

Abrogation de la DTA Concertation préalable – webinaire du 23 février 2021

Présentation du bilan par le Cerema (Séquences 1 et 2)

Diapo 1

Bonjour, nous allons effectivement vous présenter le bilan de la mise en œuvre de la DTA, bilan dont la réalisation a été confiée au Cerema.

Diapo 2

Cette présentation va se dérouler en deux séquences, avec chacune un temps d'exposé et un temps d'échanges, au cours duquel vous pourrez réagir, poser des questions, demander des précisions.

La première séquence portera sur la mise en œuvre des orientations 1 et 2 de la DTA ; c'est moi qui vais assurer la présentation de cette séquence. La seconde portera sur la mise en œuvre des orientations 3 et 4, relatives respectivement à la protection des espaces naturels et aux modalités d'application de la loi littoral : elle sera assurée par ma collègue, Géraldine Bertaud.

Diapo 3

Un mot tout d'abord pour vous indiquer comment ce bilan a été établi.

Comme l'a rappelé la DREAL à l'instant, la DTA de l'estuaire de la Loire a été approuvée en 2006 et depuis, n'a pas été transformée en Directive Territoriale d'aménagement de développement durable (DTA-DD). Elle a donc conservé les effets juridiques qui étaient les siens lors de son approbation ; cela veut dire que d'un point de vue juridique, la partie prescriptive de la DTA, à savoir ses orientations, figurent au sein du seul Titre 3 et que ces orientations (et seulement ces orientations) sont opposables aux documents d'urbanisme selon un principe de « compatibilité limitée » :

- le terme de « compatibilité », indique que les éléments prescriptifs des SCoT, qui sont contenus dans leurs Documents d'orientations et d'objectifs (DOO) ne doivent pas contrarier les orientations de la DTA ; en d'autres termes, les SCoT ne doivent pas empêcher ou rendre plus difficile la mise en œuvre des dispositions de la DTA.
- Le terme de « limitée » signifie lui que la DTA ne s'impose qu'aux documents d'urbanisme de rang immédiatement inférieurs. Ici, l'ensemble du périmètre de la DTA est couvert par des SCoT, la DTA s'impose donc à ces documents uniquement.

Ces points sont importants puisqu'ils expliquent finalement comment nous avons procédé pour établir le bilan de la DTA : nous avons regardé comment les 7 SCoT actuellement en vigueur et inclus (pour tout ou partie) dans le périmètre de la DTA ont transposé ses orientations pour juger ainsi de la manière dont la DTA a trouvé à se décliner sur le territoire. Les 7 SCoT concernés sont les suivants : le SCoT du pôle métropolitain Nantes –

Saint-Nazaire, le SCoT du Pays d'Ancenis, celui de Mauges Communautés, du Vignoble Nantais, du Pays de Retz, de Cap'Atlantique, et enfin de la région de Pont-Château – Saint-Gildas-des-Bois. Les dates d'approbation figurent sur le document projeté.

Diapo 4

Rentrons donc maintenant dans le bilan proprement dit, à travers l'analyse de la transposition de la première orientation.

Celle-ci, a un titre qui est formulé comme suit : « orientation relative à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bi-pôle Nantes – Saint-Nazaire ».

Derrière ce titre, cette première orientation porte en réalité sur trois projets d'équipements et d'aménagement, jugés « stratégiques » en 2006 à l'échelle de l'estuaire :

- l'implantation et l'aménagement de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes : la DTA précise que les documents d'urbanisme doivent permettre l'implantation de cet aéroport, la réalisation de ses dessertes, et prendre en compte les impacts associés.
- l'extension portuaire de Donges-Est : la DTA indique que cette extension devra être réalisée, éventuellement par phases, afin de répondre aux évolutions de trafics portuaires et en tenant compte des exigences de protection des milieux naturels.
- la préservation des capacités d'extension de la centrale de Cordemais : il s'agit là simplement de rendre possible cette extension en cas de besoin.

Vous savez que ces 3 projets ne sont aujourd'hui plus d'actualité ce qui rend donc cette première orientation obsolète : c'est d'ailleurs cela qui fonde aujourd'hui la procédure d'abrogation de la DTA.

Diapo 5

Un seul SCoT est véritablement concerné par cette 1ère orientation, c'est le SCoT Nantes – Saint-Nazaire. Il a cependant été approuvé en 2016, c'est-à-dire avant les décisions d'abandon de Notre-Dame-des-Landes (qui date de 2018) et de l'extension de Cordemais (2019). Au moment de son élaboration, le SCoT a donc eu à intégrer ces 2 projets afin d'assurer sa compatibilité avec la DTA. On va voir que pour Donges-Est, le cas était un peu différent.

