

Dossier de concertation du projet d'abrogation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire

Table des matières

Partie 1 : Concertation préalable.....	2
1.1 Présentation du maître d'ouvrage.....	4
1.2 Cadre juridique.....	6
1.3 Lettre de mission de la garante.....	8
1.4 Enjeux.....	11
1.5 Dispositif.....	14
1.6 Suites.....	18
Partie 2 : Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire.....	20
2.1 Place des DTA dans le paysage réglementaire en matière d'urbanisme.....	21
2.1.1 Perspective historique de l'outil DTA.....	23
2.1.2 Nature et rôle de l'outil DTA.....	26
2.1.3 Évolution du contexte réglementaire en matière de droit de l'urbanisme et de l'environnement depuis 2005.....	28
2.2 Cadre et contenu de la transposition de la DTA.....	31
2.2.1 Transposition de l'orientation 1 relative à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes - Saint-Nazaire.....	34
2.2.2 Transposition de l'orientation 2 relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire.....	36
2.2.3 Transposition de l'orientation 3 relative aux espaces naturels, sites et paysages « à intérêt exceptionnel » et « à fort intérêt patrimonial ».....	39
2.2.4 Transposition de l'orientation 4 de la DTA relative aux modalités d'application de la loi littoral.....	43
Partie 3 : Abrogation de la DTA, pourquoi et quelles conséquences.....	46
3.1 Dispositions obsolètes.....	48
3.2 Bilan global.....	50
3.2.1 Politiques d'accompagnement.....	51
3.2.2 Protection de l'environnement.....	54
3.2.3 Modalités d'application de la loi littoral.....	55
3.3 Scénarios d'abrogation et choix retenu.....	59
3.4 Conséquences de l'abrogation.....	61
3.5 Démarches prolongeant les actions engagées par la DTA.....	66

Partie 1 : Concertation préalable

1.1 Présentation du maître d'ouvrage

Didier MARTIN, préfet de la région Pays de La Loire.

Par mandat interministériel du 1er Juillet 1999, le préfet de la Région Pays de la Loire avait reçu mission d'engager l'élaboration d'une Directive territoriale d'aménagement (DTA) sur le territoire de l'Estuaire de la Loire, avec comme ambition d'affirmer le rôle de Nantes - Saint-Nazaire comme métropole de taille européenne au bénéfice du grand Ouest, d'assurer le développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'Estuaire ainsi que de protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et les paysages de l'Estuaire. Cette DTA a été approuvée par décret N°2006-884 du 17 juillet 2006.

La DTA Estuaire de la Loire n'a pas été modifiée depuis son approbation en 2006 et ses dispositions ne présentent plus la même pertinence. Plusieurs des orientations de la DTA sont devenues obsolètes :

- Projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes dont l'abandon a été annoncé par le Premier ministre le 17 janvier 2018 ;
- Orientations relatives à la centrale électrique de Cordemais non cohérente avec la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 et le contrat de territoire conclu en janvier 2020 afin d'accompagner l'arrêt de la centrale à horizon 2024-2026 ;
- Projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est abandonné par le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire.

Conformément à l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, l'administration est tenue d'abroger les dispositions devenues illégales de fait. La procédure de modification de la DTA (prévue à l'article L172-4 du code de l'urbanisme) ne peut être suivie car ces trois orientations, qui constituent ensemble les «Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes - Saint-Nazaire», sont des orientations fondamentales de la DTA et inséparables de son équilibre d'ensemble.

La loi grenelle II a supprimé la procédure de révision des DTA au profit de leur modification en Directive territoriale d'aménagement et de développement durable (DTADD). Cette démarche ne paraît pas pertinente dans la perspective de l'approbation prochaine du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) des Pays de La Loire qui fixera de nouveaux objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires mais aussi d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et

développement des transports, de maîtrise et valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de lutte contre la pollution de l'air, de protection et restauration de la biodiversité, de prévention et gestion des déchets.

En plus de répondre à l'obligation légale de l'article L. 243-2, l'abrogation de la DTA permettra à ce territoire dynamique d'envisager et de poursuivre la mise en œuvre d'un développement pérenne et harmonieux dont l'arbitrage repose sur la base d'une concertation large et constante.

Il a en conséquence été décidé d'engager l'abrogation de la DTA dans son intégralité conformément à la procédure prévue à l'article L172-5 du code de l'urbanisme. Pour ce faire, le préfet a été mandaté par le Premier ministre afin de conduire la procédure permettant l'abrogation de la DTA.

1.2 Cadre juridique

L'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016 portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement et le décret n° 2017-626 du 25 avril 2017 pris pour son application ont créé une procédure de concertation au titre du code de l'environnement. Cette procédure de concertation préalable s'applique pendant la phase d'élaboration d'un projet ou d'un programme jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Cas d'application

Relèvent du champ d'application de la concertation environnementale préalable :(art. L. 121-15-1 du code de l'environnement) :

1/ Les plans et programmes mentionnés à l'article L. 121-8 du code de l'environnement et pour lesquels la Commission nationale du débat public (CNDP) a demandé une concertation environnementale.

Il s'agit plus précisément des plans et programmes de niveau national faisant l'objet d'une évaluation environnementale (art. L. 121-8 IV du code de l'environnement) dont la liste est donnée par l'article R. 121-1-1 du code de l'environnement.

Ni les DTA, ni les DTADD n'y sont mentionnées. Le cas échéant, les DTA et les DTADD, à les considérer comme des documents de niveau national, ne seraient susceptibles d'en relever que si elles s'appliquaient dans au moins trois régions.

L'abrogation de la DTA de l'Estuaire de la Loire ne relève donc pas des plans et programmes pour lesquels la CNDP pourrait demander une concertation préalable car la DTA ne trouve à s'appliquer qu'en Pays de la Loire.

2/ Les plans et programmes soumis à évaluation environnementale en vertu de l'article L. 122-4 du code de l'environnement et ne donnant pas lieu à saisine de la CNDP en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'environnement.

Procédure

Il existe trois possibilités d'initiative d'une concertation environnementale.

La première prévoit la possibilité pour la personne responsable du plan ou du programme de prendre l'initiative d'une telle concertation dont les conditions sont soit librement définies, soit respectant les modalités prévues à l'article L. 121-16-1 du code de l'environnement (art. L. 121-17 I du même code).

La deuxième est celle où la personne responsable du plan ou du programme n'ayant pas mis en place cette concertation, celle-ci lui est imposée par l'autorité compétente pour approuver le plan ou le programme. Cette hypothèse n'apparaît pas applicable dans notre cas d'espèce puisque la personne responsable et la personne compétente pour approuver sont les mêmes.

Enfin, la troisième hypothèse est celle du droit d'initiative, ouvert au public pour demander au représentant de l'État l'organisation d'une concertation préalable. Cette hypothèse ne s'applique toutefois pas lorsque la personne responsable du plan ou du programme a décidé d'organiser une concertation préalable en application de l'article L. 121-17 I du code de l'environnement respectant les modalités fixées aux articles L. 121-16 et L. 121-16-1 du code de l'environnement.

Dans le cas de l'abrogation de la DTA estuaire de La Loire, le préfet a décidé d'organiser une concertation environnementale en application de l'article L. 121-17 I du code de l'environnement (première possibilité décrite ci-dessus).

Le rôle de la CNDP dans ce cadre est précisé sur cette [fiche](#).

Modalités d'une concertation environnementale préalable

En application des articles L. 121-16, L. 121-16-1 et R. 121-19 à R. 121-24 du code de l'environnement, la concertation préalable doit :

- permettre d'associer le public à l'élaboration du projet pendant une durée minimale de 15 jours et une durée maximale de 3 mois ;
- faire l'objet d'une publicité 15 jours au moins avant le début de la concertation
- donner lieu à l'établissement d'un dossier de concertation comprenant notamment les objectifs et caractéristiques principales du projet, la liste des communes correspondant au territoire susceptible d'être affecté, un aperçu des incidences potentielles sur l'environnement et la mention des solutions alternatives envisagées. Dans le cas de l'abrogation de la DTA, son maintien en l'état ou son évolution partielle sont les alternatives possibles.
- faire l'objet d'un bilan rédigé par le garant publié par voie dématérialisée et comportant notamment un résumé de la façon dont la concertation s'est déroulée, une synthèse des observations et propositions présentées et, le cas échéant, ce bilan doit être transmis au maître d'ouvrage dans le délai d'un mois à compter du terme de la concertation et fait l'objet d'une publication ;
- faire l'objet d'un rapport rédigé par le maître d'ouvrage sur la base du bilan de la concertation et portant sur l'exposé des mesures prises par la personne publique pour répondre aux enseignements de la concertation ; ce rapport doit être établi dans le délai de deux mois à compter de la réception du bilan et fait l'objet d'une publication.

1.3 Lettre de mission de la garante



LA PRESIDENTE

Paris, le 8 juin 2020

Madame,

Lors de sa séance plénière du 3 juin 2020, la Commission nationale du débat public vous a désignée garante du processus de concertation préalable pour le projet d'abrogation de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Loire (44).

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur l'abrogation de ce plan aux enjeux socio-environnementaux significatifs et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation préalable pour l'abrogation de ce plan a été décidée en application de l'article L.121-17 du Code de l'environnement et vus les arrêts du Conseil d'Etat n° 365876 du 26 juin 2015 et n°400420 du 19 juillet 2017, indiquant que les dispositions de l'article R. 121-16 du code de l'urbanisme soumettant à évaluation environnementale l'évolution des documents d'urbanisme devaient être interprétées comme étant applicables à l'abrogation de ces derniers. Il y a donc application du même processus et identité des attendus pour une concertation préalable sur un projet de création de plan et pour celle relative à un projet d'abrogation de plan. Comme le précise l'article L.121-17, « la personne publique responsable du plan ou programme ou le maître d'ouvrage du projet peut prendre l'initiative d'organiser une concertation préalable, soit selon des modalités qu'ils fixent librement, soit en choisissant de recourir à celles définies à l'article L.121-16-1. Dans les deux cas, la concertation préalable respecte les conditions fixées à l'article L.121-16. ».

Rappel des objectifs de la concertation préalable :

Le champ de la concertation est particulièrement large. Il est important que l'ensemble des parties prenantes ait connaissance des dispositions légales. L'article L.121-15-1 du Code de l'environnement permet bien d'indiquer que la concertation préalable doit permettre, dans notre cas, de débattre :

- des objectifs et principales orientations de l'abrogation du plan ou programme ;
- des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- des solutions alternatives ;
- des modalités d'information et de participation du public après concertation préalable.

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions.

.../...

Sylvie HAUDEBOURG
Garante de la concertation préalable
DTA Estuaire de la Loire (44)

Commission nationale du débat public - 244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
T +33 (0)1 44 49 85 55 – garant@debatpublic.fr - www.debatpublic.fr

Votre rôle et mission de garante :

Dans le cadre de l'article L.121-17 du Code de l'environnement, la définition des modalités de concertation revient au seul maître d'ouvrage. La CNDP ne peut légalement les valider.

