaluation environnementale, les cinq enjeux environnementaux retenus semblent *a priori* aller de soi. En revanche, au vu de la seule prise de connaissance du dossier, trois groupes d'enjeux paraissent devoir également être pris en compte au même niveau :

- l'ensemble des enjeux relatifs à l'énergie et à l'atténuation du changement climatique, peu explicites dans la DTA, mais désormais particulièrement d'actualité, *a fortiori* à la lumière du pacte de la centrale de Cordemais ;
- les milieux littoraux et marins, compte tenu de l'enjeu particulier de la déclinaison de la loi Littoral, mais aussi compte tenu du plan d'action pour le milieu marin et du projet de document stratégique de façade en cours de finalisation ;
- sur la base d'une analyse territorialisée, les enjeux relatifs aux « *caractéristiques environnementales des zones qui sont susceptibles d'être touchées* » par l'abrogation de la DTA, tout particulièrement celles des espaces exceptionnels et à fort intérêt, en complément de ceux du littoral. Pour l'Ae, ceci concerne le fleuve Loire, en particulier à l'aval de Nantes, et le lac de Grandlieu, avec une approche écosystémique et pas uniquement enjeu par enjeu.

Par ailleurs, s'agissant de l'enjeu relatif à la consommation d'espace, il sera utile d'indiquer dans quelle mesure la disposition sur la limitation des diffuseurs a été prise en compte dans les projets d'infrastructures et le cas échéant relayée par d'autres plans ou programmes.

*Q4 – Le choix d'un scénario « au fil de l'eau » s'appuyant sur une absence d'abrogation de la DTA est-il pertinent, malgré sa valeur fictive compte tenu du caractère obsolète de certaines dispositions de la DTA justifiant son abrogation ?*

### Réponse de l'Ae

La définition d'un scénario de référence (ou « au fil de l'eau ») est impérative, car c'est une référence incontournable pour analyser les effets de la décision d'abrogation envisagée. Il découle du raisonnement ci-dessus que plusieurs hypothèses resteront durablement incertaines, quitte, le cas échéant, à laisser ouverte la possibilité de plusieurs scénarios pour ce qui concerne les conséquences possibles de l'abrogation de la DTA.

Par exemple, les caractéristiques de l'évolution de l'aéroport de Nantes-Atlantique ou, dans un autre ordre, du SCoT de Nantes – Saint-Nazaire ne peuvent être aujourd'hui prédites de façon suffisamment précise. En fonction de l'avancement des réflexions sur ces différents sujets, il serait néanmoins utile de préciser, pour chaque cas, les hypothèses les plus probables, au moment où la DTA est susceptible d'être abrogée. Toute incertitude de cette nature pour la définition du scénario de référence constituera en revanche le champ de scénarios possibles pour les projets, plans et programmes qui seront adoptés ultérieurement et qu'on s'attendrait, en conséquence, à voir mentionnés dans l'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA, puis analysés dans leurs évaluations environnementales respectives.

*Q5 – Ne serait-il pas judicieux et plus lisible de recentrer l'état initial de l'environnement sur les seuls enjeux environnementaux pour lesquels la DTA apporte une plus-value en termes de*

*protection environnementale par rapport à d'autres outils juridiques, documents, plans ou programmes mis en œuvre à différentes échelles et s'appliquant au territoire concerné ?*

#### Réponse de l'Ae

Selon le I. de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, « *l'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée* ».

La proposition faite par la question Q5 apparaît dans l'ensemble cohérente avec cette disposition. Toutefois, le dossier doit bien clarifier si l'abrogation de la DTA est nécessaire ou non à la réalisation des projets alternatifs à ceux qui ont été abandonnés, et si elle pourrait fragiliser la préservation des enjeux environnementaux. Sans en préjuger, il paraît opportun d'attacher une attention particulière aux enjeux environnementaux liés à ces projets alternatifs.