Comment ces orientations ont-elles été transposées dans le SCoT :

- **concernant Nddl**, le site est explicitement évoqué dans le DOO en tant que site économique majeur d'intérêt métropolitain en devenir. Le DOO acte bien le transfert de l'activité aéroportuaire commerciale. Il consacre également plusieurs passages à la question de la desserte, en totale cohérence avec les documents relatifs à l'aéroport et à ses projets connexes, tels qu'ils étaient connus à ce moment-là. Le DOO identifie par ailleurs les impacts du projet d'aéroport et formule des mesures d'accompagnement dans différents domaines comme le stipule la DTA.
- **Concernant l'extension de Cordemais** : il n'y a dans les faits que peu d'implications concrètes pour le SCoT dans la mesure où le foncier est déjà occupé pour des usages industriels, avec donc peu, voire aucun impact en termes d'aménagement au-delà du site industriel. En pratique, le SCoT ne fait aucune mention de ce projet et rien n'est de nature à s'y opposer, même si ce projet est aujourd'hui abandonné.

- **Concernant Donges-Est**, l'abandon du projet était connu au moment de l'élaboration du SCoT. La transposition ce volet de l'orientation dans le ScoT était donc délicat puisque le SCoT devait intégrer le projet de Donges-Est pour assurer sa compatibilité formelle avec la DTA alors même que le projet n'était plus d'actualité.

En pratique, le DOO du SCOT ne fait aucune mention du projet d'extension. Les sites portuaires, sont identifiés en tant que sites industrialo-portuaires, ce qui ne contredit donc pas la DTA. Pour autant, les annexes cartographiques du DOO portant sur la loi littoral situent le site en espace remarquable, traversé par 2 coupures d'urbanisation. Ces éléments cartographiques rendent donc en pratique extrêmement difficile le projet d'extension portuaire. On constate donc qu'in fine, le ScoT assure sa compatibilité avec la DTA à travers le texte du DOO, et qu'il prend en compte les nouvelles orientations d'aménagement portées par le port via ses documents cartographiques.

En conclusion, on peut considérer que cette première orientation a été mise en œuvre de manière tout à fait appropriée par les documents d'urbanisme au regard du contexte qui prévalait au moment de leur élaboration.

Diapo 6

Passons à la seconde orientation. Sa formulation complète a été retranscrite ici. En substance, cette orientation encadre le développement du réseau routier structurant. Son ambition est de limiter les projets de 2 x 2 voies et l'aménagement d'échangeurs, en les réservant notamment à la desserte des pôles d'équilibre, avec en toile de fond, l'objectif de limiter l'étalement urbain autour de Nantes. Cette orientation cible 2 secteurs particuliers, qui figurent sur la carte : le Pays de Retz et un grand quart nord-est autour de l'agglomération nantaise.

Diapo 7

Concrètement, cette orientation concerne donc 3 SCOT : Nantes – Saint-Nazaire, le Pays d'Ancenis et le Pays de Retz.

Il apparaît de la lecture des SCoT que ceux-ci font assez peu de références explicites à ce volet de la DTA.

Cela est finalement assez logique, puisque les SCoT sont des documents d'aménagement, qui se prononcent sur les grands objectifs en matière de transport et de mobilité, mais pas sur les aspects techniques des axes routiers.

Clairement, on peut donc retenir que les SCoT opèrent une transposition a minima de l'orientation 2 de la DTA, que cela reste compréhensible au regard de la nature de ces documents et qu'en tout état de cause, les SCoT n'entrent pas en contradiction avec la DTA sur ce point-là.

Il nous a paru intéressant toutefois de pousser un peu plus loin les analyses et de regarder deux éléments complémentaires :

- la manière dont cette orientation a été prise en compte dans les schémas routiers du conseil départemental, même si ces derniers n'ont pas de portée juridique réelle, et que d'un point de vue formel, la DTA ne s'impose pas à eux.
- De regarder comment le réseau routier structurant du département a réellement évolué depuis 2006, afin de voir si cette évolution a été cohérente avec l'esprit porté par la DTA.

Concernant les schémas routiers du département :

- le premier date de 2006. Il ne fait pas mention de la DTA de manière explicite, mais reprend certains de ces objectifs. Il définit également différentes catégories d'axes routiers, et notamment des axes constituant le réseau structurant, devant être aménagés à 2 x 2 voies à un horizon 20-25 ans.

- Il a été actualisé par un second schéma en 2012, au travers duquel le département a souhaité renforcer la maîtrise de l'étalement urbain, mieux préserver les ressources naturelles et favoriser les modes de transports alternatifs et collectifs. Il a légèrement modifié la hiérarchie du réseau routier, avec notamment des axes dit RP1+, axes principaux ayant vocation à être aménagés en 2 x 2 voies ou en 2 voies avec créniaux de dépassement.

