



Autorité environnementale

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

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

n°Ae : 2021-66

Avis délibéré n° 2021-66 adopté lors de la séance du 6 octobre 2021

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Ae¹ s'est réunie le 6 octobre 2021 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis relatif à l'abrogation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire.

Étaient présents et ont délibéré collégalement : Nathalie Bertrand, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Pascal Douard, Virginie Dumoulin, Sophie Fonquernie, Christine Jean, Philippe Ledenvic, François Letourneux, Serge Muller, Alby Schmitt, Véronique Wormser

En application de l'article 4 du règlement intérieur de l'Ae, 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.

Étaient absents : Sylvie Banoun, Louis Hubert, Michel Pascal, Annie Viu

* *

L'Ae a été saisie pour avis par le préfet des Pays de la Loire, l'ensemble des pièces constitutives du dossier ayant été reçues le 8 juillet 2021.

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. Conformément à l'article R. 122-21 du même code, l'avis doit être fourni dans un délai de trois mois.

Conformément aux dispositions de ce même article, l'Ae a consulté par courriers en date du 23 juillet 2021 :

- e directeur général de l'Agence régionale de santé des Pays de la Loire, qui a transmis une contribution le 6 septembre 2021,*
- les préfètes et préfets des départements de Loire-Atlantique, du Maine-et-Loire, de la Mayenne, de la Sarthe et de la Vendée.*

Sur le rapport de Daniel Fauvre et de 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.

Aux termes de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Le présent avis est publié sur le site de l'Ae. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

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

Synthèse

L'État envisage d'abroger la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire et, à cette fin, a réalisé une évaluation environnementale de cette abrogation. Il avait saisi l'Ae pour son cadrage préalable. Il a ensuite organisé une concertation préalable avec garant. Le présent avis porte sur ce projet d'abrogation et son évaluation environnementale.

Pour l'Ae, l'enjeu de l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire est que les objectifs environnementaux qu'elle poursuit soient bien repris par les documents de planification de l'État et des collectivités territoriales, à savoir :

- la restauration de l'hydro-morphologie de l'estuaire, pour une reconquête de la biodiversité et des espaces naturels ;
- 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, ainsi que l'adaptation au changement climatique.

Compte tenu de la nature du dossier, seule l'évaluation environnementale peut éclairer le public sur les effets de l'abrogation et sur les mesures éventuellement nécessaires pour remédier à ses incidences environnementales négatives.

La DTA mise en place en 2006 n'a fait l'objet d'aucun bilan ou de révision depuis cette date alors même que des décisions importantes ont fait évoluer les principaux éléments structurants du projet de territoire qu'elle portait. L'abrogation de la DTA présente dans ce contexte l'intérêt de conduire à une prise de conscience et suscite beaucoup de regrets sur la gouvernance inaboutie de l'estuaire de la Loire. Il ressort des documents transmis, notamment du bilan de la concertation, le souci d'une vision actualisée et partagée de l'avenir de l'estuaire de la Loire. Le calendrier de la démarche semble néanmoins avoir été dicté par celui du projet d'évolution de l'aéroport Nantes-Atlantique.

En supprimant ce cadre de référence, l'État s'efface sans apporter de réponse aux questions soulevées lors de la concertation préalable, ni pour ce qui concerne le projet d'aéroport, ni plus largement pour les enjeux environnementaux de l'estuaire de la Loire. Dès lors, les recommandations de l'Ae portent sur :

- la confirmation par le schéma régional d'aménagement, du développement durable et d'égalité des territoires (Sradet) des Pays de la Loire à approuver des protections inscrites dans la DTA et dans le schéma régional de cohérence écologique,
- l'urgence d'une note d'enjeux de l'État mise à jour, notamment en vue des prochaines révisions des schémas de cohérence territoriale,
- la définition, en lien avec les collectivités concernées et le Syndicat Loire aval, d'un programme de restauration de l'estuaire de la Loire à l'aval de Nantes doté de moyens à la hauteur de cet enjeu, puis sa protection et sa gestion dans la durée. Ceci requiert de faciliter l'émergence d'une gouvernance de l'estuaire de la Loire, la désignation ou la constitution d'une maîtrise d'ouvrage *ad hoc* et l'expression d'un mandat au Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire pour définir sa contribution,
- la définition de mesures d'évitement, de réduction et de compensation pour les projets dont l'abrogation permettra la réalisation, en particulier l'aéroport Nantes Atlantique dans l'état actuel des engagements du maître d'ouvrage et la mise à 2x3 voies des tronçons de la RN165 restant à réaliser.

L'imprécision de l'évaluation environnementale peut conduire à s'interroger sur la régression du droit de l'environnement, là où l'abrogation de la DTA lèvera les non-conformités de certains documents d'urbanisme, ou encore pour ce qui concerne l'activité aéroportuaire, à la lumière de la jurisprudence récente², et l'aménagement de la plateforme.

² Voir [décision n°439195 du 9 juillet 2021 du Conseil d'État relative à l'aéroport de Beauvais-Tillé](#)

Avis détaillé

1 Contexte, présentation de la directive territoriale d'aménagement (DTA)³ de l'estuaire de la Loire, et enjeux environnementaux

1.1 Présentation de la DTA de l'estuaire de la Loire

Cette présentation reprend de façon synthétique des informations qui figurent dans l'avis Ae [n°2020-17 du 10 juin 2020](#) pour le cadrage préalable de l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire.

La DTA de l'estuaire de la Loire a été approuvée par le décret en Conseil d'État n° 2006-884 du 17 juillet 2006. Elle 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.