### **2.3 Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs**

#### Extrait de la note technique

*Les solutions de substitution envisagées sont les suivantes :*

- *le maintien en vigueur de la DTA,*
- *la modification de la DTA,*
- *la révision de la DTA et sa transformation en DTADD,*
- *l'abrogation de la DTA.*

*L'analyse de ces solutions figurera dans le rapport de présentation du projet d'abrogation de la DTA. Elle sera de nature juridique principalement, et s'appuiera sur les objectifs et sur le champ d'application géographique de la DTA concernée.*

*L'explication du choix de l'abrogation de la DTA par décret en Conseil d'État sera présentée tant au regard des objectifs de protection de l'environnement qui s'imposent au territoire (via les documents et normes de rang supérieur) que des enjeux locaux.*

*Il est proposé d'intégrer une synthèse de cet exposé des motifs dans le rapport environnemental avec un renvoi au rapport de présentation pour le détail.*

*Q6 – L'approche présentée ci-avant nécessite-t-elle des ajustements pour renforcer la pertinence et/ou la lisibilité de l'exposé des motifs ?*

#### Réponse de l'Ae

L'approche proposée au titre des solutions de substitution raisonnables est *a priori* pertinente, même si elle a vocation à être complétée, tant sur le fond que du point de vue des alternatives envisagées.

Comme proposé dans la note technique, il paraît approprié de faire figurer, dans le rapport environnemental, une analyse des alternatives juridiques. Plusieurs dispositions importantes de la DTA sont désormais obsolètes. C'est notamment le cas du projet d'aéroport de Notre-Dame-des-

Landes, du projet d'extension du port sur le site de Donges est et du projet d'extension de la centrale de Cordemais. Dès lors, le maintien de la DTA peut fragiliser des SCoT : si ceux-ci intègrent les abandons de projets, ils risquent de ne plus être compatibles avec la DTA ; s'ils ne le font pas, ils ignorent des décisions structurantes déjà prises pour le territoire. Il est important que la solution retenue pour l'avenir de la DTA contribue à renforcer la cohérence des différentes décisions publiques et la solidité juridique des documents s'appliquant au territoire. La persistance de contradictions ou l'émergence de fragilités juridiques font partie des critères de l'analyse. Les motifs, notamment juridiques, de renoncement à d'autres hypothèses (modification de la DTA, révision et transformation de la DTA en DTADD) ont également vocation à être présentés. S'agissant de cette dernière option, on notera que la coexistence d'un Sradet et d'une DTADD pourrait poser des difficultés, les deux types de documents n'ayant pas entre eux des relations hiérarchiques définies, mais créant chacun des obligations sur les documents d'urbanisme de rang inférieur.

Les rapporteurs de l'Ae ont par ailleurs été informés que le président du Département de Loire-Atlantique et la présidente de Nantes Métropole ont évoqué l'éventualité d'un SCoT unique pour l'ensemble du département. S'agissant d'un document d'urbanisme, cette option constitue une alternative qui pourrait sembler proche de la DTA de l'estuaire de la Loire, susceptible d'en relayer la portée et les effets, mais de moindre niveau sur le plan de la hiérarchie de la norme et de la pérennité de la protection des espaces à enjeux. Elle mériterait d'être prise en compte comme un des scénarios alternatifs, même si les périmètres géographiques concernés sont différents.

Par ailleurs, selon l'article L. 122-6 du code de l'environnement, l'évaluation environnementale doit « *exposer les autres solutions envisagées et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet a été retenu* ». L'analyse des différentes options doit donc inclure une comparaison de leurs effets environnementaux. À ce titre, elle doit s'appuyer sur les enjeux identifiés pour le scénario de référence et élargir le champ des solutions de substitution envisageables à différentes orientations de fond possibles, sans préjuger de leur formalisation juridique ou contractuelle.

S'agissant des effets environnementaux à comparer, il s'agira notamment d'examiner comment les alternatives envisagées peuvent apporter un niveau de protection ou d'encadrement analogue voire supérieur à celui de la DTA. En effet, la suppression de l'encadrement prescrit par la DTA pourrait rendre possible des révisions de documents d'urbanisme présentant des incidences environnementales négatives, notamment pour ce qui concerne :

- les espaces naturels, principalement des zones humides, comme certains espaces à fort intérêt patrimonial ;
- certains enjeux protégés par la loi Littoral, que la DTA a permis de délimiter et de caractériser ;
- la lutte contre l'artificialisation des sols.