En revanche, votre rôle ne peut en aucun cas être assimilé à celui de « caution démocratique », ni réduit à celui d'observatrice du dispositif de concertation. Vous êtes prescriptrice des modalités de la concertation : charge au maître d'ouvrage de suivre vos prescriptions ou non. Vous ne sauriez donc, ainsi que la CNDP, être tenue responsable des choix du maître d'ouvrage en matière de concertation.

À cette fin, votre analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques vous sera d'une grande aide. Il est important que vous puissiez aller à la rencontre de tous les acteurs concernés afin d'identifier avec précision les thématiques et les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation. Il en va de la mobilisation du public aux rencontres de la concertation, gage de richesse dans les arguments échangés autour de l'abrogation de ce plan. C'est pourquoi, prendre le temps de cette étude est fondamental, et je vous laisse le soin de le faire entendre aux acteurs du territoire.

À compter de votre nomination et jusqu'au démarrage du processus de concertation, il vous appartient d'accompagner et de guider le maître d'ouvrage dans l'élaboration du dossier de concertation afin qu'il respecte le droit à l'information du public, c'est-à-dire les principes d'accessibilité, de clarté et de lisibilité des informations mises à disposition du public.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L.121-16 du Code de l'environnement, le public doit être informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage sur le ou les lieux concerné(s) par la concertation au minimum 15 jours avant le début de cette dernière. Il vous appartient de veiller à la pertinence du choix des lieux et espaces de publication, à leur éventuelle démultiplication et publication locale, afin que le public le plus large soit clairement informé de la démarche de concertation. J'insiste ici sur le fait que les dispositions légales sont un socle minimal à respecter mais qu'il est bon de dépasser en vue d'une meilleure diffusion de l'information.

Dans le cas de la DTA de l'estuaire de la Loire, l'abandon d'un certain nombre de projets-phares que ce document prescrivait est acté, notamment celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui a en outre déjà été largement concerté (une concertation post-concertation est en cours). Pour autant, au-delà des grands projets, la DTA comprend des dispositions générales protectrices de l'environnement. L'information du public et la concertation devront clairement mettre en évidence les conséquences de l'abrogation de la DTA sur le niveau de protection de l'environnement. Par exemple, il conviendra de savoir si les précisions de la loi littoral ont été progressivement intégrées depuis 2006 dans les PLU, PLUi et SCOT des collectivités locales concernées et le degré de sécurisation/de réversibilité de ces mesures qu'offrait la DTA par rapport à la loi littoral ou aux documents d'urbanisme. La façon dont les premières orientations de Trame Verte et Bleue (TVB) de la DTA ont pu être reprises ou non dans le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), puis dans le SRADDET et le degré d'opposabilité des prescriptions de ces divers documents, comparativement aux prescriptions de la DTA constitue également un point à clarifier au travers de la concertation préalable, de même que l'état des discussions sur le projet de nouveau franchissement de la Loire. Pour cela, vous veillerez à rendre possible un partage du diagnostic et une appropriation par le public des enjeux qui découlent de l'abrogation de la DTA, sans quoi il serait difficile de comprendre les incidences liées à cette abrogation.

Votre mission s'achève par l'élaboration d'un bilan définitif, dans le mois suivant la fin de la concertation préalable, présentant la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan, dont un canevas vous est transmis par la CNDP, comporte une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener la concertation, votre appréciation indépendante sur la qualité de la participation menée par le maître d'ouvrage et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet d'abrogation de la DTA qui résultent de ce processus. Il met l'accent sur la manière dont le maître

d'ouvrage a pris en compte – ou non – vos prescriptions. Ce bilan, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au maître d'ouvrage qui le publie sans délai sur son site ou, s'il n'en dispose pas, sur celui des préfectures concernées par le projet, plan ou programme (art. R.121-23 du CE). Ce bilan est joint au dossier de consultation électronique, lors de la phase aval de consultation du public qui accompagnera la décision éventuelle d'abrogation.

La CNDP vous confie donc une mission de prescription à l'égard du maître d'ouvrage et des parties prenantes afin de veiller aux principes fondamentaux de la participation :

- le respect des principes du droit à l'information et à la participation du public reconnu par la réglementation française (Convention d'Aarhus, Charte de l'environnement, Code de l'environnement) ;
- tout en liaison avec le maître d'ouvrage, l'exigence d'une totale indépendance et neutralité ;
- le respect des principes et des valeurs de la CNDP : indépendance, neutralité, transparence, égalité de traitement et argumentation.

Nous ne parlons donc pas là d'une simple procédure, mais bien d'une **démarche démocratique encadrée par la loi**, dont le respect est sous votre garantie, au nom de la CNDP.

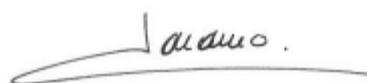
Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au maître d'ouvrage.

Relations avec la CNDP :

Il est nécessaire que nous puissions conserver un contact régulier afin que **vous nous teniez informés régulièrement du bon déroulement de la concertation** (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). Les membres du Bureau de la CNDP se tiennent à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation et l'équipe concertation de la CNDP, tout au long de l'avancement de votre mission. Je vous informe par ailleurs de la nécessité qu'il y a pour vous et le maître d'ouvrage à prendre connaissance du document de positionnement de la CNDP du 4 mai 2020 sur les principes, formes et modalités du débat public pendant l'épidémie Covid-19.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, votre présence est requise à une journée d'échanges avec l'équipe de la CNDP ainsi que d'autres garants missionnés récemment, probablement en visio-conférence vu le contexte. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes de la concertation que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions. Marie-Liane Schützler vous contactera dans les jours suivants pour convenir d'une date.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie de croire, Madame, en l'assurance de ma considération distinguée.



Chantal JOUANNO

1.4 Enjeux

La concertation préalable vise à associer le public au projet d'abrogation de la DTA. Pour cela, il importe de préciser :

- quelques éléments de contexte historique de cet outil d'aménagement
- comment cet outil a été mis en œuvre sur l'estuaire de la Loire
- les enjeux traités par la DTA

Contexte historique

En 1995, l'urbanisme et l'aménagement ne sont pas des compétences que l'on peut attribuer à une seule collectivité publique : ce sont des compétences partagées. L'institution des directives territoriales d'aménagement (DTA) par la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, modifiée par les lois n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, puis n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains s'inscrit dans ce principe général

L'objectif de la loi de 1995 est de doter l'État d'un outil prospectif d'aménagement du territoire adapté à la prise en compte des enjeux supra locaux à une époque où les documents intercommunaux étaient encore peu développés.

Les DTA étaient alors envisagées comme étant situées à la frontière de la politique d'aménagement et de développement durable du territoire conduite par l'État et des préoccupations d'urbanisme, dont les compétences ont depuis été largement transférées aux collectivités locales. Elles avaient pour objectif et ambition, il y a plus de 20 ans, d'exprimer en ces domaines les responsabilités de l'État tout en assurant le respect de la libre administration des collectivités locales.

Application locale

La DTA Estuaire de la Loire est :

- un document hybride (pas uniquement normatif) :

Elle comporte quatre titres (extrait des pages 5 et 6).

Le "Diagnostic du territoire et l'identification des enjeux" (titre 1) est une analyse synthétique de la situation existante et des évolutions passées et prévisibles sur le territoire de la D.T.A

Le titre 2 " Objectifs" identifie les partis de conservation ou d'aménagement que l'État souhaite poursuivre dans l'aménagement du territoire de l'estuaire de la Loire à un horizon de 20 à 25 ans. Ces objectifs fondent soit les orientations soit les politiques d'accompagnement présentées dans la suite du document.

Le titre 3 "Orientations" rassemble **les seules dispositions de la directive qui ont un caractère contraignant**. Les documents locaux d'urbanisme devront être compatibles avec ces orientations de la DTA. Les modalités d'application des dispositions particulières au littoral s'appliquent à toute personne publique ou privée, pour ce qui concerne les actes et les décisions relatifs à l'utilisation des sols.

Enfin, le titre 4 "Politiques d'accompagnement" propose les actions à concevoir et à engager, le plus souvent de manière partenariale, pour atteindre les objectifs fixés.

- un document mettant en œuvre le lien de compatibilité limitée :

Les documents d'urbanisme élaborés par les collectivités locales doivent être compatibles avec les dispositions de la DTA (cf. article L.111-1-1 du code de l'urbanisme, ancienne version applicable à l'époque de la création des DTA). Seul le titre 3 comporte des dispositions contraignantes avec lesquelles les documents locaux d'urbanisme devront être compatibles. Il n'a jamais été demandé aux SCoT de transposer les titres 1, 2 et 4.

Les PLU n'auraient été concernés par cette transposition que si leur territoire n'était pas couvert par un SCoT. En effet, le lien juridique est ici le lien de compatibilité limité qui veut que seuls les documents du premier rang immédiatement inférieur doivent être compatibles avec la DTA et non pas tous les documents de rang inférieur sans distinction.

Ce lien de compatibilité limité exprime une obligation de non contrariété avec le document immédiatement supérieur, en l'occurrence la DTA pour les SCoT et les SCoT pour les PLU.

Les enjeux

Une DTA exprime les enjeux de l'État sur le territoire et n'a pas vocation à traiter l'intégralité des questions qui concernent un territoire, mais à identifier les sujets de la compétence de l'État qui justifient que soient clairement explicités les enjeux, les objectifs et les orientations susceptibles d'en découler. Elle ne saurait être exhaustive, ni recenser

toutes les opérations que les différentes collectivités publiques réaliseront ou soutiendront.

Indépendamment de l'instrument DTA, les enjeux suivants sur l'estuaire de la Loire perdurent :

1/ L'estuaire de la Loire reste un territoire porteur de multiples enjeux, notamment urbanistiques, économiques et environnementaux, qui nécessitent des actions concertées en matière d'aménagement de préservation et de valorisation du territoire. Cela prend aujourd'hui la forme de contrats tel le CPER, le Contrat d'Avenir, mais aussi d'un schéma régional global (le SRADDET). L'estuaire est un espace très dynamique dont témoigne la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires structurantes qui nécessitent que soient mobilisés les outils et procédures d'aujourd'hui qui sont plus réactifs et négociés. Cela résulte également de transfert de compétences plus ou moins récentes qui n'existaient pas lors de l'avènement de la DTA.

2/ Les usages et la pression sur les milieux se sont accrus et nécessitent d'interroger la bonne prise en compte de l'environnement. Si au sein de la DTA, les amorces de traitement de la Trame Verte et Bleue préfigurent la démarche qu'initiera la Loi Grenelle II à compter de 2010 (dite également loi ENE) elle est aujourd'hui mise en œuvre et déclinée par territoire sur l'ensemble du pays au sein des Schémas de Cohérence Écologique. De la même manière, si le sujet relatif à l'usage raisonné des sols est traité par la DTA, il est pleinement au cœur de la démarche Zéro Artificialisation Nette actuelle dont la loi Grenelle 1 et la loi ALUR venant la renforcer ont constitué les prémisses au travers de la démarche de gestion économe de l'espace imposée aux SCoT et PLU. La DTA fait figure de précurseur dans des politiques publiques désormais prises en charge par d'autres vecteurs.

Aujourd'hui, ces sujets et d'autres demeurent centraux. Ils ne pâtiraient pas du retrait de la DTA en raison des relais pris depuis son avènement. La protection de l'environnement est un sujet majeur pour l'État.