Ces axes, susceptibles d'être aménagés et qui sont ceux visés par l'orientation 2 de la DTA concernent principalement la RD723 entre Nantes et Vue, la RD751 jusqu'à Pornic, RD117 entre Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Clisson....

Le schéma ne dit rien quant au nombre d'échangeurs ni quant à leur localisation. En revanche, tous ces axes assurent bien la desserte de communes identifiées par la DTA comme pôles d'équilibre. Enfin, le schéma édicte des règles d'interdistances d'au moins 6 km pour les éventuels échangeurs ce qui traduit le souci du conseil départemental d'en limiter le nombre.

Cela permet donc de dire qu'a priori et compte tenu des informations contenues dans le schéma, celui-ci est plutôt cohérent avec la DTA.

- Cela se retrouve d'ailleurs dans les projets routiers dont la déclaration d'utilité publique a été prononcée depuis l'approbation de la DTA.

Vous voyez ici la carte de ces projets. Et quand on l'analyse en détail, on s'aperçoit que 1 seul projet entre dans le champ d'application de la DTA : c'est le projet de doublement de la déviation de Port-Saint-Père sur la RD751, dont la DUP a été obtenue en 2011. Ce projet est bien une mise à 2 x 2 voies, mais il ne comporte pas d'échangeur, ce qui le rend tout à fait compatible avec la DTA.

Tous les autres projets ne sont finalement pas concernés par les dispositions de la DTA, soit parce qu'ils portent sur des aménagements sur place, en tronçons qui restent bi-directionnels, sans échangeurs, soit parce qu'ils ont été Dupés avant l'approbation de la DTA (c'est le cas de la déviation de Machecoul, le contournement de Saint-Philbert-de-Grand-Lieu ou encore la liaison Clisson-A83), projets qui ne sont d'ailleurs pour certains pas encore lancés.

À la vue de ces éléments, on peut donc considérer que cette seconde orientation a été totalement effective pour ce qui concerne les aménagements routiers depuis 2006 puisque tous respectent les dispositions de la DTA.

Place aux échanges.

Diapo 10

Cette deuxième séquence concerne la transposition des orientations 3 et 4 :

- l'orientation 3 relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages ;
- et l'orientation 4 relative aux modalités d'application de la Loi Littoral.

Comme précédemment, l'exposé sera suivi d'un temps d'échanges.

Diapo 11

Commençons par l'orientation 3.

Cette orientation concerne la protection et la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages. Elle s'articule autour de deux dimensions complémentaires :

- la délimitation des sites concernés
- et les mesures de protection associées.

La DTA identifie trois catégories d'espaces :

- les espaces naturels « à intérêt exceptionnel » protégés
- les espaces naturels « à intérêt exceptionnel » ayant vocation à être protégés
- et les espaces naturels « à fort intérêt patrimonial ».

La cartographie de l'ensemble de ces espaces (carte 4 de la DTA) a été établie au 1:500 000ème pour une impression au format A3.

Cette précision est importante car cela signifie notamment qu'on ne peut pas juste agrandir les cartes pour reporter ces périmètres à l'échelle des SCOT.

Tous les sites figurent sur la carte, avec un numéro.

Il appartient aux SCoT, et le cas échéant aux PLU, de reporter et délimiter ces espaces à une échelle pertinente.

La seconde dimension de l'orientation porte sur les mesures de protection, dont doivent bénéficier ces espaces dans les documents d'urbanisme.

D'abord, l'extension de l'urbanisation, quand elle est permise, sera limitée et s'effectuera en continuité du bâti existant. La seule exception concerne des bâtiments nécessaires à l'activité agricole, quand elle existe.

Diapo 12

Cette orientation s'applique à l'ensemble des 7 SCoT couverts par le périmètre de la DTA.

L'analyse de l'ensemble des SCOT fait ressortir les éléments suivants :

- les espaces identifiés dans l'orientation 3 de la DTA, sont tous correctement pris en compte dans les SCoT
- ils sont tous intégrés dans les espaces et milieux constitutifs, de ce qu'on appelle aujourd'hui la trame verte et bleue. Selon les SCoT, ils s'appellent réservoirs de biodiversités majeurs, cœurs de biodiversité, grands réservoirs de biodiversité, réservoirs secondaires ou encore cœurs de biodiversité annexes.