L'évolution du niveau de protection dépendra de la façon dont les dispositions de la DTA ont déjà été prises en compte dans les documents d'urbanisme de niveau inférieur, certains SCoT ayant pu aller au-delà des prescriptions de la DTA ; cela pourrait être déduit de l'analyse de l'état initial. Néanmoins, cette comparaison devra adopter une démarche prudente, et devra pleinement intégrer que ce niveau de protection pourrait être remis en cause par la modification de ces documents après l'abrogation de la DTA. L'existence de dispositions législatives plus exigeantes que celles de la DTA, serait de nature à atténuer l'importance de ce critère de comparaison.

Par ailleurs, la pérennité ou au contraire l'affaiblissement des dispositions environnementales sera également utilement retenu comme un critère de comparaison des alternatives.

L'évaluation environnementale de cette abrogation constitue une opportunité pour analyser différentes options possibles pour les territoires à enjeux. Une telle démarche conduit à soulever la question de mesures alternatives portées par l'État et ses établissements publics, d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation et d'accompagnement de nature à apporter des garanties au moins équivalentes à celles de la DTA, selon les impacts résiduels mis en évidence (voir § 2.5). Par exemple, la maîtrise foncière de certaines parcelles et la création d'aires protégées pourraient être des mesures adaptées et proportionnées, selon la valeur environnementale des secteurs concernés.

Le Sraddet apparaît *a priori* comme l'un des outils les plus pertinents pour limiter l'artificialisation des sols et assurer la prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme, d'une façon comparable à la DTA. Toutefois, l'article 46 de la loi Elan<sup>20</sup> constitue une incertitude supplémentaire quant à la portée future de ces schémas. Seules des règles prescriptives peuvent être considérées comme apportant une garantie équivalente. S'agissant des modalités d'application de la loi Littoral, le Sraddet n'a, par ailleurs, pas les mêmes capacités prescriptives que la DTA<sup>21</sup>. Néanmoins, la reprise de certaines dispositions de la DTA par le Sraddet pourrait être prise en compte dans la comparaison des solutions de substitution.

Même si la maîtrise d'ouvrage du Sraddet est assurée par la Région, non liée juridiquement par le processus d'abrogation de la DTA, l'évaluation environnementale devrait donc examiner attentivement, en fonction des éléments disponibles, comment pourrait aboutir l'hypothèse d'une reprise par le Sraddet, avec un niveau de prescriptivité équivalent, des éléments de protection de l'environnement de la DTA les plus pertinents. Le même raisonnement pourrait être développé dans l'hypothèse de l'option « SCoT unique ».

La note d'enjeux associée au porter à connaissance n'évoque pas l'abrogation éventuelle de la DTA mais indique que la DTA « *pourrait inspirer l'expression des orientations fondamentales du SRADDET en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires* ». L'actualisation souhaitable du porter à connaissance et de la note d'enjeux associée pourrait expliciter les dispositions environnementales de la DTA correspondantes. Sans constituer une garantie équivalente, elle exprimerait néanmoins clairement la position de l'État concernant ces enjeux environnementaux et la façon de les intégrer dans le Sraddet, de même que dans tous les documents d'urbanisme. Par ailleurs, elle offrirait une opportunité pour proposer une traduction concrète du principe « zéro

---

<sup>20</sup> Loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique  
« I. - Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi propre à limiter et simplifier à compter du 1<sup>er</sup> avril 2021 les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme :

1° En réduisant le nombre des documents opposables aux schémas de cohérence territoriale, aux plans locaux d'urbanisme et aux documents d'urbanisme en tenant lieu, ainsi qu'aux cartes communales. Les chartes des parcs naturels régionaux prévus à l'article L. 333-1 du code de l'environnement ne sont pas comprises dans cette réduction ;

2° En prévoyant les conditions et modalités de cette opposabilité, notamment en supprimant le lien de prise en compte au profit de la seule compatibilité ; [...] »

<sup>21</sup> La DTA peut « préciser les modalités d'application des dispositions particulières au littoral ». Depuis la loi Elan du 23 novembre 2018, les SCoT peuvent également préciser les modalités d'application des dispositions du code de l'urbanisme relatives au littoral.

artificialisation nette », dans les règles du Sraddet et par des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation.