3/ Enfin, le retrait de la DTA interroge les sujets que cette dernière portait et qui n'ont pas trouvé à se réaliser. Celles des orientations qui n'ont pas été abandonnées et qui demeurerait d'actualité, pourront être reprises par les instruments de politique publique contemporains et adaptés.

1.5 Dispositif

L'autorité organisatrice:

Au terme de l'article L.121-17 du code de l'environnement, la définition des modalités de la concertation revient au maître d'ouvrage.

Les modalités retenues :

Le Préfet de la région des Pays de la Loire a retenu les modalités suivantes :

- la constitution d'un dossier de concertation comportant en particulier
- la mise à disposition via cette page <http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/le-contexte-de-la-dta-r2278.html> de l'intégralité des documents nécessaires à la bonne compréhension du sujet mis en concertation et à ses enjeux :
 - Les documents constituant la DTA (texte, cartes ,...)
 - les documents complémentaires externes à même d'éclairer le public sont également mis à disposition (en téléchargement et ou en consultation) parfois via des liens
 - Le cadrage préalable de l'Évaluation environnementale par l'Autorité environnementale (formation du CGEDD)
 - la lettre de mission de la garante du débat public (source CNDP) également présente dans ce DMO)
 - la note d'information relative à la procédure diffusée le 9 juillet 2020 aux associations de protection de l'environnement réunies annuellement par la DREAL.
 - des articles de doctrine,
 - les ordonnances du 17 juin 2020 en lien avec notre sujet : l'ordonnance Hiérarchie des Normes et celle relative aux SCoT (issu de l'habilitation conférée par l'article 46 de la loi ELAN),
 - les 6 Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) du territoire concerné
 - le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du territoire concerné
 - les 7 Schémas de cohérence territoriales du territoire concerné
 - une foire aux questions (FAQ) eu égard à la technicité du sujet, à son caractère inédit, (FAQ) a été élaborée. Elle sera complétée au fil de l'eau pendant la durée de mise à disposition puis de concertation. (Comme toutes les pièces citées ci-dessus, son accès se fera depuis les pages dédiées à la procédure d'abrogation)
- la mise à disposition du présent document du maître d'ouvrage (DMO)

- les cahiers d'acteurs renseignés par les parties prenantes du territoire que sont notamment les différents établissements publics de coopération intercommunale, les collectivités, les associations de défense de l'environnement, les corps constitués,... (structure des cahiers décrits ci-dessous)

Ateliers virtuels

Compte tenu de la situation sanitaire et pour permettre au plus grand nombre de participer aux échanges, deux ateliers virtuels seront organisés sous forme de Webinaires.

Un premier webinaire sera organisé le 23 février 2021 (de 9h30 à 12h30).

Un second webinaire sera organisé le 23 mars 2021 (de 9h30 à 12h30).

Des précisions quant aux modalités seront apportées via les pages dédiées à la procédure d'abrogation de la DTA.

Particularité de la concertation environnementale préalable relative à l'abrogation de la DTA :

Il a été décidé de retenir un calendrier favorable à la concertation environnementale préalable. Il s'agit de permettre un exercice de débat démocratique plein et entier bien que le projet d'abrogation du plan n'ait pas réellement d'alternatives ou de variantes: l'abrogation consiste en un retrait pur et simple, sans remplacement de quelque nature que ce soit. Le maintien de la DTA n'est pas envisageable (Cf. Partie 3)

Choix de donner un deuxième objectif à la concertation environnementale préalable :

Cette concertation est de nature à nourrir la réflexion sur l'avenir de ce territoire aux enjeux très forts.

Une adresse électronique dédiée abrogation.dta.dreal-paysdelaloire@developpement-durable.gouv.fr permet au public d'adresser des questions directement à la maîtrise d'ouvrage et viendront enrichir la FAQ (décrite ci-avant), auxquelles les réponses seront formulées rapidement.

Le calendrier de la concertation préalable

La mise à disposition des pièces a débuté en juin 2020. Elle s'est nettement intensifiée en septembre en vue de la concertation environnementale préalable.

Elle va se poursuivre par une phase de consultation du public, des acteurs institutionnels et associatifs d'environ 6 semaines du 15 février 2021 au 31 mars 2021 inclus.

Elle se poursuivra également jusqu'à l'enquête publique portant le projet d'abrogation proprement dite de la DTA.

Précisions sur la structure des cahiers d'acteurs

Cadre et objectifs

Ce cahier a pour vocation de permettre une expression du point de vue des acteurs dans le cadre de l'abrogation à venir de la Directive territoriale d'aménagement. Il sera versé au débat de la concertation environnementale préalable, constituera une synthèse accessible pour tous, permettant de mettre en perspective les résultats de la DTA mais aussi les questions que son abrogation peut susciter.

La contribution des acteurs doit respecter les attendus de la charte de la participation du public.

Les contributions devront se conformer à 4 pages et 10 000 caractères maximum et répondront aux questions suivantes :

Document à renseigner selon le sommaire suivant :

1/ Carte d'identité de l'acteur :

institution/organisme/collectivité

représenté par

2/ La DTA a été adoptée en 2006. Quels sont les bénéfices de cet outil pour le territoire selon la collectivité, l'institution, l'organisme que vous représentez. Il peut s'agir non seulement de réalisations attendues ou souhaitées par la DTA mais aussi de réalisations que l'on peut mettre à son crédit sans que le texte de la DTA ne puisse être visé.

3/ Toujours du point de vue de la structure que vous représentez, quels sont les regrets pouvant, ou non, être liés à la non-réalisation de projets (autres que ceux dont l'abandon conduit à la procédure d'abrogation) que portait la DTA (à votre sens). Parmi ces projets qui n'ont pas été abandonnés (à différencier de ceux dont l'abandon est à l'origine de l'abrogation engagée), quelles opportunités portées par la DTA vous semblent à réinterroger aujourd'hui

4/ Pour l'avenir (après abrogation) quelles sont selon vous les opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent. Il peut s'agir notamment d'étude à engager, de projets à réaliser ou à susciter, ou encore de réflexion sur les modes gouvernance par exemple. Il peut s'agir également d'attentes ou de vœux tant en ce qui concerne les actions qui n'ont pas abouti ou qui n'ont pas atteint leur objectif selon vous ? (La deuxième question vous permettant si vous le souhaitez de traiter des actions non-engagées contenu à votre sens dans la DTA).

5/ Expression libre sur un aspect, une thématique, un projet, un mode de travail ou tout autre sujet que l'abrogation de la DTA suscite chez vous.

1.6 Suites

La garante

La garante établira un rapport tirant le bilan de la concertation un mois après la clôture de la phase débat de la concertation. Ce rapport sera rendu public sur le site Internet de la [CNDP](#).

Il mettra en exergue les éléments clés du déroulement de la concertation (chiffres clés du projet si cela s'avère pertinent), dispositif mis en œuvre, résultats obtenus, et enfin son avis sur le déroulement de la concertation.

Le maître d'ouvrage

Le maître d'ouvrage établira lui aussi un bilan des débats, des thématiques abordées et des observations formulées durant la concertation. Il précisera les mesures prises pour répondre aux enseignements de la concertation environnementale préalable. La limite de cet exercice tiendra naturellement au mandat qui détermine le périmètre d'action de l'État.

La suite de la procédure

Ces deux rapports feront partie du dossier soumis à enquête publique courant 2021, avec le projet de décret d'abrogation de la DTA, le cadrage préalable de l'autorité environnementale, le dossier du maître d'ouvrage construit pour la concertation environnementale préalable ainsi que le bilan de la DTA et son évaluation environnementale.

Ce dossier sera d'abord transmis aux Personnes publiques associées (PPA), ainsi qu'à l'Autorité environnementale, pour examen au premier semestre 2021, en vue de la délivrance de leurs avis au printemps 2021.

L'enquête publique et l'approbation

Le dossier augmenté des avis des PPA et de l'autorité environnementale sera soumis à enquête publique pendant un mois sur le territoire de la DTA au deuxième semestre 2021. A l'issue, le commissaire enquêteur remettra son rapport sous un mois. Le maître d'ouvrage procédera alors aux ajustements éventuels au dossier avant sa transmission au Conseil d'État pour examen du dossier puis signature du décret par le premier ministre. La publication du décret au Journal officiel entérinera l'abrogation de la DTA (début 2021).

Partie 2 : Directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire

2.1 Place des DTA dans le paysage réglementaire en matière d'urbanisme

2.1.1 Perspective historique de l'outil DTA

Compétence partagée de longue date

Les DTA, en tant qu'instruments de planification, s'inscrivent dans une longue tradition française d'intervention de l'État sur des territoires, pour y exprimer sa vision des enjeux et ses priorités d'aménagement. Elles ne sont pas sans rappeler les anciennes directives d'aménagement national (DAN créées par le décret du 30 novembre 1961) permettant à l'État, avant même la décentralisation, de faire prévaloir les choix nationaux d'aménagement et d'urbanisme. Toutefois, les effets juridiques des DAN étaient assez limités : elles s'imposaient aux autorisations d'occupation du sol, et non aux documents d'urbanisme eux-mêmes, et leurs dispositions ne revêtaient pas un caractère impératif.

Les débuts de la décentralisation permettent d'affiner le partage

Au moment de la décentralisation, les collectivités territoriales se sont vu confier des compétences de libre administration, contrebalancées par le maintien d'une possibilité, pour l'État, d'imposer des objectifs nationaux. La libre administration des collectivités territoriales est un principe consacré par la Constitution (art. 72 al. 3): **"Dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences."**

La loi précise le contenu de la libre administration, sous le contrôle du juge constitutionnel. Aussi, la loi du 7 janvier 1983, a opéré un transfert des compétences en matière d'urbanisme au profit des communes. Ces dernières fixent les règles d'utilisation des sols dans le cadre d'une planification du développement du territoire communal. Pour autant, les communes ne sont pas "propriétaires" de leur territoire. Cette compétence s'inscrit ainsi dans le cadre des objectifs nationaux de l'aménagement et de l'urbanisme qu'il appartient à l'État de déterminer et qui s'imposent aux communes.

Plus précisément, l'édiction au niveau national de nouvelles règles ne pouvait, dans un domaine où les compétences étaient transférées aux communes, intervenir que sur le fondement d'une disposition législative, afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales. Ainsi la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 (article 36 de la loi et article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme) relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, avait prévu que "en application des règles générales instituées en application de l'article L. 111-1, des prescriptions nationales ou des prescriptions particulières à certaines parties du territoire sont fixées en application de lois d'aménagement et d'urbanisme".

L'article L. 111-1-1 issu de la loi du 7 janvier 1983 annonçait déjà à cette époque une nouvelle catégorie de normes : les lois d'aménagement et d'urbanisme, ayant pour objet de déterminer des principes d'aménagement et de protection applicables à l'ensemble du territoire national ou à certaines de ses parties. Par ailleurs, des prescriptions nationales ou particulières à caractère réglementaire devaient intervenir pour préciser les modalités d'application de ces lois, les deux normes (LAU et prescriptions particulières) s'imposant aux documents locaux, schémas directeurs et plans d'occupation des sols. Ces prescriptions n'ont cependant jamais été édictées.