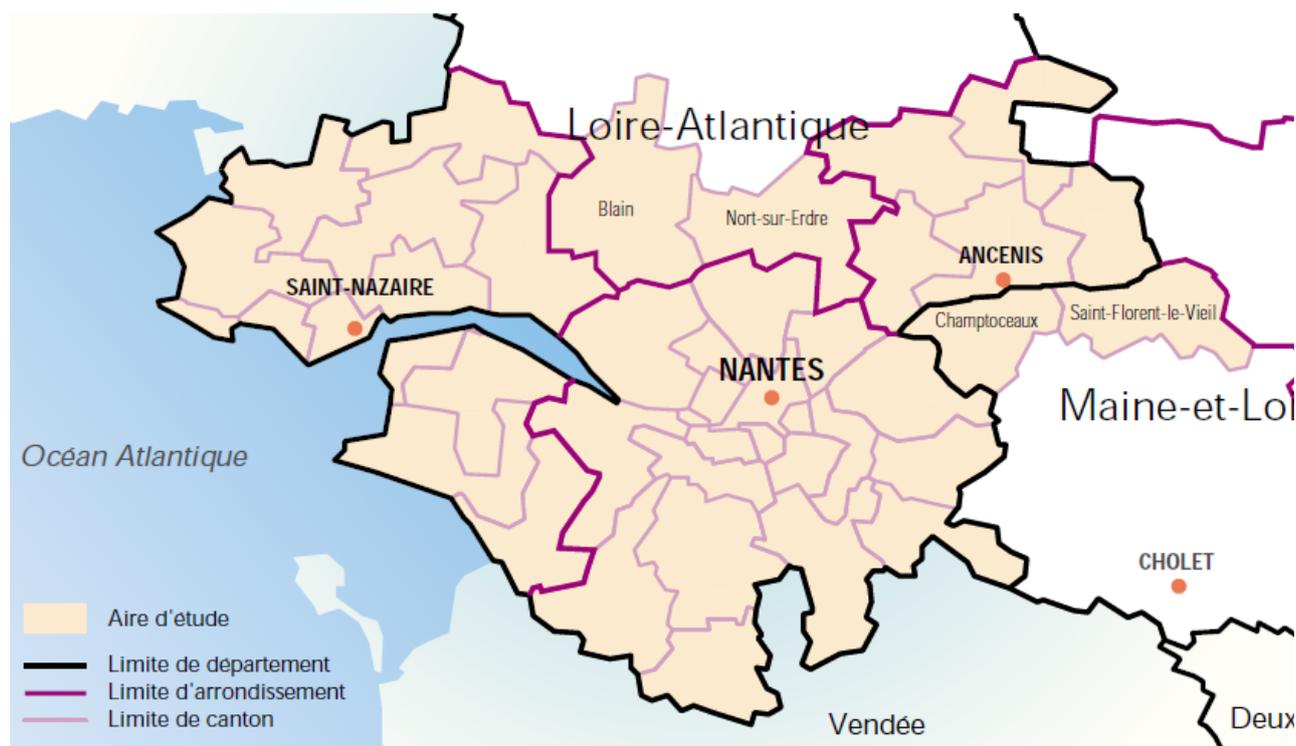


Figure 1 : Périmètre de la DTA estuaire de la Loire (source: DTA)

³ 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 ».

1.1.1 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. 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 l'époque, en zone de protection spéciale (ZPS) ou encore les espaces ayant vocation à intégrer le réseau Natura 2000⁴ 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.

⁴ 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).

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.

1.1.2 Les orientations⁵

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. 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. Ce contrat sert désormais de cadre de référence pour le financement des infrastructures prioritaires.

· La DTA prévoyait que le site de Donges-est devait accueillir une extension des installations portuaires et industrielles. 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 Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire (GPM NSN) le 12 juin 2009⁶. 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* »⁷. Cette réflexion n'a pu aboutir et ce pacte n'a pas pu être conclu. Le GPM a ensuite adopté fin 2015 son 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. Le projet stratégique pour la période 2021-2026 a fait l'objet d'un [avis de la mission régionale d'autorité environnementale le 24 septembre 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 CO₂, l'arrêt d'ici au 1^{er} 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 Flamanville⁸. 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,

⁵ Des temps au passé sont utilisés à partir d'ici pour expliquer les écarts entre ces orientations et la situation actuelle.

⁶ Suite à la décision n° 06NT01954 de la CAA de Nantes du 5/05/2009 annulant son autorisation.

⁷ Document cité : projet stratégique 2015-2020 du Grand port maritime Nantes-Saint-Nazaire

⁸ [Décret n° 2020-336 du 25 mars 2020 modifiant le décret n° 2007-534 du 10 avril 2007](#)

par l'État, EDF, le GPM, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, 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. Ainsi, le site de Cordemais avait vocation à accueillir le projet ÉcoCombust de production électrique à partir d'un combustible innovant de biomasse, mais EDF a annoncé l'abandon du projet le 8 juillet 2021⁹. De même, l'aménagement du site portuaire du Carnet, autorisé en juillet 2017¹⁰ en rive sud de la Loire alors que la plupart des activités portuaires sont en rive nord, devait devenir 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 Nantes¹¹ 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.

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

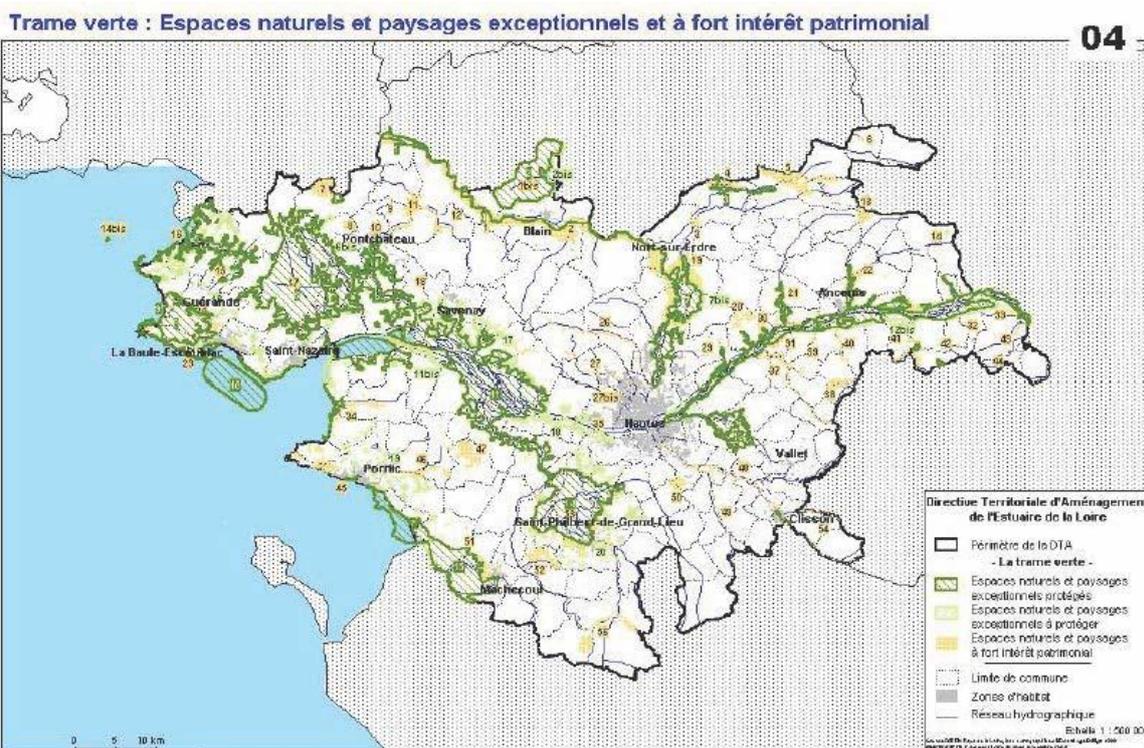


Figure 2 : Espaces naturels et paysages exceptionnels et à fort intérêt patrimonial (Source : DTA 2006)

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 schémas de cohérence territoriale (Scot) ou dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) communaux ou

⁹ Voir <https://www.edf.fr/groupe-edf/espaces-dedies/journalistes/tous-les-communiqués-de-presse/edf-arrete-le-projet-ecocombust-de-developpement-d-un-nouveau-combustible-a-base-de-bois-de-classe-b>

¹⁰ Cette autorisation fait l'objet d'un contentieux en cours.