## **2.4 Analyse des effets notables et évaluation des incidences Natura 2000**

### Extrait de la note technique

*Il est proposé d'analyser les effets du projet d'abrogation de la DTA sur les principaux enjeux environnementaux retenus ci-avant, pour les différents objectifs et orientations de la DTA qui ne sont pas frappés d'obsolescence (projets abandonnés par leur maître d'ouvrage, ou changement de circonstances de droit) en identifiant les risques éventuels d'effets négatifs et les points de vigilance afférents, notamment si ces dispositions s'avéraient ne pas être intégrées dans le projet de SRADDET ou dans d'autres plans ou documents en vigueur. Il n'est pas prévu d'analyser les effets induits par la non-réalisation des projets abandonnés.*

*S'agissant des modalités d'application de la loi littoral déclinées par la DTA, l'analyse s'appuiera sur le bilan de la mise en œuvre de la DTA qui figurera dans le rapport de présentation. Une synthèse de cette analyse sera exposée dans le présent chapitre du rapport environnemental et sera complétée avec l'analyse des effets (ou risques d'effets) négatifs sur les principaux enjeux environnementaux retenus à l'issue de l'état initial.*

*S'agissant des incidences Natura 2000, compte tenu de la particularité de la nature du projet (abrogation d'un document d'urbanisme), une analyse préliminaire et proportionnée aux enjeux de conservation est envisagée comme suit : les différents sites Natura 2000 situés dans le périmètre de la DTA ou à proximité seront présentés, ainsi que la prise en compte des enjeux de conservation afférents par les SCoT concernés par la DTA, cette dernière n'apportant pas de plus-value en termes de portage des enjeux de conservation de ces sites.*

*Q7 - Les dispositions exposées ci-avant nécessitent-elles des ajustements pour renforcer la pertinence de l'analyse des effets ? L'ampleur de l'analyse envisagée et son degré de précision sont-ils adaptés ?*

### Réponse de l'Ae

L'Ae souscrit globalement à l'approche présentée.

#### *Effets directs de l'abrogation*

L'abrogation de dispositions de la DTA, non reprises à ce jour dans des documents au moins équivalents et *a fortiori* dans les documents d'urbanisme, doit être considérée comme un des effets directs de l'abrogation de la DTA, pour lequel des mesures devraient être prévues en cas de risques d'incidences environnementales négatives. L'écart éventuel entre les dispositions de la DTA effectivement reprises par le schéma régional de cohérence écologique et le futur Sraddet devrait être traité de la même façon par l'évaluation environnementale du Sraddet, d'autant plus que l'intégration du SRCE dans le Sraddet atténue de surcroît sa portée prescriptive.

S'agissant des modalités d'application de la loi Littoral, l'analyse devrait recenser précisément les risques liés à leur éventuelle évolution à l'occasion des révisions ultérieures des documents

d'urbanisme. À cette fin, pourront être prises en compte les pressions d'occupation de l'espace s'exerçant sur le territoire.

### *Effets indirects de l'abrogation*

Une partie des conséquences de l'abandon des grands projets structurants doit être considérée comme effet indirect de l'abrogation de la DTA.

*A priori*, il serait dommage de ne pas expliciter les effets positifs pour l'environnement de l'abrogation de la DTA, car ils pourront faire partie de son bilan environnemental global, utile pour apprécier le principe de non-régression environnementale. Néanmoins il ne faudrait pas mettre au crédit de cette abrogation les effets positifs irréversibles liés aux décisions déjà prises<sup>22</sup>.

L'analyse doit aussi prendre en compte les scénarios les plus probables par rapport au scénario de référence. En particulier, une analyse est attendue des « *effets notables probables sur l'environnement* », au sens où ils sont définis au 5° de l'article R. 122-20 du code de l'environnement. Ainsi, doit être considérée comme le scénario le plus probable la réalisation de projets nouveaux qui visent explicitement à compenser une fonction « perdue » du fait de l'abandon des grands projets structurants initialement prévus par la DTA. Les changements d'affectation des espaces sont le principal type d'effets. Les incidences environnementales induites dépendent fortement de la nature des projets finalement retenus.