L'encadrement normatif des libertés d'appréciation des collectivités territoriales dans l'élaboration des règles locales d'urbanisme, existait avant la mise en place des DTA, au travers des Lois d'Aménagement et d'Urbanisme (LAU) de manière générale ou, de manière ponctuelle, par le moyen des Projets d'Intérêt Général (PIG).

Un outil issu du constat dressé par le rapport du Conseil d'État de janvier 1992 :

La création des DTA prend racine à la suite de deux constatations:

1, La décentralisation a conduit à un effacement de l'État dans le domaine de l'aménagement. Cet effacement s'accompagne d'un certain nombre de dysfonctionnements (cf. chapitre II du rapport du Conseil d'État de janvier 1992), parmi lesquels le Conseil d'État relève **une concentration exceptionnelle de compétences** entre les mains d'une même autorité (le maire) et **l'insuffisance du contrôle de légalité** (et par là-même, l'incapacité de l'État à remplir sa mission qui est de veiller au respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi et de l'État de droit).

2, Par ailleurs, les difficultés de l'urbanisme intercommunal ont alors pour conséquence l'inadaptation des Schémas Directeurs (SD) à réussir une planification cohérente de l'espace. À cet égard, le Conseil d'État relevait dans son rapport la double insuffisance des Schémas Directeurs :

- Faisant souvent double emploi avec les Plans d'Occupation des Sols (d'où le qualificatif de super-POS), ils étaient pour beaucoup devenus obsolètes (trop difficiles à élaborer et à réviser, ils n'étaient plus toujours adaptés à l'évolution économique et urbanistique des quinze années qui ont suivi la décentralisation).

- En outre, l'élaboration et la gestion des schémas directeurs soulevaient le problème de l'intercommunalité, fortement réformée depuis par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, (dite loi Chevènement de 1999). Depuis lors, le cadre de l'intercommunalité n'a cessé de se réformer.

A l'époque, il y avait une très grande dispersion des autorités compétentes en matière d'urbanisme qui rendait à la fois nécessaire et difficile toute élaboration concertée de normes

intercommunales. Le mouvement initié par création des SCoT, contemporain de cette refonte de l'intercommunalité, s'est poursuivi jusqu'à la loi NOTRe du 07 août 2015 (loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République) qui fait partie de l'acte III de la décentralisation.

Il est donc apparu au Conseil d'État en 1992 qu'il fallait s'interroger sur les améliorations possibles de l'éventail de documents qui encadrent la règle communale d'urbanisme. Dans la section 3 du chapitre consacré à l'encadrement des POS du rapport propose ainsi de créer des directives territoriales d'aménagement pour encadrer efficacement les POS.

La DTA : une poursuite de la logique antérieure au cœur du mouvement de décentralisation et en prémices à la naissance du développement durable.

Les directives territoriales d'aménagement (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).

Cette loi a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire et selon son article 1. Elles sont déterminées au niveau national par l'État et conduites en association avec les collectivités territoriales dans le respect de leur libre administration et des principes de la décentralisation.

2.1.2 Nature et rôle de l'outil DTA

Nature des DTA

Dans leur principe, les DTA sont un outil d'encadrement de la planification locale. Ce principe n'est pas novateur mais s'inscrit dans le cadre des compétences dévolues à l'État depuis la décentralisation.

Dès leur création via l'alinéa 2 de l'article L. 111-1-1 issu de la LOADT, les DTA sont assimilées aux **prescriptions particulières** issues de l'ancienne rédaction de l'article L. 111-1-1. La loi leur assigne trois objectifs (plus étendus que ceux conférés aux anciennes prescriptions particulières qui existaient jusque-là), donnant lieu à trois catégories de dispositions :

- * les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives d'aménagement et de protection de l'environnement,
- * les principaux objectifs de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et de grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et paysages,
- * et pour les territoires concernés, les modalités d'application des Loi d'Aménagement et d'Urbanisme (LAU) adaptées aux particularités géographiques locales (dans le cas de l'Estuaire de la Loire, il s'agira de la Loi littoral désigné comme LAU).

Tant dans le contenu des objectifs assignés aux DTA que dans leur procédure d'élaboration, l'accent est mis sur le rôle de l'État. Après les débats, pendant l'élaboration de la loi et la saisine du Conseil constitutionnel notamment, et au sujet de la question du respect du principe de la libre administration des collectivités locales, il fut admis que les DTA marquent un retour de l'État sans porter atteinte aux compétences des collectivités territoriales qu'elles détiennent depuis les lois de décentralisation, en s'inscrivant bien dans le cadre des compétences dévolues à l'État.

Rôle des DTA

L'idée avancée par le Conseil d'État dans son rapport de janvier 1992 fut de substituer les DTA aux schémas directeurs (avec comme objectif de simplifier les règles d'encadrement des Plans d'occupation des sols (POS) sans nuire à leur efficacité) : faire en sorte qu'en un lieu donné, il n'existe qu'un seul document d'encadrement. L'idée est d'élaborer des documents dont la logique est l'aménagement du territoire (définissant une stratégie à moyen et long terme), et non la destination précise de chaque parcelle.

Les atouts de l'outil DTA

Les DTA sont la manifestation concrète de l'expression de ces objectifs nationaux sur les territoires concernés. Leurs avantages vis-à-vis des directives d'aménagement national (DAN) sont assez nombreux :

D'une part, l'élaboration assez longue (de 1999 à 2004 en ce qui concerne la DTA estuaire de La Loire) permet une association et une consultation des élus et des services des collectivités.

D'autre part, les services déconcentrés, forts de leur connaissance des territoires, sont au cœur du dispositif d'élaboration.

En outre, l'architecture de l'outil lui-même est de nature à comporter des parties incitatives et des parties prescriptives (valeur opposable des titres différenciée). Par ailleurs sa nature hybride à la croisée entre urbanisme et environnement lui permet d'exprimer des enjeux issus des usages concurrents sur des espaces contraints et fragiles. Enfin, sa force, issue du lien juridique vis-à-vis des documents de planification de rangs inférieurs, permet au nouvel outil que sont les SCoT, de transposer « un dire de l'État » axé sur des principes et décliné sur le territoire.

Contexte de partage des compétences dans lequel s'inscrit l'outil DTA lors de son avènement

Le texte de l'article L.110 du code de l'urbanisme en vigueur suite à la LOADT est le suivant :

*Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages de prévenir les risques naturels prévisibles et les risques technologiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, **les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.***

2.1.3 Évolution du contexte réglementaire en matière de droit de l'urbanisme et de l'environnement depuis 2005

Les fondements de l'évolution de la matière « aménagement du territoire » se situent entre la création de l'outil DTA et l'adoption de la DTA estuaire de La Loire (entre 1995 et 2006)¹.

Les multiples réformes intervenues ces dernières années, débutent par la réforme fondatrice de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 . Cette loi SRU réforme en profondeur le droit de l'urbanisme : les schémas directeurs sont remplacés par le SCoT. Les PLU viennent remplacer les POS, les plans d'aménagement de zone des ZAC sont supprimés afin de permettre que l'urbanisation de ces secteurs relève aussi des PLU. Néanmoins, la loi SRU est surtout l'acte fondateur d'une démarche de développement durable en matière d'urbanisme car elle a pour objet d'inciter à réduire la consommation des espaces non urbanisés et lutter contre la périurbanisation en favorisant la densification notamment par le retrait du principe d'une taille minimum pour qu'un terrain soit constructible.

Enfin, et sans minimiser ce texte aux divers aspects (renforcement de la démocratie et de la participation), il convient également de souligner son exigence de solidarité notamment matière de logements sociaux. L'article 55 de la loi est un de ses éléments qui a retenu l'attention. Sans entrer dans le détail, il a pour finalité la mixité sociale par la création d'un minimum de logements sociaux

Entre ce texte très riche et celui pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi ALUR du 24 mars 2014), il est clair que les évolutions ont porté moins sur la gouvernance de l'urbanisme que sur le contenu des politiques urbaines, notamment, sur leur réorientation vers l'objectif du développement durable.

La Loi ALUR constitue un premier changement important

La loi ALUR du 24 mars 2014 marque à cet égard une étape importante puisqu'elle pose le principe selon lequel le PLU sera désormais intercommunal. Certes, elle assortit ce principe d'une disposition permettant à une minorité de communes de bloquer le processus ; La loi NOTRe n'a pas remis en cause cette disposition malgré le souhait de nombreux d'élus locaux.

Une nouvelle étape est franchie en 2015

Le paysage local fait l'objet de bouleversements en 2015 avec, successivement, la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi dite MAPTAM), la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, et enfin, la loi dite NOTRe portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015.

¹ Sur la base de l'article d'Yves JEGOUZO « Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme : quelle décentralisation ? » Article paru dans La revue française de l'administration publique 2015/4 n°156 pages 1049 à 1054

Ces lois signent une redistribution des compétences dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme qui accompagne annonce des réformes structurelles en cours.

L'avènement hypothétique de l'aménagement du territoire régional

Envisagée en tant qu'outil de l'aménagement du territoire, la région l'a été plus dans sa dimension économique que par son volet spatial.

Par le passé, la région n'a joué qu'un rôle mineur dans la mise en place de la planification territoriale, c'est-à-dire de la répartition et de la localisation des grands équipements et des opérations d'aménagement. Il en a été ainsi des schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines qui ont été l'occasion pour le Conseil d'État de préciser la notion de directive d'aménagement national (DAN).

Selon le professeur JEGOUZO, « alors que la loi du 25 juin 1999 leur avait donné la possibilité d'élaborer des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, la plupart des régions n'ont pas investi cette compétence. Et c'est l'État qui a dû suppléer à leur carence en mettant en chantier, à partir de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement du territoire, les directives territoriales d'aménagement destinées à doter les secteurs stratégiques du territoire d'un projet d'aménagement et de développement. »

La Loi NOTRe

La loi NOTRe du 7 août 2015 met la région en position d'acteur majeur de la politique d'aménagement du territoire.

En synthèse, celle-ci opère une distinction assez claire entre, d'un côté, le volet économique de la politique régionale d'aménagement du territoire, le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) ; et, de l'autre, le volet spatial, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

Le nouvel article L. 4251-1 du CGCT prévoit ainsi qu'à l'exception de la région d'Île-de-France, de la Corse et des régions d'outre-mer, la région « élabore » un SRADDET qui « 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 et de développement des transports, 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 ».

À la différence des schémas d'aménagement régionaux (SAR), le SRADDET qui a vocation à intégrer les nombreux schémas particuliers – parmi lesquels le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE) et le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) – est opposable aux documents d'urbanisme dans certaines de ses composantes réunies dans ce que la loi nomme le « fascicule ».

La loi NOTRe dote ainsi la région d'un outil qui doit lui permettre d'organiser l'espace régional autour d'un projet d'aménagement et de développement durable, et donc de devenir le chef de file de l'aménagement du territoire.

Que recouvrent les notions d'urbanisme et d'aménagement du territoire ?