¹¹ Approximativement au nord de la Loire jusqu'à l'axe Nantes-Rennes, incluant la vallée de l'Erdre

intercommunaux. 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, Grandlieu¹²), 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.

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.

1.1.3 Les politiques d'accompagnement

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

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 Donges¹³ ;
- 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.

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

¹² Le lac de Grandlieu, situé au sud-ouest de l'agglomération nantaise, est le plus grand lac naturel de plaine français en hiver. Il est classé en réserves naturelles nationale (sur 2 694 ha) et régionale (sur 655 ha) et est soumis aux dispositions de la loi Littoral.

¹³ Déclaré d'utilité publique le 17 novembre 2017. Voir avis [Ae n°2017-08 du 26 avril 2017](#)

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 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 (PLGN). 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 Présentation de l'objet du dossier et procédure correspondante

L'État envisage d'abroger la DTA de l'estuaire de la Loire et, à cette fin, a réalisé une évaluation environnementale de cette abrogation.

Il a décidé de saisir l'Ae pour avis pour le cadrage préalable de cette évaluation environnementale. Cette demande a fait l'objet de l'avis Ae n°2020-17 cité supra.

L'État a ensuite organisé une concertation préalable avec garant sur ce projet d'abrogation. Le dossier comporte le [bilan de la concertation](#) établi par la garante le 29 avril 2021.

Ce bilan commence par relever « *la participation notable de la part des acteurs directement concernés par la DTA ou impliqués dans les processus réglementaires liés à sa mise en œuvre, et inexistante de la part des publics que la concertation préalable ambitionne de mobiliser* ». S'appuyant fréquemment, en le citant, sur l'avis Ae n°2020-17, il fait ressortir notamment :

« - *la DTA est unanimement considérée comme un document utile pour le territoire* » ; « *le regret de la DTA est assez important chez certains* » ; « *la question de ce qui pourrait « remplacer la DTA » (et implicitement le préfet dans le jeu d'acteurs) se pose* » ; « *la DREAL note en synthèse que "ce qui est questionné, avec la disparition de la DTA, ce n'est pas tant l'instrument en lui-même que la place de l'État dans le portage de ces enjeux, et la garantie qu'il peut apporter en la matière"* » ;

« - *les sujets jugés aujourd'hui essentiels par les parties prenantes mobilisées dans la concertation :*

- . *un nouveau franchissement de la Loire,*
- . *la gouvernance de l'estuaire,*
- . *l'objectif du zéro artificialisation nette,*
- . *le rôle du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) ».*

Il formule trois recommandations :

- « expliciter [...] des réponses ou des pistes de réflexion par rapport aux questions posées, aux inquiétudes exprimées et aux propositions formulées. La façon dont l'État envisage sa contribution à la définition des enjeux de l'estuaire et au renforcement de la gouvernance, sujets qui apparaissent comme particulièrement importants et fondateurs, doit faire l'objet d'un éclairage ad hoc » ;
- « refaire un point, dans le bilan du maître d'ouvrage, sur l'avancement de la ratification des ordonnances [relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes et à la modernisation des schémas de cohérence territoriale] et des potentiels impacts sur le projet d'abrogation » ;
- « poursuivre l'utilisation des pages dédiées à l'abrogation de la DTA pour informer largement les publics de la zone d'influence de la DTA en vue de la suite donnée par la préfecture au projet sur : la procédure [...] ; les démarches [...] concernant les thématiques que la concertation a mises en lumière, en particulier : les mobilités et un nouveau franchissement de la Loire, l'aménagement du territoire et l'objectif du « zéro artificialisation nette », la gouvernance de l'estuaire de la Loire [...] ; les divers outils concourant à la préservation de la biodiversité, le rôle des acteurs nationaux ou territoriaux dans la définition ou la mise en œuvre des enjeux de la préservation de l'environnement et de la transition écologique et la façon dont le public peut s'informer et amener sa contribution ».

En écho, dans son bilan de la concertation établi en avril 2021, l'État, maître d'ouvrage représenté par le préfet de région, reprend à son compte ces éléments en soulignant que « le sujet majeur [est] la place de l'État dans le portage des enjeux estuariens » et « la nature pluridimensionnelle des sujets majeurs de l'estuaire ». Dans ce même bilan, il précise que « l'abrogation consiste en un retrait pur et simple d'un document stratégique, sans remplacement par un autre de quelque nature que ce soit » et que « le projet d'abrogation proposé... ne comporte par ailleurs ni alternative, ni variante ». En conclusion, l'État s'engage à « [...] poursuivre la réflexion, [...] veiller à la cohérence de son action à toutes les échelles, [...] et à expliciter sa vision des enjeux territoriaux ». L'État s'abstient de donner une quelconque perspective d'expression stratégique notamment sur l'estuaire de la Loire, se limitant à renvoyer au dialogue de droit commun avec les collectivités territoriales dans le cadre du contrat de plan État-Région (CPER), des contrats de relance et de transition écologique et du Sraddet.

Dans le contexte rappelé par l'avis Ae n°2020-17, l'Ae a été saisie pour avis par le préfet de région sur le dossier, contenant principalement l'évaluation environnementale de l'abrogation de DTA.

1.3 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Pour l'Ae, l'enjeu de l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire est que les objectifs environnementaux qu'elle poursuit soient bien repris par les documents de planification de l'État et des collectivités territoriales, à savoir :

- 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.

2 Analyse de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale de l'abrogation d'un plan est un cas rarissime¹⁴. L'avis Ae n°2020-17 s'est attaché à rappeler les principes généraux de l'évaluation environnementale des plans / programmes et à les décliner dans ce cas atypique, et à répondre de façon développée et précise à toutes les questions, principalement d'ordre méthodologique, soulevées par le maître d'ouvrage, en les illustrant autant que possible par des exemples concrets du territoire concerné.

Compte tenu de la nature du dossier (pas de projet formalisé puisqu'il s'agit uniquement d'une décision d'abrogation d'un texte réglementaire), seule l'évaluation environnementale peut éclairer le public sur les effets de l'abrogation et sur les mesures éventuellement nécessaires pour remédier à ses incidences environnementales négatives. L'évaluation environnementale fournit des analyses et réponses précises sur quelques volets.

Articulation avec les autres plans et programmes

L'analyse de l'articulation avec les autres plans et programmes est particulièrement développée, conformément à ce qu'avait recommandé l'avis de cadrage préalable. Sont en particulier passés en revue :

- les plans et programmes approuvés postérieurement à la DTA, dont :
 - o le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Loire-Bretagne, le document stratégique de façade (DSF) Nord-Atlantique - Manche-Ouest, ainsi que le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de l'estuaire de la Loire, avec lesquels les documents d'urbanisme doivent être compatibles ;
 - o le schéma régional climat-air-énergie et le schéma régional de cohérence écologique (SRCE) des Pays de la Loire. L'analyse s'appuie notamment sur un bilan de ce second schéma produit en septembre 2019, avant intégration dans le futur Sraddet ;
 - o d'autres plans régionaux de statuts variés : la stratégie régionale de la biodiversité, la feuille de route régionale pour la transition énergétique, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire, le schéma régional des infrastructures de transport ;
 - o sept Scot approuvés entre juin 2010 et décembre 2016 ;
- des plans et programmes en cours d'élaboration ou de déclinaison : le Sraddet des Pays de la Loire, le contrat d'avenir des Pays de la Loire et le pacte de Cordemais, le projet stratégique 2021-2026 du GPM de Nantes-Saint-Nazaire, le PLGN - Stratégie 2035 et les périmètres de protection des espaces agricoles et naturels périurbains (PEAN) ;
- les documents de rang supérieur, dont la loi Littoral.