À titre d'exemple, les SCoT de Nantes – Saint-Nazaire et du Pays de Retz seront révisés pour prendre en compte l'abandon du projet de Notre-Dame-des-Landes, de même que l'évolution de l'aéroport de Nantes-Atlantique. En corollaire, les effets indirects, induits par l'abrogation de la DTA, résultant de la révision (ou de la mise en compatibilité) des documents d'urbanisme liés à ces projets entrent dans la définition d'effet « *positif ou négatif, direct ou indirect, temporaire ou permanent, à court, moyen ou long terme* » donnée par cet article. L'évolution des documents d'urbanisme est susceptible de susciter des projets alternatifs et de modifier le niveau de prise en considération des enjeux environnementaux par ces documents. En tant que de besoin, ce type de raisonnement serait à appliquer à d'autres documents de programmation devant être modifiés pour les mêmes raisons. Par exemple pour ce qui concerne le plan d'exposition au bruit de l'aéroport de Nantes-Atlantique, son évolution est, selon l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (Acnusa)<sup>23</sup>, d'ores et déjà justifiée par son obsolescence. Elle devrait dès lors être prise en compte dans le scénario de référence ; l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire pourrait conduire à une évolution prenant pleinement en compte celle de la plateforme de Nantes-Atlantique.

L'arrêt de la centrale de Cordemais requiert des moyens de production alternatifs et devrait, d'autre part, conduire à l'adaptation des aménagements portuaires qui étaient liés à son exploitation. Les effets de l'abrogation de la DTA en matière d'énergies renouvelables, de transports ferroviaires et de cabotage, de prévention des risques, de gestion de l'eau, de gestion des déchets, de préservation des terres agricoles, de lutte contre l'étalement urbain devraient être analysés.

<sup>22</sup> Dans la hiérarchie des normes, la DTA l'emporte encore sur ces décisions, ce qui est d'ailleurs la motivation principale de l'évolution envisagée.

<sup>23</sup> Selon le rapport annuel 2019 de l'Acnusa, le plan d'exposition au bruit en vigueur pour Nantes-Atlantique date du 17 septembre 2004 et « *En 2019, seul le plan de gêne sonore de Nantes – Atlantique a été révisé. Le précédent plan avait plus de quinze ans* ».

De façon générale, l'analyse a vocation à être territorialisée, avec une attention particulière portée aux secteurs présentant les enjeux environnementaux les plus importants. Il ressort des entretiens conduits par les rapporteurs que l'abrogation de la DTA sera neutre sur de nombreux secteurs, le relais de ses dispositions ayant été pris par d'autres plans ou programmes de portée et de pérennité équivalente (voir la réponse à la question Q1). Il est opportun de développer plus particulièrement l'analyse sur les secteurs à enjeux susceptibles de connaître les mutations les plus importantes. C'est certainement le cas du fleuve Loire et du lac de Grandlieu.

S'agissant des incidences sur les sites Natura 2000, la DTA indique que « 18 300 ha situés au coeur de l'estuaire de la Loire ont été désignés en 1996 et 1997 en ZPS, complétant ainsi celles du lac de Grand-Lieu et du traict de Guérande. » Elle ajoute que « 64 000 ha sont concernés par la création de ZSC dans les vastes zones humides de Loire-Atlantique (Brière, marais de Guérande, marais du Mès, nord du marais Breton...), aujourd'hui identifiées comme projets de sites d'intérêt communautaire ». Lors de l'adoption de la DTA, les sites Natura 2000 n'étaient que partiellement désignés. La DTA ne comprend pas de dispositions particulières les concernant, même si certains espaces ont pu être intégrés dans la « trame verte » de la DTA. Sur ce thème, l'Ae souscrit à la démarche proposée, en particulier en référence à l'état de conservation des habitats et des espèces, tout en préconisant d'inclure et de commenter dans l'évaluation environnementale une carte comparant les périmètres des sites Natura 2000 existants avec ceux de la « trame verte » de la DTA.

## **2.5 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation (ERC) et dispositif de suivi**

### Extrait de la note technique

*Au regard de la difficulté à identifier le cadre dans lequel l'autorité compétente pour abroger le document s'engagerait à mettre en œuvre ces mesures, la séquence ERC semble peu adaptée s'agissant de l'abrogation et non de l'élaboration d'un document. En fonction des risques éventuels d'effets négatifs et des points de vigilance afférents qui auraient pu être identifiés au chapitre précédent, il pourrait néanmoins être envisagé d'identifier les plans, documents ou programmes existant ou à venir portant sur le même champ et de formuler des préconisations qui pourront être prises en compte dans le cadre de l'élaboration ou de la révision soumise à évaluation environnementale de ces documents, afin de prévenir, éviter ou réduire ces risques. Des éléments d'ordre juridiques pourront compléter cette approche afin de permettre d'apprécier la portée juridique de ces mesures.*