Selon Yves JEGOUZO Professeur émérite, agrégé de droit public, docteur d'état en droit. Spécialiste de l'urbanisme (article Les compétences « aménagement du territoire et urbanisme » : quelle décentralisation ? Dans La revue française de l'administration publique 2015/4 n°156 pages 1049 à 1054) la réponse n'est pas évidente et l'étendue du territoire concerné ne constitue pas toujours un critère pertinent. S'il est vrai que l'urbanisme correspond schématiquement au micro-aménagement et l'aménagement du territoire au macro-aménagement, la réalité n'est pas aussi simple et les notions de région urbaine, de métropole, etc. démontrent que les deux questions s'interpénètrent et, par là-même, les compétences permettant de gérer ces politiques. Sans compter l'ambiguïté de la notion même d'aménagement du territoire qui constitue à la fois une politique économique se traduisant notamment par des aides visant à équilibrer le développement du territoire et une intervention visant à organiser et à structurer l'espace notamment par la réalisation de grandes infrastructures et de grandes opérations d'aménagement (villes nouvelles, aménagement du littoral, actuelles opérations d'intérêt national, etc.). C'est ici que se situe la principale zone de contact avec l'urbanisme et donc que devient complexe la question de la répartition des compétences.

Les objectifs de l'urbanisme ont évolué

L'urbanisme *stricto sensu* (réduit à la construction et à la réalisation des équipements) a fait place au développement durable, notion beaucoup plus globalisante qui englobe la gestion des déplacements, de l'habitat, de l'environnement, du changement climatique, de l'urbanisme commercial, etc. Qui a la maîtrise des documents d'urbanisme a donc, en fait – et souvent en droit – la maîtrise de toutes ces politiques publiques, et les enjeux en termes de compétences sont donc beaucoup plus conséquents. C'est à partir de ces observations préalables qu'il semble pertinent d'analyser les évolutions en cours visant à redistribuer de manière plus rationnelle les compétences d'urbanisme et d'aménagement, l'accent paraissant clairement mis sur les intercommunalités et les régions.

2.2 Cadre et contenu de la transposition de la DTA

Un document sans évolution

La DTA de l'Estuaire de la Loire a été approuvée par décret pris en Conseil d'État le 17 juillet 2006, antérieurement à la loi du 12 juillet 2010 (dite loi Grenelle 2) qui transforme les DTA en DTADD.

La DTA estuaire de La Loire n'a pas fait l'objet d'une évolution en DTADD. Contrairement aux DTADD (que l'on peut réviser depuis la loi Grenelle 2 ou Loi ENE) les DTA ne peuvent pas évoluer sans devenir autre chose (c'est à dire une DTADD).

Obligation de transposition et portée

Les DTADD ne sont opposables aux documents d'urbanisme qu'au travers des Projets d'Intérêt Général (PIG) pouvant leur être adossés. Les DTA doivent être déclinées dans les documents d'urbanisme de rang inférieur.

Or, la DTA n'a été ni modifiée ni révisée depuis 2006, et continue d'exercer les effets que lui conférait l'article L 111-1.1 du Code de l'urbanisme, en vigueur au moment de son approbation. **À ce titre, elle conserve son caractère opposable aux documents d'urbanisme de rang directement inférieur.**

Lien juridique de compatibilité limitée

La DTA **s'impose aux documents d'urbanisme de rang directement inférieur** (schémas directeurs puis SCoT, schémas de secteur, et, en l'absence de ces derniers, aux PLU et cartes communales) c'est le principe de « **compatibilité limitée** ».

Par ailleurs, comme toutes les DTA portant sur un périmètre pour partie littoral, elle contient des **dispositions particulières relatives au littoral** qui s'appliquent à toute personne, publique ou privée, pour ce qui concerne les actes et décisions relatifs à l'utilisation des sols. **La DTA trouve donc à s'appliquer directement à des opérations d'urbanisme sans aucun filtre (ou nécessité de document de transposition).**

Sur l'ensemble de son périmètre, la DTA de l'Estuaire de la Loire s'impose donc aux SCoT et schémas de secteurs, et en leur absence, aux PLU dans un rapport de compatibilité. Elle décline également les modalités d'application de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi Littoral).

Contenu à transposer

Seul le titre 3 « **Orientations** » rassemble les dispositions à caractère contraignant avec lesquelles les documents locaux doivent être compatibles.

Les 4 orientations contenues dans la DTA sont rappelées ci-après :

- Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes – Saint-Nazaire
 - Orientation relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire
 - Orientation relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages
 - Modalités d'application de la loi littoral

Le rapport de **compatibilité limitée**, s'appliquant aux seuls documents de rang directement inférieur (SCoT et en leur absence, PLU), implique pour ces derniers **de ne pas contenir de dispositions venant en contradiction avec les « orientations » de la DTA** (dispositions de nature à les empêcher ou à rendre leur application plus complexe).

Le périmètre de la DTA estuaire de la Loire est intégralement couvert par 7 SCoT : le SCoT de CAP Atlantique, le SCoT du Pays d'Ancenis, le SCoT du pôle Métropolitain de Nantes Saint-Nazaire, le SCoT du Pays du Vignoble Nantais, le SCoT du Pays de Retz, le SCoT du Pays des Mauges, le SCoT du Pays de Pont-Château – Saint-Gildas-des-Bois donc seuls ces documents sont de nature à devoir être analysés pour connaître l'état de transposition. Les PLU et PLUI aujourd'hui, (les POS par le passé) doivent quant à eux être compatibles avec les seuls SCoT. Ils n'ont pas de lien direct avec la DTA.

Effectivité de la déclinaison dans les SCoT

Parmi ces 7 SCoT 4 ont transposé deux fois la DTA, à savoir le SCoT de CAP Atlantique, le SCoT du Pays d'Ancenis, le SCoT du pôle Métropolitain de Nantes Saint-Nazaire, le SCoT du Pays du Vignoble Nantais.

En effet deux générations de SCoT se sont succédées sur ces 4 périmètres (qui constituent l'essentiel de l'aire de la DTA).

L'État s'est prononcé à deux reprises sur 4 des 7 SCoT et une fois pour les 3 autres (tous au stade du projet arrêté). Ces avis synthétisés ci-après permettent de vérifier la déclinaison de la DTA. Le juge administratif s'est également prononcé une fois en matière de compatibilité en ce qui concerne la DTA estuaire de la Loire (Voir infra).

Il ressort de l'analyse des avis que l'État ne s'est pas contenté de s'assurer de la compatibilité des projets de SCoT avec les seules orientations contraignantes et prescriptives de la DTA définies au Titre 3 du document.

Pour les SCoT littoraux, les services de l'État ont exercé une très grande vigilance sur la bonne déclinaison des dispositions de la DTA relatives à la loi Littoral et donc à son orientation 4. La DTA a pu remplacer ici ce que l'État a parfois porté dans d'autres départements sous le titre de « dossier d'application de la loi Littoral » (ces derniers n'étant pas prescriptifs), où il expose après concertation avec les collectivités concernées, une délimitation des espaces remarquables, des espaces proches du rivage, des coupures d'urbanisation, de la bande des 100 m...

De même, l'État a été particulièrement vigilant dans ses avis sur la question de la préservation des espaces naturels, à la fois en matière de délimitation et de contenu des mesures de protection. Sans toujours s'y référer de manière explicite, cette préoccupation rejoint de manière directe l'orientation 3 de la DTA.

L'État a également porté d'autres éléments de la DTA qui ne figurent pas au titre de ses orientations prescriptives.

C'est le cas tout d'abord des questions relatives à l'organisation et à la structuration du territoire : l'État a en effet quasi systématiquement invoqué dans ses avis la notion de « pôles d'équilibre » définie dans la DTA – laquelle figure au titre des objectifs et ambitions (Titre 2) – pour apprécier la pertinence du maillage urbain proposé dans les SCoT. On notera que la question des pôles d'équilibre a également été retenue par le Tribunal Administratif de Nantes comme critère d'appréciation (parmi d'autres) pour juger de l'incompatibilité du SCoT du Pays d'Ancenis de 2009 avec la DTA.

L'État s'est également largement appuyé sur la DTA pour se prononcer sur les ambitions des SCoT en matière de limitation de l'étalement urbain et de consommation foncière. Cette problématique, qui constitue l'une des ambitions de l'objectif 2 de la DTA, a notamment été invoquée pour contester l'opportunité et le dimensionnement de certains projets de zones d'activités portés par les SCoT.

En revanche, les services de l'État n'ont que très marginalement invoqué dans leurs avis les éléments de la DTA relatifs aux politiques d'accompagnement figurant au Titre 4.

En somme, les SCoT se sont vu imposer avec une très grande précision le respect scrupuleux du lien juridique les liant à la DTA, d'une part. D'autre part l'État a souvent fait une lecture scrupuleuse des attendus de la DTA en allant chercher au sein des SCoT des traductions des titres 2 et 4 non prescriptifs : la compatibilité attendue avec la DTA a donc été, pleinement et positivement vérifiée.

Nota Bene :

Le portage et la mise en œuvre de la DTA seront analysés au-delà de l'analyse du lien hiérarchique qui précède. Le dossier soumis à enquête publique comportera un bilan de la mise en œuvre de la DTA et l'évaluation environnementale de son abrogation détaillant le champ de la déclinaison opérationnelle.

2.2.1 Transposition de l'orientation 1 relative à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes - Saint-Nazaire

Il convient ici de vérifier si les projets dont l'abandon a conduit à la décision d'engager la procédure d'abrogation figurant tous au sein de cette seule orientation 1 sont bien transposés au sein de ces SCoT. **Les trois projets** (projet d'implantation et d'aménagement de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, projet d'extension portuaire dans le site de Donges-Est, et avenir des moyens de production d'énergie électrique dans l'estuaire de La Loire) **concernent uniquement le SCoT du pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire**, approuvé fin 2016. **Il a donc eu à intégrer ces projets au moment de son élaboration afin d'assurer sa compatibilité avec la DTA.**

Qu'est-ce qu'un SCoT :

le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Analyse dans le détail de ce SCoT du pôle métropolitain Nantes - Saint-Nazaire :

Concernant le projet d'aéroport

Le Document d'Orientation et d'Objectif (DOO, c'est-à-dire la pièce maîtresse du SCoT), du SCoT du pôle métropolitain identifie parfaitement le projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes comme un projet d'équipement majeur, pour le territoire et au-delà pour l'ensemble du Grand-Ouest français. Les emprises foncières de l'équipement et de ses infrastructures d'accès sont précisément dimensionnées et identifiées (notamment dans les différents documents cartographiques du DOO), en totale cohérence avec les documents relatifs au projet d'aéroport et à ses projets connexes (infrastructures de desserte). La vocation de l'équipement est également explicitement décrite, et de manière conforme au projet alors porté par l'État. Le DOO identifie par ailleurs les impacts du projet d'aéroport et formule, dans différents domaines, des mesures d'accompagnement appropriées.