- Les sites sont délimités dans les documents cartographiques des SCoT (à l'exception du SCoT de Pont-Chateau – Saint-Gildas des Bois, datant d'avant les lois Grenelle, et qui n'a pas conduit de travail approfondi d'identification de la trame verte et bleue)
- Si on compare les espaces délimités par la DTA et les cartographies de la trame verte et bleue qu'on trouve dans les SCoT, on constate des adaptations marginales de certains périmètres. Cela tient à deux choses :
 - d'une part au processus de transposition des espaces, de l'échelle DTA à l'échelle plus fine des SCoT.
 - et d'autre part à l'évolution de périmètres de certains espaces, qui étaient au stade de projet à l'époque de l'élaboration de la DTA (entre 2000 et 2004).
- les mesures de protection figurant dans les SCoT, apparaissent compatibles avec la DTA. Le principe d'urbanisation limitée est bien repris avec des formulations claires dans les DOO. Le principe d'extension en continuité du bâti existant est, moins explicite dans certains SCoT mais les règles de gestion spécifique applicables et le cumul de l'ensemble des règles dans ces secteurs encadrent fortement les possibilités d'extension de l'urbanisation, qui en pratique ne peut s'opérer qu'en continuité du bâti existant.

Diapo 13

Passons maintenant à l'orientation 4, relative aux modalités d'application de la loi Littoral.

La section consacrée aux modalités d'application de la loi littoral ne contient pas de paragraphe intitulé « L'orientation », comme c'est le cas pour les trois premières. Cette section constitue donc dans son ensemble l'orientation 4 de la DTA.

Après un préambule qui rappelle les références et les objectifs de la loi Littoral, la section est structurée en 4 parties, correspondant chacune aux dispositions cartographiables de la loi. La DTA identifie donc :

- les espaces remarquables du littoral ;
- les parcs et espaces boisés significatifs ;
- les coupures d'urbanisation ;
- et les contours des espaces proches du rivage¹.

L'ensemble est reporté sur les cartes 5, 6 et 7 établies au 1/50 000 e.

La DTA recense de façon exhaustive **les espaces remarquables du littoral**. Ces 36 espaces sont ensuite à délimiter plus précisément par les SCOT (ce qui peut nécessiter des études de terrain complémentaires). Les collectivités porteuses des SCOT doivent aussi en assurer la préservation et la valorisation.

A noter que l'annexe 3 de la DTA rappelle les justifications qui ont conduit à la qualification des 36 sites en espaces remarquables.

¹ prévu au titre II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. À noter que la numérotation du code de l'urbanisme utilisée dans la DTA correspond à celle en vigueur au moment de son adoption en 2006. Depuis le 1^{er} janvier 2016, celui-ci a été réorganisé et les articles relatifs à l'aménagement et la protection du littoral sont désormais les articles L121.1 et suivants et les R121.1 et suivants.

Ensuite, la DTA recense les **parcs et ensembles boisés** existants qui peuvent être considérés comme significatifs des communes littorales et précise que ces espaces sont à classés en espaces boisés classés dans les PLU.

La DTA identifie également une quarantaine d'espaces où des **coupures d'urbanisation** devront être plus précisément délimitées par les documents d'urbanisme. Ces coupures d'urbanisation devront y figurer en espaces naturels ou agricoles non constructibles. Certains aménagements (en lien avec la vocation agricole, récréative ou paysagère de ces espaces) pourront y être autorisés.

Enfin, la DTA rappelle les dispositions réglementaires concernant les **espaces proches du rivage**, où l'extension de l'urbanisation doit être limitée, au sens de la loi. Elle identifie ces espaces au regard des critères suivants : distance au rivage, topographie, urbanisation balnéaire, paysage, écologie et géomorphologie. Les collectivités devront en préciser les limites dans les SCOT et les PLU et proposer des dispositions pour garantir cette urbanisation limitée en fonction des obligations légales et des vocations de ces espaces. En complément, la DTA identifie 7 séquences paysagères qui doivent permettre d'affiner l'identification des espaces proches du rivage par les documents d'urbanisme.

Diapo 15

Concrètement, cette orientation s'applique à trois SCoT sur le périmètre de la DTA:

- Le SCoT du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire
- le SCoT de CAP'Atlantique
- et le SCoT du Pays de Retz

En se basant sur l'analyse des avis de l'État sur les SCoT, et sur une analyse comparée entre la DTA et les dispositions et cartographies figurant dans les documents d'orientations et d'objectifs des 3 SCoT en question, il est possible d'affirmer que les trois SCoT concernés proposent des dispositions d'application de la loi littoral compatibles avec l'orientation 4 de la DTA.

Concernant le SCoT de CAP'Atlantique, deux points ont été relevés :

- les espaces remarquables reportés dans le SCoT y sont qualifiés de « présumés » ;
- et certaines coupures d'urbanisation présentent une étendue limitée par rapport à celle figurant dans les cartographies de la DTA.

Mais ce n'est pas de nature à rendre incompatible le SCoT avec l'orientation 4 de la DTA.

En conclusion, on peut donc dire que, ce qui ressort de l'analyse que nous avons conduite et que nous venons de vous présenter, c'est que pour l'ensemble des 4 orientations, la DTA a trouvé à s'appliquer de façon satisfaisante au travers des SCOT, qui se sont appropriés son contenu.

Place aux échanges.