*Par exemple, s'agissant des modalités d'application de la loi littoral déclinées par la DTA, c'est dans son rôle d'accompagnement des collectivités (porter à connaissance) et de contrôle de légalité que l'État pourra s'assurer de l'absence de régression dans la mise en oeuvre des principes de la loi littoral contenus dans la DTA. En effet si, lors de l'élaboration du document, il appartenait bien à la DTA de porter les modalités d'application de la loi littoral, ce n'est plus le cas aujourd'hui. En effet, la loi ELAN a confié le portage de ces modalités aux SCoT. L'article L.121-3 du code de l'urbanisme impose en effet aux SCoT de « préciser, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application du présent chapitre (relatif à l'aménagement et à la protection du littoral) ».*

*Il en est de même du suivi environnemental des effets du projet d'abrogation de la DTA, pour lequel il pourrait être envisagé d'identifier les indicateurs existants dans le projet de SRADDET et dans d'autres plans/schémas/programmes (notamment ceux avec lesquels la DTA est articulée) qui seraient les plus adaptés, et de proposer le cas échéant ceux qui seraient à construire et qui pourraient compléter des observatoires existants. Le bilan de la DTA pourrait en particulier être exploité afin de définir les indicateurs permettant de suivre au fil de l'eau la non-régression de la protection des espaces et limites définis par la DTA.*

*Q8 - Au regard de la spécificité de la démarche de la procédure d'abrogation, l'approche ci-dessus vous semble-t-elle adaptée ?*

*Q9 - La définition au sein des services de l'État d'éléments de doctrines issus de la DTA qui seraient portés dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité lors de la révision des SCoT dans la zone géographique d'application de la DTA peut-elle être considérée comme une mesure de réduction des risques d'effets négatifs de l'abrogation de la DTA ?*

*Q10 - Les orientations pour l'aménagement et le développement du territoire, portées par la DTA ayant été fixées en 2006 pour un horizon de 20 à 25 ans, existe-t-il une obligation de suivi des effets de l'abrogation de la DTA ? Dans l'affirmative, est-il pertinent de retenir une durée pour le dispositif de suivi de ces effets, similaire à celle de l'horizon des objectifs contenus dans la DTA, à savoir 2030 ?*

#### Réponses de l'Ae

L'Ae ne considère pas que la démarche ERC serait inadaptée par le seul fait que le projet consisterait à abroger et non élaborer un document. Dès lors que des incidences négatives auraient été identifiées, il conviendrait de s'interroger sur la nécessité de mesures d'évitement, de réduction ou de compensation. Par exemple, si un document de rang inférieur s'appuie sur la DTA pour limiter un effet environnemental, l'abrogation de la DTA a potentiellement un effet négatif. La mesure d'évitement peut être de disposer d'une autre obligation qui permette de garantir le même effet. L'identification de ces effets revêt donc une importance particulière.

Les véhicules de la démarche ERC sont multiples et méritent d'être soigneusement identifiés.

La question de la maîtrise d'ouvrage des mesures ERC est centrale. Elle incombe en premier à l'État, porteur de la DTA. Ainsi, dans certains cas, pourrait être posée la question de nouvelles protections initiées par l'État, comme des arrêtés de protection de biotope ou une réserve naturelle nationale.

Un projet de réserve naturelle nationale a en effet été initié dans l'estuaire de la Loire, pour apporter de la cohérence à la gouvernance des espaces bénéficiant de protections à des titres divers sur le périmètre concerné, de pérenniser ces protections, tout en clarifiant et réglementant les usages. D'autres hypothèses ont également été discutées : réserve naturelle régionale ; parc naturel régional. Certaines démarches ont été lancées, comme le pacte pour l'estuaire de la Loire, ou le volet estuarien du plan Loire, qui a prospéré en amont de Nantes. Ces initiatives n'ont pas débouché à ce jour, faute d'une volonté et d'un projet partagés par tous les acteurs publics. Alors que la DTA réaffirmait l'imbrication des dimensions hydromorphologiques et biologiques de l'écologie estuarienne, son abrogation pourrait être synonyme de l'abandon du portage de l'orientation qui en découlait et, potentiellement, d'un recul de la biodiversité sur son espace