Concernant le projet d'extension du port

Il ressort des éléments que le SCoT semble avoir pris le parti d'une formulation suffisamment souple dans le DOO, pouvant être interprétée comme ne faisant pas formellement obstacle à une éventuelle mise en œuvre du projet d'extension figurant dans la DTA, tout en ne rendant cet aménagement pas possible en pratique, au regard des dispositions mentionnées dans les documents cartographiques. Ces dernières s'inscrivent en revanche en cohérence avec les projets de restauration environnementale aujourd'hui prévus sur le site et portés par le Port. Le projet stratégique du Grand Port Maritime Nantes – Saint-Nazaire est en cours de finalisation au moment de la rédaction de ces lignes (fin 2020)

Concernant l'avenir des moyens de production d'énergie électrique dans l'estuaire de la Loire

Rien dans le texte du DOO ni dans ses documents cartographiques ne semble être de nature à s'opposer ni à freiner la mise en œuvre de ce projet, aujourd'hui envisagé sous l'angle de la reconversion (centrale à charbon rejoignant la filière qui valorise les déchets bois reconditionnés).

Le SCoT du pôle métropolitain est donc compatible avec les orientations de la DTA. Les SCoT ne sont pas des instruments de réalisation des projets, mais devaient permettre l'insertion de ces projets dans l'architecture réglementaire du territoire. Ils sont tous aujourd'hui respectueux de la règle de compatibilité avec le document de rang immédiatement supérieur, aussi la mise en œuvre de la DTA est vérifiée.

2.2.2 Transposition de l'orientation 2 relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire

Libellé de l'orientation :

« 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 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 ».

Cette orientation ne traite pas pleinement de la question de l'étalement urbain puisque consacrée uniquement aux infrastructures routières. Elle traite néanmoins d'une thématique devenue depuis 2006 encore plus centrale. Le renouvellement de la ville sur elle-même et son intensification (préalablement traitée sous l'angle plus restreint de la densification) sont en effet, devenus des sujets majeurs. L'orientation 2 retient quant à elle comme déterminantes les études amont visant à répondre aux questions d'opportunité lorsque la création ou le réaménagement d'infrastructures routières sont envisagés afin de traiter notamment des thématiques capacitaires et de positionnement et donc d'anticipation des impacts sur l'étalement urbain.

Compte-tenu de sa formulation, cette orientation vise principalement à encadrer le développement du réseau routier structurant (mises à 2 fois 2 voies) et notamment l'aménagement d'échangeurs sur deux secteurs précisément identifiés du périmètre la DTA :

- la zone nord – nord-est avec l'axe Nantes – Rennes, la vallée de l'Erdre et le secteur de Ligné ;
- la zone sud-ouest avec l'ensemble du Pays de Retz.

De ce fait, cette orientation ne concerne que les 3 SCoT suivants : SCoT du pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, SCoT du Pays d'Ancenis et SCoT du Pays de Retz.

• **le Document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT Nantes – Saint-Nazaire** indique (p. 68) à propos de la liaison structurante Ancenis – Nort-sur-Erdre – Savenay, que « le nombre d'échangeurs est limité afin de ne pas favoriser une dynamique de périurbanisation », mais sans référence explicite à la DTA

• **le DOO du SCoT du Pays de Retz** pose comme objectif (p. 72) de réaliser ou d'achever les infrastructures routières en cours ou à l'étude, et en particulier :

- « la réalisation du futur barreau de la RD117 entre Saint-Philbert-de-Grand-Lieu et Clisson desservant le territoire du SCoT avec deux échangeurs à Saint-Colomban (La Mandironnière) et Montbert (Le Landais)
- le projet d'aménagement en deux fois deux voies de la RD178 entre Tournebride et l'A83
- l'amélioration du point d'échanges de Viais »

Il précise que « ces réalisations veilleront à rester compatibles avec l'orientation 2 de la DTA concernant les échangeurs et diffuseurs ».

• **le DOO du SCoT du Pays d'Ancenis** indique (p. 18) que « les documents d'urbanisme des communes concernées par l'amélioration ou par l'aménagement des infrastructures routières identifiées dans le schéma départemental routier de Loire-Atlantique devront permettre ces réalisations ». Il cite notamment les projets suivants :

- amélioration des RD33 [entre Saint-Mars-la-Jaille et Joué-sur-Erdre] et RD723 [entre Angers et Nantes]
- aménagement des RD164 [entre Ancenis et Nort-sur-Erdre] et 923/878 [entre Ancenis et Vitré-Laval]
- établissement d'un nouveau franchissement sur la Loire (sous réserve de faisabilité économique, juridique, environnementale). Ce point ne figure pas au sein des orientations à transposer mais figure au sein de la partie dédiée aux politiques d'accompagnement.

Il convient donc de retenir que grâce à leur formulation prudente, les dispositions des SCoT n'entrent pas en contradiction avec l'orientation de la DTA, ce qui suffit à assurer leur compatibilité avec elle.

2.2.3 Transposition de l'orientation 3 relative aux espaces naturels, sites et paysages « à intérêt exceptionnel » et « à fort intérêt patrimonial »

Libellé de l'orientation :

« Les espaces naturels, sites et paysages « à intérêt exceptionnel » et « à fort intérêt patrimonial » sont, selon les cas reportés ou délimités dans les SCoT ou les PLU à une échelle pertinence.

Dans l'ensemble des espaces ainsi définis, 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.

L'affectation que donneront les documents locaux d'urbanisme aux espaces « à fort intérêt patrimonial » et les aménagements qui y seront autorisés tiendront compte de la vocation de ces espaces et des fonctions qu'ils assurent telles qu'elles ressortent du tableau n°5 ».

SCoT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire

La transposition de l'orientation 3 de la DTA dans le SCoT de la métropole Nantes – Saint-Nazaire apparaît satisfaisante : les espaces répertoriés par la DTA sont correctement recensés et délimités par le SCoT, selon des contours qui, moyennant certaines adaptations locales liées à l'échelle de transposition DTA-SCoT reprennent bien les périmètres délimités par la DTA.

Les mesures de préservation et de protection associées sont également satisfaisantes. Pour les espaces à fort intérêt patrimonial, la formulation de la mesure de protection retenue dans le SCoT reprend fidèlement les prescriptions de la DTA. Pour les espaces naturels à intérêt exceptionnel, la formulation retenue s'avère compatible avec le principe d'urbanisation limitée de ces espaces prescrit par la DTA. Le principe d'urbanisation en continuité est en revanche moins explicitement affirmé, même si en pratique, les règles applicables à ces espaces y encadrent très fortement les modalités d'urbanisation.

SCoT de CAP Atlantique

Le SCoT de CAP Atlantique opère une délimitation tout à fait satisfaisante des espaces naturels identifiés par la DTA, et ce qu'il s'agisse des espaces naturels à intérêt exceptionnel ou des espaces à fort intérêt patrimonial. Ces espaces, dont les contours apparaissent correctement repris à l'échelle du SCoT forment la trame verte et bleue du territoire. (Il faut rappeler que le concept même de TVB n'existait pas en 2006 et il s'agit donc là plus sûrement d'une transposition dans le SCoT du SRCE dont c'est l'objet). Les espaces jouissent à cet effet de mesures de préservation et de protection cohérentes avec les prescriptions de la DTA en la matière, même si, comme pour le SCoT précédent, le principe d'urbanisation « en continuité du bâti existant » n'est pas formellement exprimé.

SCoT de Pont-Château – Saint-Gildas-des-Bois

Approuvé en 2010, le SCoT de Pont-Château – Saint-Gildas-des-Bois est un SCoT de 1ère génération. À ce titre, il n'intègre pas les évolutions introduites par les lois Grenelle, lesquelles ont largement enrichi le contenu environnemental des documents d'urbanisme, à la fois en termes de diagnostic et d'objectifs.

Les orientations, telles qu'elles sont formulées dans le Document d'Orientations Générales (Le DOG est le nom du document qui précédait le DOO pour les SCoT non « grenellisés ») apparaissent globalement peu prescriptives et larges dans leurs modalités d'appréciation et d'application au niveau des PLU, à savoir :

- qu'il convient « d'assurer la protection des espaces remarquables (ZNIEFF, sites Natura 2000) » et « d'assurer dans les PLU l'identification et la protection des espaces naturels présentant un enjeu sur le plan environnemental, paysager ou écologique » ;
- ou encore « d'intégrer dans la mise en œuvre des projets urbains la prise en compte systématique des enjeux environnementaux en proposant par exemple la mise en place de prescriptions environnementales liées aux coupures vertes ou aux corridors écologiques inventoriés ».
- et enfin au sujet des paysages, qu'il convient de « veiller à assurer la préservation du patrimoine paysager remarquable (vallées du Brivet, de l'Isac, marais de Brière...) mais également du patrimoine local (réseau bocager structurant, sites d'intérêt naturel...) par la protection des éléments de paysage structurants ».

En l'absence de tout autre document cartographique dans le DOG, la carte de la DTA s'impose donc directement aux PLU. Son échelle rend toutefois sa déclinaison locale délicate et il aurait été préférable que le DOG en opère une première transposition à l'échelle du périmètre du SCoT. En effet la valeur opposable des documents graphiques est fixée lors de leur approbation : l'échelle d'exploitation ne peut différer du document officiel.

SCoT du Pays d'Ancenis – COMPA

Les espaces naturels exceptionnels protégés, à protéger et à fort intérêt patrimonial de la DTA sont repris globalement dans le SCoT. Les prescriptions du SCoT renvoient à l'échelle communale la délimitation précise de ces espaces et le niveau de protection à y associer. Les prescriptions reprennent de façon assez peu contraignante l'orientation de la DTA sur la préservation de ces espaces naturels, notamment parce-que le principe d'une extension limitée de l'urbanisation et en continuité avec le bâti existant n'est pas explicitement mentionné.

SCoT du Pays des Mauges

La transposition de l'orientation 3 de la DTA dans le SCoT du Pays des Mauges est complète. Le travail réalisé pour reporter dans le SCoT les espaces constitutifs de la trame verte et bleue est de grande qualité et reprend de manière cohérente les espaces répertoriés par la DTA.

Les dispositions applicables à ces espaces (espaces naturels à intérêt exceptionnel et espaces à fort intérêt patrimonial) reprennent de manière très satisfaisante les prescriptions énoncées par la DTA, à la fois concernant les principes d'urbanisation limitée et d'extension en continuité du bâti existant. En outre, des dispositions complémentaires, visant notamment à proposer aux PLU une méthode de traduction à leur échelle de la trame verte et bleue du SCoT, viennent utilement compléter et renforcer l'ensemble des mesures précédemment évoquées.

SCoT du Pays du Vignoble Nantais

Le SCoT du Vignoble Nantais délimite de manière tout à fait compatible avec la DTA les espaces naturels à intérêt exceptionnel et les espaces à fort intérêt patrimonial. Recensés

et délimités en « cœurs de biodiversité majeurs » et « cœurs de biodiversité annexes », ils forment la trame verte et bleue du territoire.

Les dispositions énoncées par le SCoT pour y limiter l'urbanisation sont compatibles avec les prescriptions de la DTA dans ce domaine. Comme pour quelques SCoT précédents, le principe d'urbanisation en continuité du bâti existant est moins explicitement exprimé (pour les seuls cœurs de biodiversité annexes) : mais même si ce principe n'est pas formellement repris, les mesures applicables par ailleurs amènent à considérer que ce principe peut difficilement être contourné en pratique.

SCoT du Pays de Retz

Le SCoT apparaît compatible avec l'orientation n° 3 de la DTA relative aux espaces naturels tant sur le volet extension limitée de l'urbanisation que sur le volet continuité du bâti existant.