Cette analyse comporte un biais méthodologique. Reprenant le raisonnement de l'avis de cadrage préalable, elle débouche le plus souvent sur la conclusion que les plans et programmes approuvés postérieurement à la DTA « *consolident, complètent ou amplifient* » ses dispositions économiques. Son abrogation n'aura alors que peu d'effet sur le plan économique. En revanche, elle ne conduit pas à une identification suffisamment précise des dispositions environnementales de la DTA sans équivalent dans d'autres plans et programmes.

¹⁴ Le seul dont l'Ae a été saisie depuis sa création

L'évocation du DSF en donne un exemple illustratif : l'estuaire de la Loire correspond à sa zone 5f, dont la vocation est ainsi décrite : « *priorité aux activités industrialo-portuaires et au trafic maritime, en veillant à la cohabitation, par ordre d'importance, avec les pêches et les aquacultures durables, le nautisme et le tourisme durables, les énergies marines renouvelables et l'extraction de granulats marins ; en préservant les forts enjeux écologiques estuariens et rétro-littoraux et le bon fonctionnement de l'interface terre-mer* », alors que les objectifs économiques et environnementaux de la DTA n'étaient pas hiérarchisés.

Relativement, l'analyse est plus positive pour certains plans, en particulier le SRCE qui « *apporte un cadre de référence à l'échelle régionale, permettant de mettre en cohérence et synergie les politiques publiques de préservation et d'aménagement du territoire, en proposant des orientations d'action et des actions en faveur des continuités écologiques* ». La principale limite de cette analyse est qu'elle cite quelques documents d'urbanisme pas totalement compatibles avec la loi Littoral ou avec le SRCE, sans préciser leur statut vis-à-vis de la DTA¹⁵. Ainsi, elle ne permet pas de démontrer l'absence d'incidences négatives de cette abrogation. Aucune mesure d'évitement, de réduction ou d'accompagnement n'est proposée.

L'Ae recommande de préciser systématiquement les dispositions de la DTA et du SRCE qui n'auraient pas encore été reprises dans les documents d'urbanisme.

Les principales interrogations concernant de telles dispositions sont analysées dans la partie § 3 du présent avis.

État initial et scénario de référence

Les analyses de l'état initial et du scénario de référence sont largement convergentes avec celles des évaluations environnementales des projets de Sraddet et de CPER. Elles passent en revue dix thématiques environnementales et les zones les plus sensibles sur le plan environnemental : l'estuaire de la Loire à l'aval de Nantes et le lac de Grandlieu. Elles tiennent compte des réponses de l'Ae dans son avis de cadrage préalable. Le recensement des zones les plus sensibles prend en compte celles concernées par les « *projets alternatifs à ceux abandonnés* ».

Dans ses avis Ae n°2021-06 du 21 avril 2021 relatif au Sraddet des Pays de la Loire et Ae n°2021-58 du 8 septembre 2021 relatif au contrat de plan État-Région, l'Ae avait recommandé de relever les niveaux d'enjeux pour les milieux marins, la biodiversité et la consommation de matériaux. Le dossier retient bien en enjeu « majeur » les milieux littoraux et marins, la biodiversité et les services écosystémiques et les secteurs de l'estuaire en aval de Nantes et le lac de Grandlieu. Les enjeux de consommation de matériaux et d'extraction de granulats marins restent sous-estimés (comme « important »).

L'analyse du scénario de référence présente les mêmes qualités que celle du contrat de plan État-Région. Le seul point critiquable concerne l'imprécision des références à la « mise à 2x3 voies » de la RN 165 entre Nantes et Savenay. Ce projet bénéficiait d'une déclaration d'utilité publique antérieure à la DTA, mais on peut s'interroger sur la compatibilité de sa réalisation avec les termes

¹⁵ Extrait de l'avis Ae n°2020-17 : « *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* ».

de la DTA¹⁶. Seul l'aménagement des échangeurs existants financés peut être considéré comme faisant partie du scénario de référence.

Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet d'abrogation de la DTA a été retenu

L'évaluation environnementale rappelle le processus depuis son origine ainsi que les raisons juridiques conduisant à exclure toute autre évolution de la DTA. Cette analyse est complétée par des arguments environnementaux (« *au regard des objectifs de protection de l'environnement s'imposant au territoire de la DTA* », « *au regard des enjeux locaux de poursuite des actions de la DTA* ») et par les enseignements de la concertation préalable.

Elle indique que la DTA a produit ses effets dans tous les documents d'urbanisme, notamment grâce aux avis de l'État. Si, selon l'évaluation environnementale, « *il en sera de même pour les futures générations de documents de planification* », la DTA ne sera plus une référence sur laquelle l'État pourra s'appuyer. La reprise de ses dispositions par le SRCE, approuvé par l'État et la Région et ayant vocation à être intégré au Sradet, est interprétée comme n'engendrant pas de risque de régression environnementale.

Elle ajoute qu'au sein de l'ordonnance n°2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des Scot, entrée en vigueur le 1^{er} avril 2021, « *la note d'enjeux (vision de l'État) prend une place centrale* », renvoyant implicitement la pérennisation des effets de la DTA aux futures notes d'enjeux pour chaque Scot.

Elle comporte enfin une analyse de l'apport du principe de non régression environnementale¹⁷ et de la stratégie zéro artificialisation nette. Sur le premier point, l'évaluation affirme que le principe de non régression rendra très difficile la remise en cause des protections environnementales dans les documents d'urbanisme : « *le juge administratif a été récemment amené à clarifier la mise en œuvre de ce principe notamment dans deux décisions¹⁸ qui aident à mieux saisir ses implications pratiques* ». L'Ae relève toutefois que la jurisprudence ne concerne pas le code de l'urbanisme et que perdurent certaines interprétations selon lesquelles les dispositions de ce code ne seraient pas « relatives à l'environnement » (exigence posée par les termes de l'article L. 110-1 du code de l'environnement¹⁹). La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur ce point ; la conclusion de l'évaluation n'est donc pas assurée. En revanche, la loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de sa résilience face à ses effets définit un cadre nouveau pour l'objectif « zéro artificialisation nette »²⁰, qui doit encore faire l'objet de

¹⁶ « *Dans ces territoires, afin de maîtriser l'étalement urbain, de protéger les espaces agricoles et de préserver les paysages, la création de toute nouvelle infrastructure routière ou l'aménagement des infrastructures existantes, notamment lorsqu'il vise à en accroître la capacité, ne comportera que les diffuseurs qui s'avèrent strictement nécessaires pour répondre aux besoins ayant motivé cette création ou cet aménagement, et pour contribuer au développement des pôles d'équilibre et assurera leur implantation optimale en regard de la satisfaction de ces besoins* ».