central emblématique. Pour l'Ae, cette incidence potentielle appelle une mesure. La question de l'avenir du projet de réserve naturelle nationale ou des autres outils susceptibles d'atteindre le même objectif doit en particulier être clarifiée dans le contexte de la mise à jour par l'État de sa stratégie de création d'aires protégées. À la lumière des tentatives antérieures, ceci suppose un portage volontariste dans la durée et l'association de tous les gestionnaires des milieux concernés à un projet qui ne peut se limiter à instituer un périmètre de protection, mais qui doit aussi définir des actions et des modalités de gestion dans un cadre concerté stable, avec des objectifs de reconquête ambitieux en adéquation avec la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

L'État est également partie prenante d'autres dispositifs susceptibles d'être mobilisés, comme le CELRL. Il est membre du conseil de surveillance du GPM et autorité concédante de l'aéroport de Nantes-Atlantique ; il est également maître d'ouvrage routier. Il est signataire d'engagements contractuels comme le pacte de Cordemais et le contrat d'avenir. Il dispose donc de leviers mobilisables au titre des mesures ERC liées aux projets correspondants. L'État peut également initier des démarches partenariales permettant de définir des modalités de gestion partagées de certains biens communs ou y participer, ce qui semblait être la logique du projet de pacte de l'estuaire.

À tout le moins, il paraît essentiel, comme évoqué dans le questionnaire, « *d'identifier les plans, documents ou programmes existant ou à venir portant sur le même champ que la DTA, et de formuler des préconisations qui pourront être prises en compte dans le cadre de l'élaboration ou de la révision soumise à évaluation environnementale de ces documents, afin de prévenir, éviter ou réduire ces risques* », et « *d'apprécier la portée juridique de ces mesures* ».

S'agissant des zones humides, le Sage de l'estuaire de la Loire est actuellement en révision et devrait être adopté en 2022. Le premier projet arrêté en février 2020 par la commission locale de l'eau comprend une cartographie précise des zones humides et un règlement les protégeant. Ce document pourrait ainsi jouer un rôle spécifique vis-à-vis de ces espaces, en particulier pour les secteurs de projets abandonnés afin de confirmer certains effets positifs de l'abrogation de la DTA.

Les « *éléments de doctrine issus de la DTA, qui seraient portés par l'État dans le cadre de l'exercice du contrôle de légalité lors de la révision des SCoT dans la zone géographique d'application de la DTA* » ne peuvent être définis précisément au moment de l'élaboration du rapport d'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA, et ne peuvent à ce titre être considérés comme des mesures de réduction. Le contrôle de légalité reste en effet une mission obligatoire pour l'État. Comme indiqué au point 2.3, une éventuelle actualisation du porter à connaissance et de la note d'enjeux préalables à l'élaboration du Sraddet constituerait, sous réserve de sa mise à jour, une option d'une portée juridique plus faible, mais aurait le mérite de préciser les engagements et les attentes de l'État.

S'agissant des modalités d'application de la loi Littoral, le Sraddet et la fonction d'accompagnement des collectivités territoriales par l'État n'ont pas la portée prescriptive ou d'encadrement de la DTA. L'affaiblissement de ce niveau prescriptif ou d'encadrement pourrait être considéré comme une incidence négative qu'il conviendrait alors d'éviter, de réduire et, le cas échéant, de compenser. Ce point mériterait d'être étudié dans l'évaluation environnementale, en

prenant en compte la façon dont les documents d'urbanisme ont intégré les prescriptions de la DTA.

Pour la bonne compréhension par le public, ce volet devrait comporter un récapitulatif de l'ensemble des mesures ERC résultant de l'évaluation environnementale.

L'Ae n'a pas connaissance d'obligation de durée de suivi des effets de l'abrogation de la DTA. Néanmoins, il semble opportun de prévoir un tel suivi, d'en préciser les modalités en le ciblant sur les enjeux et secteurs plus spécifiquement identifiés par l'évaluation environnementale.