Synthèse globale

Les espaces naturels répertoriés par la DTA sont, dans l'ensemble, correctement pris en compte dans les SCoT en vigueur. Ils sont tous intégrés dans les espaces et milieux constitutifs de la trame verte et bleue² des territoires et figurent, pour la quasi-totalité d'entre eux, dans les secteurs identifiés : en « réservoirs de biodiversité majeurs », « cœurs de biodiversité », « grands réservoirs de biodiversité », ou en « réservoirs secondaires », « cœurs de biodiversité annexes »...

S'il n'y a pas de « parallélisme » systématique entre les 3 catégories d'espaces répertoriés par la DTA (« espaces naturels protégés », « espaces naturels à protéger », « espaces naturels à fort intérêt patrimonial ») et leur identification en « réservoirs majeurs » / « réservoirs secondaires », l'ensemble des espaces de la DTA est formellement délimité dans les documents cartographiques des SCoT³. Par ailleurs, si les SCoT définissent différentes catégories d'espaces au sein de leur trame verte et bleue, cela ne s'accompagne pas nécessairement d'une hiérarchisation dans le niveau de protection dont ils bénéficient.

L'analyse comparée des espaces délimités par la DTA et des cartographies de la trame verte et bleue des territoires de SCoT laisse apparaître, localement, des adaptations marginales de certains périmètres. Cela tient d'une part au processus de transposition des espaces de l'échelle de la DTA à celle, plus fine des SCoT. Cela tient également à l'évolution des périmètres de certains espaces (notamment zones Natura 2000), qui n'étaient à l'époque de l'élaboration de la DTA qu'au stade du projet, et dont les contours définitifs ont pu évoluer au moment de l'élaboration des SCoT. Cela n'est cependant pas de nature à remettre en cause le principe de leur correcte prise en compte dans les documents.

2 Il est à noter que le concept de « trame verte et bleue » a été officiellement instauré dans le droit français avec la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, dite loi Grenelle 1. La DTA étant antérieure, elle ne fait pas de mention explicite à ce concept, repris cependant par les SCoT élaborés depuis 2007.

3 Exception faite toutefois du SCoT de Pont-Château – Saint-Gildas-des-Bois, qui constitue un SCoT de 1ère génération (non « Grenelle ») et qui, de ce fait, n'a pas conduit à travail aussi approfondi d'identification de la trame verte et bleue du territoire.

Enfin, les mesures de protection énoncées par les SCoT reprennent bien le principe d'urbanisation limitée de ces espaces, prescrit par la DTA. En revanche, le principe d'extension en continuité du bâti est, dans certains SCoT, repris de manière moins explicite. Néanmoins, les règles de gestion spécifiques applicables à ces espaces, ainsi que le cumul des règles d'urbanisation qui s'y appliquent encadrent très fortement les possibilités d'extension de l'urbanisation, qui ne peut en pratique, s'opérer qu'en continuité du bâti existant.

2.2.4 Transposition de l'orientation 4 de la DTA relative aux modalités d'application de la loi littoral

La formulation de cette quatrième orientation diffère de celle des 3 premières : pour les précédentes, les orientations proprement dites se distinguent clairement du reste du texte figurant dans les sections qui leur sont consacrées par une rédaction synthétique, une typographie spécifique, rouge sur fond blanc, précédée de la mention « L'orientation ». Dans la section consacrée aux modalités d'application de la loi Littoral, aucune mention de ce type n'apparaît, si bien qu'il convient de considérer que l'orientation est constituée ici de l'ensemble de la section 4 du Titre 3, intitulée « Modalités d'application de la loi « littoral » ».

Dans cette section, un préambule rappelle les références et les objectifs de la loi du 3 janvier 1986, dite loi Littoral, puis indique que les modalités d'application de cette loi précisées par la DTA consistent :

- « *d'une part, à identifier des espaces qu'il convient tout particulièrement de protéger, qui sont les « **espaces remarquables** » et les « **parcs et espaces boisés significatifs** » ;*
- *d'autre part, à encadrer l'urbanisation sur le littoral en identifiant des « **coupures d'urbanisation** » et en définissant les contours de ce qui doit être regardé comme des « **espaces proches du rivage** », où l'extension de l'urbanisation doit être limitée et est soumise à un régime particulier prévu au titre II de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme⁴ ».*

Le reste de la section est découpé en 4 parties, reprenant les 4 items évoqués en préambule.

Concernant les espaces remarquables du littoral : la DTA recense de façon exhaustive « les espaces, sites et paysages qui doivent être regardés comme remarquables ou caractéristiques du littoral, ainsi que les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques, sur le territoire des 24 communes concernées » (18 communes riveraines de la mer et 6 communes riveraines du lac de Grand-Lieu).

Le texte indique que ces espaces (identifiées sur les cartes 5, 6 et 7 de la DTA) **seront délimités par les documents locaux d'urbanisme** et qu'il incombe aux collectivités publiques qui en ont la charge d'en **assurer la préservation et la valorisation**.

Concernant les parcs et espaces boisés significatifs : la DTA recense les parcs et ensembles boisés existants qui peuvent être considérés comme significatifs des communes littorales. Elle indique que les espaces ainsi recensés (cartes 5, 6 et 7) **doivent être classés en espaces boisés dans les PLU**, en application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme alors en vigueur.

Concernant les coupures d'urbanisation : la DTA précise qu'elles ont pour objet d'éviter la linéarité, la banalisation et la monotonie des espaces urbains le long du littoral, en empêchant que deux secteurs urbanisés ne se rejoignent. La DTA identifie une

4 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.

quarantaine d'espaces où des coupures d'urbanisation devront être plus précisément délimitées par les documents d'urbanisme locaux. Elle indique également que ces coupures d'urbanisation **devront figurer en espaces naturels ou agricoles non constructibles** dans les documents d'urbanisme. Des aménagements résultant de **leur vocation agricole ou récréative, ou de leur fonction paysagère** y sont toutefois **autorisés**.

Concernant les espaces proches du rivage : la DTA rappelle qu'au titre de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, l'extension de l'urbanisation est limitée dans les espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs.

Afin de permettre une application cohérente de ce principe d'extension limitée, la DTA identifie des espaces qui, *« au regard de critères convergents peuvent être regardés comme proches du rivage »*. Elle poursuit en indiquant qu'il reviendra *« aux collectivités d'en préciser les limites dans les plans locaux d'urbanisme et le cas échéant, de décliner dans les SCoT l'extension limitée de l'urbanisation, compte-tenu des orientations de développement des collectivités et des obligations légales auxquelles elles doivent satisfaire, selon la nature et la vocation des zones qui y sont comprises »*.

Les critères retenus pour identifier ces espaces sont ensuite précisés. Il s'agit : de la **distance au rivage, de la topographie, de l'urbanisation balnéaire, du paysage, de l'écologie et de la géomorphologie**. La DTA identifie également **7 séquences paysagères** qui, au regard de leurs caractéristiques, doivent permettre d'affiner l'identification des espaces proches du rivage par les documents d'urbanisme.

Au regard de son contenu, cette dernière orientation de la DTA ne concerne que 3 SCoT concernés par l'application de la loi Littoral : le SCoT du pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire, le SCoT de CAP Atlantique et le SCoT du Pays de Retz.

Transposition dans le SCoT du Pôle métropolitain Nantes – Saint-Nazaire

Il est possible de considérer que l'ensemble des dispositions contenues dans le DOO et ses annexes cartographiques relatives aux modalités d'application de la loi Littoral est tout à fait compatible avec les prescriptions de la DTA dans ce domaine.

Transposition dans le SCoT de CAP Atlantique

il apparaît que la transposition des modalités d'application de la loi Littoral par le SCoT de CAP Atlantique demeure imparfaite (usage du terme « présumés » pour qualifier les espaces remarquables, étendue a priori limitée de certaines coupures d'urbanisation). Par ailleurs, le SCoT paraît insuffisamment prescriptif à l'égard des PLU sur certaines des dispositions rappelées par la DTA : pas de prescription d'un classement en espaces boisés des espaces boisés significatifs identifiés par la DTA et dispositions en matière d'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage relativement peu prescriptives.

Transposition dans le SCoT du Pays de Retz

Il ressort que le SCoT du Pays de Retz reprend de manière satisfaisante les modalités et dispositions d'application de la loi Littoral, figurent dans l'orientation 4 de la DTA de l'estuaire de La Loire.

Partie 3 : Abrogation de la DTA, pourquoi et quelles conséquences

3.1 Dispositions obsolètes

Ce que dispose la DTA :

La DTA Estuaire de la Loire, adoptée par décret n°2006-884 du 17 juillet 2006, portait pour ambition d'affirmer le rôle de Nantes - Saint-Nazaire comme métropole de taille européenne au bénéfice du Grand Ouest, d'assurer le développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire et de protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et les paysages.

L'architecture de la DTA et la valeur relative de son contenu :

La DTA est constituée de 4 titres à savoir :

- Titre I Le diagnostic, les enjeux,
- Titre II Les objectifs de la DTA,
- **Titre III Les orientations de la DTA**
- Titre IV Les politiques d'accompagnement

Comme le précise le texte de la DTA lui-même (page 6, nous mettons en gras les éléments qu'il nous paraît important de relever) :

*« Le titre III « Orientations » **rassemble les dispositions de la directive qui ont un caractère contraignant.** Les documents locaux d'urbanisme devront être compatibles avec **ces orientations de la D.T.A.** En outre, les modalités d'application des dispositions particulières au littoral s'appliquent à toute personne publique ou privée, pour ce qui concerne les actes et les décisions relatifs à l'utilisation des sols. »*

Au sein de ce **titre III** figurent les 4 orientations contenues dans la DTA :

- Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes – Saint-Nazaire
- Orientation relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire
- Orientation relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages
- Modalités d'application de la loi littoral

Le texte de la DTA (toujours page 6) précise :

« A contrario les trois autres titres et notamment les titres II et IV (le titre I ayant vocation à poser le cadre et l'objet de la DTA) n'ont pas à être transposés formellement dans les documents d'urbanisme de rang inférieur, le lien de compatibilité limitée vis-à-vis des SCoT et à défaut des PLU, n'existant qu'à son endroit »

Les éléments caducs et leur poids au sein de la DTA :

C'est au sein de l'orientation 1 de la DTA du titre III, relative à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes-Saint Nazaire, que figurent **trois projets fondamentaux** de la DTA aujourd'hui **obsolètes**.

- **projet d'implantation et d'aménagement de l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes** : abandonné par décision du Premier ministre prononcée lors du discours du 17 janvier 2018;
- **projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est** : abandonné par le conseil de surveillance du port lors de l'adoption de la révision de l'évaluation environnementale du projet stratégique du Grand Port Maritime de Nantes - Saint-Nazaire le 23 octobre 2015 ;
- **avenir des moyens de production d'énergie électrique dans l'estuaire de La Loire** (la centrale électrique de Cordemais) : obsolète depuis l'entrée en vigueur de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 et du contrat de territoire signé en janvier 2020.

Ces orientations de la DTA de l'Estuaire de la Loire apparaissent désormais obsolètes en raison de l'évolution des circonstances de droit. Leur obsolescence rend l'application contraignante des dispositions correspondantes de la DTA illégale.