¹⁷ L'article L. 110-1 du code de l'environnement énonce le principe de non régression selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

¹⁸ N°1401324 du 14 décembre 2017 du tribunal administratif de La Réunion et n°404391 du 8 décembre 2017 du Conseil d'État

¹⁹ L'article L. 110-1 du code de l'environnement énonce le principe de non régression selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment.

²⁰ L'article L. 101-2 du code de l'environnement fixe les objectifs à atteindre par les collectivités publiques parmi lesquels « *La lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* ».

déclinaisons réglementaires, notamment en ce qui concerne les Sraddet. Le dossier ne pouvait les prendre en compte au regard du vote récent de cette loi.

L'Ae recommande de prendre en compte les dispositions de la « loi climat résilience » relatif à l'objectif « zéro artificialisation nette » dans l'analyse de l'évaluation environnementale.

Cette analyse évoque également les incertitudes liées à l'évolution de la portée juridique de différents documents de planification sur les documents d'urbanisme, en référence notamment à l'autre ordonnance du 17 juin 2020 relative à la hiérarchie des normes. L'Ae ne partage pas l'analyse selon laquelle cette ordonnance aurait renforcé le poids du Sraddet (l'article L. 4251-3 du code général des collectivités territoriales n'a pas été modifié). Les effets de l'abrogation de la DTA résulteront du contenu du Sraddet encore à approuver et de sa traduction par les Scot.

L'analyse de la justification du choix de l'abrogation au regard des enjeux locaux de poursuite des actions de la DTA porte principalement sur les plans et programmes à vocation économique ou d'aménagement. Le territoire initialement réservé pour l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes a été classé en périmètre de PEAN, ce qui fournit une solution de substitution adaptée pour une « analyse de variantes ».

À ce stade, le rappel des enseignements tirés de la concertation préalable (« *poursuivre la réflexion et les échanges sur la base des propositions des participants de la concertation* » et « *veiller à la cohérence de l'action de l'État à toutes les échelles de temps et d'espace* ») ne fait l'objet d'aucune suite.

Sur un plan méthodologique, si cette analyse fait largement écho aux suggestions de l'avis Ae n°2020-17, en particulier par la prise en compte des nombreuses évolutions législatives et réglementaires depuis l'approbation de la DTA, elle n'évoque pas de « solutions de substitution raisonnables » (par exemple, l'éventualité d'un « Scot unique à l'échelle du département »), tout particulièrement sur les territoires à enjeux (estuaire de la Loire, lac de Grandlieu) ou pour orchestrer la politique d'ensemble relative aux zones d'activités économiques, condition nécessaire de la maîtrise de l'étalement urbain.

Il est très probable que l'objectif « zéro artificialisation nette » désormais inscrit dans la loi aura une portée bien supérieure à celle de la DTA. En revanche, l'imprécision de l'analyse ne permet pas de lever les doutes sur des cas, probablement en nombre limité, de non-compatibilité de documents d'urbanisme actuellement en vigueur avec la loi Littoral selon les précisions apportées par la DTA ou avec le SRCE, mais aussi plus généralement sur les risques de remise en cause de protections environnementales dans les Scot à l'occasion de révisions postérieures à l'abrogation.

Incidences environnementales. Mesures d'évitement, de réduction, de compensation et de suivi

L'Ae souscrit à l'affirmation de l'évaluation selon laquelle les incidences de l'abandon des projets identifiés par la DTA ne lui sont pas imputables. En revanche, le même type de conclusion est trop rapide pour la mise en place du contrat d'avenir et pour le pacte de Cordemais. Le dossier précise bien que « *le contrat d'avenir a permis de revisiter [des projets déjà engagés] : complément de financement, engagement de l'État à réaliser les travaux, engagement d'inscription au prochain CPER* », ce qui a pu conduire à confirmer des projets incertains et à modifier leur calendrier. Par exemple, cette analyse oublie de mentionner l'évolution de l'aéroport de Nantes-Atlantique ou

encore celle des projets du GPM. Il n'est en outre pas certain que tous ces projets feront l'objet d'une évaluation environnementale.

L'approche qui consiste à renvoyer systématiquement l'analyse des incidences à celles des évaluations environnementales de chaque projet prive le dossier d'une grande partie de sa consistance. L'imprécision de l'analyse du devenir des protections environnementales, notamment du fait d'une confusion entre zonages d'inventaires et de protection, rend difficile toute conclusion sur ce sujet, y compris pour ce qui concerne les sites Natura 2000. Il a été indiqué aux rapporteurs que ce travail fin d'analyse avait été conduit. L'évaluation environnementale identifie bien trois « zones ou franges marginales » de la DTA non couvertes par des protections ultérieures, mais elle considère que les zonages des Scot, aujourd'hui, permettent d'assurer leur protection.

L'Ae recommande de reprendre dans l'évaluation environnementale le détail des incidences liées à l'abrogation de la DTA, selon la typologie que l'Ae avait suggérée dans son avis de cadrage préalable n°2020-17, et de définir des mesures d'évitement, de réduction et de compensation à chaque fois que nécessaire.

L'évaluation environnementale prévoit deux mesures : « *interdire (sauf exception en lien avec l'activité agricole) les extensions d'urbanisation au sein des réservoirs de biodiversité* », qui intègrent en particulier la totalité des sites Natura 2000, et « *s'agissant des milieux littoraux, positionner le Sradet sur l'intégration des données relatives à la trame verte et bleue littorale pour venir compléter l'application de la loi Littoral* ». Ces mesures sont bienvenues, mais l'évaluation environnementale ne précise pas de quelle façon elles seront effectivement traduites.

Le dossier ne prévoit pas de dispositif de suivi.

L'Ae revient sur ce qu'elle analyse comme les principales incidences de l'abrogation dans la partie 3 du présent avis et sur des mesures à prévoir en conséquence.

3 Prise en compte de l'environnement à l'occasion de l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire

La démarche d'évaluation environnementale et de concertation du public pour l'abrogation d'un document d'urbanisme est originale. Le dossier témoigne d'une volonté réelle de susciter une prise de conscience des enjeux de cette démarche. Il ressort des documents transmis, notamment du bilan de la concertation, et des échanges de rapporteurs avec les représentants de l'État, le souci d'une vision actualisée et partagée de l'avenir de l'estuaire de la Loire. Le calendrier de l'abrogation de la DTA semble néanmoins avoir été dicté par celui du projet d'évolution de l'aéroport Nantes-Atlantique.

L'effet de l'abrogation de la DTA est de supprimer un cadre de référence, dont plusieurs volets sont caducs, mais d'autres conservent une portée, même résiduelle. Des mesures de réduction et, le cas échéant, de compensation et de suivi restent nécessaires pour plusieurs incidences insuffisamment caractérisées à ce stade.