La proposition de s'appuyer sur les indicateurs d'autres plans et programmes destinés à perdurer, notamment le Sraddet, est intéressante, à condition toutefois que ces indicateurs soient pertinents par rapport aux thèmes environnementaux relevant de la DTA. Il serait logique et cohérent d'inclure le suivi de l'application de la loi Littoral, en s'appuyant, le cas échéant, sur le cadre existant. Le principe d'exploiter le bilan de la DTA « *afin de définir les indicateurs permettant de suivre au fil de l'eau la non-régression de la protection des espaces et limites définis par la DTA* » mérite d'être appliqué. Dans l'esprit de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, un volet explicite doit, de toute façon, figurer dans l'évaluation environnementale.

Pour les indicateurs partagés avec d'autres plans et programmes inscrits dans la durée et faisant l'objet d'un suivi robuste, l'Ae estime qu'il n'est pas indispensable de fixer une durée autre que celle prévue par ces plans et programmes, à condition qu'ils soient identifiés dans l'évaluation environnementale et que cette durée soit bien en rapport avec celle des effets environnementaux. S'agissant du Sraddet, ces éléments pourraient ne pas être disponibles au moment de l'élaboration de l'évaluation environnementale.

## **2.6 Méthode adoptée pour l'évaluation environnementale**

### Extrait de la note technique

*Les objectifs et les différentes étapes de la démarche adoptée pour la présente évaluation seront présentés. Il est envisagé d'apporter une attention particulière à l'exposé des limites de l'exercice et des difficultés rencontrées en lien avec la nature particulière du projet concerné (abrogation d'un document d'urbanisme) et avec l'analyse juridique afférente.*

*Q11 – Y-a-t'il d'autres points particuliers qu'il conviendrait de mettre en avant, de développer ou de préciser ?*

### Réponse de l'Ae

La DTA était sous-tendue par une vision de l'État, partagée avec l'ensemble des collectivités territoriales concernées. Aujourd'hui, ce portage stratégique incombe, de façon accrue, aux collectivités territoriales, et notamment à la Région et aux intercommunalités. Comme développé par de nombreux exemples dans cet avis, l'État reste cependant encore très présent au travers de l'action de ses services et de ses établissements publics sur des politiques sectorielles, en association étroite avec les différents territoires. Cela se traduit notamment par des engagements partagés de nature contractuelle ou programmatique : contrat d'avenir ; pacte pour la transition écologique et industrielle de la centrale de Cordemais et de l'estuaire de la Loire. L'abrogation de

la DTA fournit également à l'État une nouvelle opportunité de se prononcer sur la création d'une réserve naturelle nationale dans l'estuaire de la Loire ou à tout autre outil de protection et de gestion intégrée de cet estuaire.

L'Ae considère ainsi important de présenter, à cette occasion, la vision actuelle et l'action stratégique de l'État sur le territoire de la DTA, la cohérence de ses politiques sectorielles, et la façon dont celles-ci peuvent, sur certaines questions environnementales, relayer des orientations importantes et non obsolètes de la DTA.

L'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA est, au-delà, une opportunité pour expliciter des orientations environnementales dans les stratégies d'aménagement et d'économie du territoire à l'avenir et pour pouvoir les partager. L'Ae souligne que cette prise en compte doit être large et concerner tous les enjeux. Elle devrait donner l'occasion de fournir au public des pistes pour comprendre quelle stratégie est préconisée pour accélérer la transition énergétique et écologique. Cela va du choix et de la réalisation des projets et aménagements spécifiques jusqu'aux mutations économiques plus profondes du territoire.

## Glossaire

CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
CPER	Contrat de plan État – Région
DSF	Document stratégique de façade
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement et de développement durables
EES	Évaluation environnementale stratégique
ERC	Éviter, réduire et, le cas échéant, compenser
GPM NSN	Grand port maritime de Nantes – Saint-Nazaire
LOADDT	Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOADT	Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
PAEN	Périmètres d'intervention pour la protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains
PAPI	Programme d'actions de prévention des inondations
PGRI	Plan de gestion des risques d'inondation
PLU	Plan local d'urbanisme
PPR	Plan de prévention des risques
Sage	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
Sdage	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
Sraddet	Schéma régional d'aménagement, de développement durables et d'égalité des territoires
SRCE	Schéma régional de cohérence écologique
SRU (loi)	Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbain
ZICO	Zone importante pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF	Zone naturelle d'importance écologique faunistique et floristique
ZPS	Zone de protection spéciale
ZSC	Zone spéciale de conservation