Plus globalement, pour toutes les questions sur lesquelles il conserve une compétence, l'État s'efface sans apporter de réponse aux questions soulevées lors de la concertation préalable, ni pour ce qui concerne le projet d'aéroport, ni plus largement pour les enjeux environnementaux de l'estuaire de la Loire. Cet effacement ne s'accompagne pas, pour l'instant, d'une mise à jour de la note d'enjeux que l'État avait établie et adressée à la Région pour l'élaboration du Sraddet en 2017 avant l'abandon du projet d'aéroport du Grand ouest à Notre-Dame-des-Landes. Plusieurs réponses ont vocation à être apportées dans des plans et programmes portés par les collectivités (le Sraddet et les Scot notamment) ; le dossier ne comporte aucun autre éclairage sur « *la place de l'État dans le portage de ces enjeux et la garantie qu'il peut apporter en la matière* ». Ainsi, l'évaluation environnementale renvoie trop souvent à des discussions ultérieures, sans orientation, même de principe, sur les questions-clés pour l'estuaire : sa gouvernance, sa protection, le prochain cycle du PLGN, les projets du GPM, le franchissement de la Loire. Par ailleurs, le fait que le Sraddet ne soit pas encore approuvé ne permet pas encore de disposer d'un cadre de référence définitif sur lequel l'évaluation de l'abrogation de la DTA peut s'appuyer fermement.

Le dossier répond au bilan de la concertation de la façon suivante : « *Les instruments de la relation de l'État au territoire et à ses acteurs ont évolué depuis l'avènement de la DTA et l'État y assure le portage de ses enjeux avec constance : dans la négociation sur les contrats de plan État-Région [...], dans les contrats de relance et de transition écologique [...], dans le Sraddet [...] auquel l'État a contribué en livrant une note régionale d'enjeux et un porter-à-connaissance très complets* ». Si l'Ae a en effet pu constater, à l'occasion de l'instruction des avis relatifs à ces dossiers, la cohérence des démarches de l'État de la Région, ceci ne répond pas à l'attente d'une nouvelle vision de l'avenir du territoire et tout particulièrement de l'estuaire de la Loire, qui garantisse la cohérence entre les enjeux économiques et environnementaux, à toutes les échelles de temps et d'espace.

L'Ae recommande de confirmer l'inscription dans le Sraddet des Pays de la Loire des protections prévues par les orientations 3 et 4 de la DTA et de produire une note d'enjeux de l'État mise à jour, explicitant sa vision pour l'estuaire de la Loire.

3.1 Effets de l'abrogation sur certains projets

3.1.1 Évolution de l'aéroport Nantes-Atlantique

Au motif que le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique ne serait pas encore assez précis et qu'il ne sera pas déclaré d'utilité publique au moment où la DTA est susceptible d'être abrogée, l'évaluation environnementale considère ne pas pouvoir développer de considérations utiles sur ce projet majeur. L'Ae considère cette posture comme une omission forte du dossier qui lui est présenté, dès lors que l'abrogation de la DTA libère principalement la réalisation de ce projet, alors même que la concertation préalable conduite par l'État du 27 mai au 31 juillet 2019 a conduit à des précisions significatives sur les grands principes du projet. Ainsi, parmi les décisions du maître d'ouvrage (direction générale de l'aviation civile – DGAC) et modalités de poursuite du projet, sont retenues les options :

- d'un allongement de la piste existante vers le sud sur une longueur de 400 mètres (mesure n°14) ;

- du maintien et du développement de l'aérogare actuelle à l'est de la piste, aménagement qui nécessitera l'acquisition de 35 ha de foncier, mais libérera également 65 ha « valorisables » (mesure n°18).

Les principaux enjeux environnementaux en lien avec le réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique sont les nuisances sonores et sanitaires à l'égard des riverains d'une part et l'impact du trafic aérien sur les populations d'oiseaux abritées par le lac de Grandlieu d'autre part. Les décisions prises à l'issue de la concertation préalable de 2019 visent en particulier à réduire les nuisances pour les riverains en adaptant les trajectoires et altitudes d'approches.

En revanche, l'évolution des incidences sur le lac de Grandlieu reste à examiner précisément. L'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA fait référence à une étude conduite par le Museum national d'histoire naturelle en 2017 concluant à l'absence d'impacts significatifs des mouvements actuels d'avions ainsi que de l'augmentation de trafic prévue. Qu'en sera-t-il avec l'allongement de la piste de 400 m vers le sud ? Cette même étude a identifié un corridor écologique entre la Loire et le lac de Grandlieu, au nord et parallèle à la piste actuelle, protégé de fait par les servitudes aéroportuaires et la zone militaire de Château-Bougon. Qu'en sera-t-il avec le projet de réaménagement de l'aéroport ?

Enfin, dans un secteur où le foncier devient rare du fait de la pression de la périurbanisation, l'analyse des incidences nettes du projet en matière d'artificialisation et l'encadrement de la « valorisation » de 65 ha de réserves foncières sur la plateforme aéroportuaire de la mesure n°18 des engagements de la DGAC apparaissent indispensables dans l'esprit de la maîtrise de l'étalement urbain promue par la DTA.

L'Ae recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale par une appréciation des incidences du projet d'aménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique en l'état actuel de sa définition, notamment en termes d'artificialisation et de continuités écologiques, et la mise en œuvre d'une démarche d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation.

3.1.2 Infrastructures routières

La DTA ménageait le principe de nouveaux franchissements de la Loire au travers d'études :

- à l'ouest pour améliorer la desserte du pays de Retz, mais suffisamment éloigné de l'agglomération pour ne pas constituer une amorce de nouveau périphérique,
- au droit de Nantes pour améliorer l'écoulement des trafics urbains dont en particulier les transports en commun ;
- en amont dans le secteur d'Ancenis dans un souci d'aménagement du territoire départemental et de contournement à long terme de la métropole par le trafic de transit.

L'abrogation de la DTA ne génère pas d'incidences particulières compte tenu de l'état d'avancement des réflexions sur ce sujet. Le contrat d'avenir pour les Pays de la Loire a consolidé ces principes en précisant qu'il s'agissait d'opérations d'intérêt régional et la collectivité régionale présente dans son projet de Sraddet en cours de consultation un principe de franchissement en partie ouest de l'agglomération nantaise d'une part et en amont immédiat d'Ancenis d'autre part (carte des objectifs du Sraddet – Département de Loire-Atlantique).

Par ailleurs, l'abrogation de la DTA lèvera tout obstacle à la mise à 2x3 voies de la RN165 envisagée dans le futur volet routier du contrat de plan État-Région.

L'Ae recommande de compléter le rapport d'évaluation environnementale par une appréciation des incidences des tronçons de la mise à 2x3 voies de la RN165 encore à réaliser, notamment au regard des enjeux protégés par la DTA (espaces agricoles et paysage), et la mise en œuvre d'une démarche d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation.

3.2 Effets de l'abrogation sur les documents d'urbanisme

3.2.1 Prise en compte de l'évolution de la législation

En réponse aux conclusions de la concertation préalable formulées par la garante de la CNDP, le rapport d'évaluation environnementale précise la portée des deux ordonnances adoptées le 17 juin 2020 en application de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Elan) visant à rationaliser la hiérarchie des normes opposables aux documents d'urbanisme. La première a ainsi supprimé pour l'avenir le lien de compatibilité entre les DTA et les documents d'urbanisme de rang inférieur dont l'élaboration, la révision ou la modification est engagée à compter du 1^{er} avril 2021. La seconde ordonnance, consacrée aux Scot, valorise la note d'enjeux exprimant la vision de l'État sur les territoires concernés.

Il apparaît donc que la DTA est vouée à perdre son caractère prescriptif à l'égard des documents d'urbanisme applicables sur son périmètre au gré de leur évolution à venir.

L'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA plaide fortement en faveur d'un relais par le Sraddet dont les champs de compétences recouvrent entièrement ceux de la DTA et dont l'échelle paraît adaptée aux enjeux d'envergure régionale ou nationale de son territoire. Ce même dossier précise toutefois à juste titre que le Sraddet est un document d'aménagement et qu'à la différence des documents d'urbanisme, il ne détermine pas les règles d'affectation et d'utilisation des sols, ce qui rend sa portée juridique moindre que celle de la DTA.

L'Ae observe d'une part que l'application du principe de non-régression environnementale reste encore à préciser pour les documents d'urbanisme (cf. § 2) et d'autre part que, selon l'évaluation environnementale, l'ordonnance consacrée au Scot plaide encore plus pour l'élaboration rapide d'un « dire de l'État » actualisé sur tout ou partie du périmètre de la DTA en réaction à sa prochaine abrogation et en relation avec l'évolution profonde des projets structurants arrêtée entre l'Etat et les collectivités.

3.2.2 Cas particulier de certains documents d'urbanisme

Le rapport d'évaluation environnementale présente un bilan très positif de la prise en compte de la DTA par les Scot qui couvrent son territoire. Le projet d'abrogation de la DTA s'en remet donc à l'appropriation élevée de ses orientations et prescriptions par les documents d'urbanisme (Scot puis PLU), sous l'animation éclairée du Sraddet et l'association de l'État prévue par les textes.

L'Ae observe en premier lieu que l'abrogation de la DTA fait perdre l'objectif global de maîtrise de l'étalement urbain au travers notamment d'un « projet économique concerté » sous-tendu par une

« politique d'ensemble relative aux zones d'activités économiques » tel que posé par la DTA dans ses politiques d'accompagnement. L'objectif « zéro artificialisation nette » et le Sraddet contribueront très probablement à cette maîtrise pour chacun des territoires communautaires, mais l'analyse, à l'échelle de l'ensemble du territoire de la DTA, des perspectives de sa bonne application ou des mesures préventives nécessaires n'est pas apportée.

La construction de substitution proposée reste fragile et l'évaluation en demi-teinte de la mise en œuvre du SRCE 2016–2021 présentée dans le dossier²¹ en témoigne alors même que le SRCE est présenté comme le principal relais de l'objectif n°3 de la DTA. Cette évaluation conclut à une intégration croissante des continuités écologiques dans les documents d'urbanisme (relation de prise en compte du SRCE et de traduction de la trame verte et bleue, mais elle souligne toutefois « ... les faiblesses de la déclinaison du SRCE (hétérogénéité de la prise en compte au niveau cartographique ou réglementaire) ... ». Elle émet des recommandations pour l'intégration du SRCE dans le futur Sraddet, notamment d'interdire (sauf exception en lien avec l'activité agricole) les extensions d'urbanisation au sein des réservoirs de biodiversité et d'apporter une vigilance particulière sur les espaces à enjeux forts tels que bocages ruraux, espaces sous influence urbaine, espaces littoraux ou rétro-littoraux (zones humides côtières, dunes, falaises...). S'agissant des milieux littoraux, elle relève que la loi Littoral ne permet pas d'intégrer à ce jour les éléments de continuités écologiques de façon claire (seuls les espaces naturels remarquables sont réglementés). Elle conclut « qu'il est donc important que le SRADDET puisse se positionner sur l'intégration des données de la TVB littorale pour compléter l'application de la loi Littoral, loi qui vient de plus d'être modifiée par la loi ELAN permettant l'identification de secteurs déjà urbanisés densifiables et donc de rajouter des perturbations sur les secteurs mités ». De même qu'il est important que le Sraddet reprenne à son compte les dispositions environnementales de la DTA, l'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA devra prendre en compte les dispositions du Sraddet approuvées à l'issue de son processus d'élaboration.

L'Ae recommande de préciser comment le Sraddet approuvé intègre d'une part une politique d'ensemble des zones d'activités économiques afin de maîtriser la consommation d'espace qu'elles génèrent et d'autre part les éléments d'évaluation à mi-parcours du SRCE Pays de la Loire en lien avec la stratégie régionale de la biodiversité adoptée en 2018.

La DTA identifie dans son orientation n°3 une série d'espaces naturels « à intérêt exceptionnel » protégés (15 sites) ou ayant vocation à être protégés (11 sites) ou à fort intérêt patrimonial (57 sites). Le bilan de son application dans les Scot en vigueur témoigne également de quelques fragilités quant à leur pérennité par rapport aux pressions d'urbanisation. L'argumentation développée dans le rapport d'évaluation environnementale est insuffisamment rigoureuse, en ce qu'elle jongle entre dispositions repérées dans les Scot et dispositions prescriptives de la DTA d'une part et qu'elle entretient la confusion entre zonages d'inventaires et zonages de protection d'autre part.

L'Ae recommande de démontrer que les espaces naturels d'intérêt exceptionnel ou patrimonial répertoriés dans la DTA font l'objet de protections opérationnelles au moins équivalentes dans les documents d'urbanisme ou, à défaut, de prévoir des mesures pour assurer ces protections.

²¹ Bilan à mi-parcours en application de l'article L. 317-3 du code de l'environnement

3.3 *Restauration de la Loire estuarienne*

L'aménagement de l'estuaire de la Loire a débuté dans la seconde moitié du XVIII^e siècle, pour progressivement contraindre les écoulements dans un bras unique, approfondir le chenal et favoriser la propagation de la marée jusqu'à l'amont de Nantes, en vue de permettre la remontée des bateaux. Le groupement d'intérêt public (GIP) Loire Estuaire a évalué précisément les incidences des aménagements réalisés qui ont conduit à une déconnexion croissante de plusieurs annexes fluviales, à une érosion régressive des fonds, à une remontée générale de l'influence de la marée, à une réduction de plus de 50 % des surfaces intertidales et à des déficits en oxygène préjudiciables aux organismes aquatiques. Trois points sont particulièrement préoccupants en relation avec la diminution des débits de la Loire : l'abaissement de la ligne d'étiage, de l'ordre de 3 mètres au droit de Nantes, la remontée du bouchon vaseux qui peut atteindre 35 à 40 km de long et la remontée du front de salinité jusqu'aux environs d'Ancenis.

Cet espace, entouré de zones humides majeures dont plusieurs sont reconnues d'intérêt mondial, en interrelation avec le fleuve par un réseau très complexe de rivières, chenaux et canaux mis en place dès le Moyen Âge, demeure toutefois un milieu de première importance écologique.

Une prise de conscience de l'état de dégradation de l'estuaire a émergé dans les années 1990, et la question de sa restauration a été inscrite dans deux (PLGN) (1995–2000 et 2000–2006). L'ensemble des acteurs se sont ensuite accordés en 2006 sur le principe d'un scénario de restauration dit « morphologique », qui identifiait deux leviers principaux : la recréation des vasières latérales sur environ 500 ha et le comblement de fosses présentes dans le chenal de Nantes. Une tranche expérimentale a été inscrite dans le PLGN 2007–2013. Celle-ci n'a cependant pas été réalisée. L'État avait initié dans les années 2010 avec les acteurs socio-économiques, les acteurs associatifs et les collectivités territoriales, l'élaboration d'un « pacte pour l'estuaire », qui n'a pas abouti. Le projet de création d'une réserve naturelle nationale (RNN) sur l'estuaire de la Loire demandé par plusieurs ministres chargés de l'environnement, tout comme un projet de parc naturel régional n'ont jamais été lancés. Depuis, VNF vient d'engager des travaux en amont de Nantes pour remonter la ligne d'eau dans le cadre du PLGN. Non seulement rien n'est entrepris sur l'estuaire aval, mais le dossier est particulièrement vague sur le contenu du prochain cycle du PLGN.

Sans être très précise sur cet enjeu majeur de restauration du milieu estuarien, la DTA créait néanmoins de fait un espace d'interpellation et de vision intégrée à même de nourrir une ambition collective malgré les échecs déjà survenus et dans un contexte territorial et institutionnel complexe²². La perspective de son abrogation laisse un vide largement critiqué, qu'aucune structure ne considère avoir la légitimité à combler. Au regard de cet enjeu d'envergure internationale et au moins par défaut, l'État devrait jouer un rôle fédérateur en s'appuyant sur des dynamiques et des projets auxquels il concourt (Sage de l'estuaire de la Loire porté par le Syndicat Loire aval, études du groupement d'intérêt public Loire Estuaire, PLGN, réorientation du développement du GPM sur ses plateformes existantes, gestion opérationnelle des espaces protégés du Conservatoire du littoral ou de la collectivité départementale).

²² Ce constat concerne également le lac de Grandlieu, mais les actions appropriées peuvent s'appuyer sur la Réserve naturelle nationale du lac de Grandlieu.

La conclusion de la concertation préalable établie par la garante de la CNDP identifie bien l'interrogation qui a émergé, sans réponse dans le dossier : « *la façon dont l'État envisage sa contribution à la définition des enjeux de l'estuaire et au renforcement de sa gouvernance, sujets qui apparaissent particulièrement importants et fondateurs...* ».

L'Ae recommande à l'État, en lien avec les collectivités concernées et le Syndicat Loire aval, de faciliter l'émergence d'une gouvernance de l'estuaire de la Loire et de définir un programme de restauration de l'estuaire de la Loire à l'aval de Nantes, de le doter de moyens à la hauteur de cet enjeu puis d'assurer la protection et la gestion des espaces naturels de l'estuaire dans la durée. L'Ae recommande de désigner ou de constituer une maîtrise d'ouvrage ad hoc.

3.4 Effets de l'abrogation sur le projet stratégique du GPM–NSN

Le projet stratégique 2021–2026 du GPM Nantes St–Nazaire est aujourd'hui principalement motivé par l'urgente nécessité de faire évoluer son modèle économique, essentiellement fondé sur les transports d'énergies fossiles²³ (pétrole pour la raffinerie de Donges, charbon pour la centrale de Cordemais, gaz naturel) sujets à de fortes incertitudes. Face à cette obligation de reconversion, le GPM se tourne vers la diversification de ses activités et le développement des énergies marines renouvelables en rapport notamment avec l'émergence des parcs éoliens marins sur la façade atlantique. Cette stratégie du port se trouve logiquement confrontée à une forte concurrence des autres places portuaires de Brest à Bordeaux. Dans ce contexte d'impérieuse conversion et de ressources financières incertaines, elle se traduit également par un recentrage des projets de développement sur les espaces industrialo–portuaires existants (reconstruire le port sur lui-même) et lui laisse, au moins à court terme, peu de moyens pour nourrir une ambition renouvelée de participation active voire motrice dans la gestion de l'estuaire de la Loire.

Par la perte d'un cadre de référence, le projet d'abrogation de la DTA ne fait que renforcer l'absence de mandat donné à cet acteur majeur du territoire à plusieurs égards :

- établissement public de l'État, riche d'un domaine public portuaire de plus de 28 000 ha tout au long de l'estuaire, chargé de la gestion directe de plus de 1 000 ha d'espaces naturels et de la gestion transférée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) de plus de 1 600 ha d'espaces estuariens ;
- gestionnaire d'une place industrialo–portuaire accueillant plus de 25 000 emplois ;
- opérateur d'un plan de dragage pour entretenir le chenal d'accès à ses infrastructures pour un volume annuel extrait de 4 à 6 millions de tonnes par an.

L'Ae recommande à l'État et aux membres du Conseil de surveillance du GPM de préciser le mandat du GPM en matière de participation à la gouvernance de l'estuaire de la Loire, à la protection et au programme de gestion et de restauration du milieu estuarien en articulation avec ses besoins de développement et en définissant les moyens mobilisables pour le mettre en œuvre.

3.5 Conclusion

La DTA mise en place en 2006 n'a fait l'objet d'aucun bilan ou de révision depuis cette date alors même que des décisions importantes ont fait évoluer les principaux éléments structurants qui

²³ Les énergies fossiles représentaient jusqu'alors 70% des recettes du GPM.

constituaient le projet de territoire qu'elle portait. L'abrogation de la DTA présente dans ce contexte l'intérêt de conduire à une prise de conscience et suscite beaucoup de regrets sur la gouvernance inaboutie de l'estuaire de la Loire.

L'imprécision de l'évaluation environnementale ne permet pas de tirer le bénéfice de cette démarche originale dans l'attente des dispositions du Sraddet approuvé, l'État n'apportant aucune autre réponse juridique ou opérationnelle aux effets de l'abrogation. Elle peut même conduire à s'interroger sur sa compatibilité avec le principe de non-régression du droit de l'environnement, dans les cas où l'abrogation de la DTA lèvera les non-conformités de certains documents d'urbanisme, ou encore pour ce qui concerne l'activité aéroportuaire à la lumière de la jurisprudence récente²⁴ et l'aménagement de la plateforme.

²⁴ Voir [décision n°439195 du 9 juillet 2021 du Conseil d'État relative à l'aéroport de Beauvais-Tillé](#)