3.2 Bilan global

Analyse sommaire des éléments de la DTA réalisés au sein des orientations :

Malgré l'abandon des principales orientations (orientations 1 du titre III), des actions déterminantes ont été engagées.

1 – Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle Nantes – Saint-Nazaire

1-1-Implantation et aménagement de l'aéroport de Notre Dame des Landes

1-1-1 Desserte terrestres par RN165 et RN137 :

Abandon du projet de barreau routier en lien avec l'abandon du projet aéroportuaire.

1-1-2 Dessertes en transport en commun étudiées en lien avec les Autorités organisatrices de transport :

Validation d'un schéma d'accessibilité à court, moyen et long termes en 2013 par le Syndicat Mixte Aéroportuaire SMA. Lignes interurbaines à haut niveau de service+ tram-train La Chapelle sur Erdre + et étude des Liaisons Nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL)

1-1-3 Assiette de la ligne SNCF Nantes - Chateaubriant préservée :

Ligne ré-ouverte à la circulation ferroviaire en 2014

1-2 Extension portuaire sur le site de Donges-Est

1-2-1 aménagements du site et mesures compensatoires :

Site non aménagé et conservé en espace naturel protégé. 460 ha avec un plan de gestion 2016-2025.

1-3 Avenir des moyens de productions d'énergie électrique dans l'estuaire de la Loire

1-3-1 Potentiel d'énergie éolienne pour équilibrer :

Champ d'éoliennes prévues au large de Guérande (dit du banc de Guérande) et de l'île d'Yeu (dit des deux îles). Ce dernier n'est pas situé dans l'estuaire externe de La Loire.

1-3-2 Capacités d'extension de la centrale de Cordemais préservées :

Étude de reconversion lancée par EDF en 2022 (pacte de territoire de Cordemais)

3.2.1 Politiques d'accompagnement

Analyse sommaire des éléments non prescriptifs de la DTA réalisés :

Bien que la partie politique d'accompagnement de la DTA ne soit pas prescriptive, des projets ont été traités et certaines réalisations sont inventoriées. (la numérotation utilisée ci-après correspond à celle utilisée par le DTA)

1-1 Optimiser les liaisons terrestres internes du territoire de la DTA

1-1-1 Améliorer les liaisons entre Nantes et Saint Nazaire – liaisons ferroviaires :

Traversée de la raffinerie de Donges :

Étude spécifique pour diminuer les risques à mener dans le cadre du PPRT. Etude de dangers a été réalisée, et les travaux financés ont été lancés en septembre 2019

Amélioration de l'axe Nantes-St Nazaire :

CPER 2000-2006 et 2007-2013 : étude de capacité de l'axe Nantes-Savenay-Le Croisic/Redon. De nombreuses opérations programmées suite au schéma directeur en cours du CPER 2015-2020, et étude des Liaisons Nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL). CPER 2007-2013 : Schéma directeur de la gare de Nantes, Etudes diverses menées (étude d'une voie d'évitement de Chantenay) et travaux voies 52-53 et 54-55, travaux de séparation des flux au sud-est de la gare de Nantes. Ajout d'un quai sud en gare de Nantes (2008).

Etudes engagées sur Saint Nazaire et La Baule : Travaux gare de Saint Nazaire réalisés (accessibilité).

Liaisons ferroviaires intervilles entre Nantes et Saint Nazaire renforcées avec la participation des collectivités locales : Desserte TER à la 1/2 heure vers Savenay au service annuel 2020, 66 trains par jour sur la section (TER et TGV). Travaux en gares de Savenay réalisés.

1-1-2 Améliorer les liaisons entre Nantes et Saint Nazaire – liaisons routières

Aménagement de la capacité de desserte routière Nantes – Saint Nazaire :

Aménagement de la RN165 : aménagement de la section entre Savenay – Malville, mis en service en 2008. aménagement de la bifurcation entre la RN165 et la RN444 : chaussée nord mise en service en 2012 ; chaussée sud, inscrite au CPER 2015-2020 : travaux en 2020.

1-1-3 Améliorer les liaisons entre Nantes et Saint Nazaire – liaisons fluviales

Études d'opportunité à mener pour du cabotage fluvial :

Mise en place du service Flexiloire en ligne régulière entre Montoir et Cheviré en 2018 + une ligne vrac en 2019 entre Bas Chantenay et Cheviré (travaux de déconstruction). Colis XXL d'Airbus (trafic socle du service fluvial)

Fermeture du service de transport fluvial des sables de Loire (vers Saint-Julien de Concelles) en 2013.

1-1-4 Améliorer le fonctionnement du périphérique nantais

Programme d'équipements de gestion du trafic du périphérique de Nantes (programme SEXTAN1 et SEXTAN2). Définition d'un parti d'aménagement à long terme du périphérique de Nantes permettant une vision globale des enjeux et la définition des

priorités d'aménagement : décision ministérielle du 18/10/2016. Aménagement du périphérique nord entre les portes d'Orvault et de Rennes (voies d'entrecroisement) : mise en service en 2020. Ouverture du pont de Cheviré à 3 voies par sens entre les portes de Bouguenais et de l' Estuaire. Mise en place de régulations d'accès sur le périphérique ouest extérieur (portes d'Armor, Atlantis et Saint Herblain). Réaménagement de la porte de Rezé en lien avec le déplacement du MIN. Intégration de l'aménagement de la porte de Gesvres dans le plan d'investissement autoroutier et dans la convention de concession Etat – Cofiroute

1-1-6 Principes d'aménagement ferroviaires relatifs au grand transit Est-Ouest ainsi que Nord-Sud

Maintenir un bon niveau de service sur le réseau ferré pour accéder à Paris en procédant dans un premier temps à des aménagements de capacité sur les sections Saint-Nazaire – Nantes-Angers :

Évoqués ci-avant : Études de capacité de l'axe, et étude de fiabilisation Nantes-Angers sur le CPER R2007-2013, études de schéma directeur de l'axe en cours, travaux de redécoupage des blocks de signalisation entre Nantes et Ancenis

Améliorer les performances de l'interconnexion des réseaux ferrés TGV au sud de l'île de France par l'aménagement, déjà programmé, de la liaison Massy-Valenton et à terme par un nouveau tracé :

Massy Valenton Est en travaux (fin T3 2022) et études PRO sur Massy Valenton Ouest. (fin des travaux en 2026) Débat public réalisé en 2011 sur le barreau d'interconnexion sud (nouveau tracé)

Permettre un service fiable et compétitif pour le fret ferroviaire, notamment au départ du GPM, en mettant en place des sillons dédiés et en permettant une massification des flux :
Sillon fret inclus dans la trame de l'axe Saint-Nazaire Nantes Angers

Faciliter l'intermodalité par la mise en place de titres de transports uniques et de plateforme d'échanges pour les voyageurs, le développement du transport combiné pour les marchandises avec notamment des plateformes logistiques adaptées :

Site DESTINEO mis en place par la Région en 2006 (calculateur d'itinéraire uniquement)
Billétique Métrocéane (1 seul titre TER, TAN, STRAN et LILA en fonction de la zone choisie)

Améliorer les relations entre Nantes et Rennes en tenant compte de la desserte de Notre Dame des Landes :

Débat public LNOBPL en 2014. Poursuite du projet sans NDDL – CPER 2015-2020 : Augmentation de l'offre entre Nantes et Rennes en 2019 (18 A/R par jour)

Améliorer la liaison Nantes-Bordeaux et développer les liaisons à longue distance le long de la façade Atlantique :

Travaux de rénovation effectués en 2019 entre Clisson et La Roche sur Yon (RVB) + Travaux de modernisation de l'infrastructure en cours entre la Roche sur Yon et la Rochelle + travaux programmés au sud de Saintes (CPER PdL et NA) Schéma directeur TET validé et augmentation proposée de 3 à 4 A/R

1-1-12 Principes d'aménagement des infrastructures routières :

RN171 :

mise en service de la déviation de Bouvron en 2019 avec un créneau de dépassement à 2x2 voies.

1-1-13 Principes des modes alternatifs à la route

Encouragement au fret ferroviaire, trafic fluvial et cabotage maritime :

Fret ferroviaire présent en conventionnel au départ du GPM (céréales, huiles, Total).
Trafics par oléoduc également importants sur le GPM. Trafic fluvial via Flexiloire

3.2.2 Protection de l'environnement

Les zonages de protection de l'environnement

La démarche de **réduction de la consommation foncière** est concomitante de la démarche de déploiement des zonages (inventaires et outils de gestion) mise en œuvre depuis l'avènement de la DTA. Elles se sont intensifiées à la fin des années 1990 et l'adoption de la loi SRU constitue un élément majeur quant à la réduction attendue de la consommation foncière.

La définition et mise en œuvre du réseau des sites Natura 2000 reposant sur les directives européennes Oiseaux et Habitats a permis la désignation des sites, la précision de leurs caractéristiques et des enjeux de conservation ainsi que l'adoption des documents d'objectifs *ad hoc*. Les démarches relatives à la modernisation en continu des ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Écologique Faunistique et Floristique) de deuxième génération se sont également poursuivies depuis l'adoption de la DTA.

En outre, les pôles urbains visés par la DTA, déclinés selon le lien hiérarchique de compatibilité limité dans les documents d'urbanisme de rang inférieur, ont permis un développement harmonieux conciliant aménagement du territoire et protection des sites dont la vocation environnementale était déjà contenu par le *distingo* entre espaces naturels « à intérêt exceptionnel » et espaces naturels « à fort intérêt patrimonial ».

Les démarches relatives à des politiques sectorielles sont à souligner.

Les plans et programmes majeurs

- Le SRADDT des Pays de la Loire 2008
- les 7 SCoT couvrant l'intégralité de l'aire de la DTA.
- Le SAGE estuaire de La Loire 2009
- La Charte du PNR de la Brière 2014-2026
- La démarche TVB au travers du SRCE 2016-2021
- Le SDAGE du bassin Loire Bretagne 2016-2020
- Le développement de la démarche PEAN (en cours actuellement)
- Le SRADDET (en cours d'élaboration actuellement)

3.2.3 Modalités d'application de la loi littoral

Analyse sommaire de la déclinaison territoriale des modalités d'application de la loi littoral

Les dispositions de la loi littoral s'imposent aux communes indépendamment de l'existence d'une DTA, aussi cette dernière une fois retirée ne verra pas l'application de la loi littoral remise en cause.

La DTA a permis d'identifier précisément les espaces visés, et de préciser la portée de dispositions accordant aux auteurs des documents d'urbanisme une certaine marge d'appréciation.

Les modalités d'application de la loi littoral ont permis d'unifier et de coordonner la mise en œuvre de certains concepts de la loi sur l'ensemble du territoire concerné.

Le territoire de la DTA, aujourd'hui intégralement couvert par des SCoT, parfois de deuxième génération, a vu la transposition complète des modalités d'application de la loi Littoral précisées par le DTA. Ces derniers, appliquant le lien de compatibilité, ont territorialisé les modalités d'application de la loi littoral.

Espaces Remarquables

Dans le cadre l'élaboration de la DTA, un travail très important de recensement des espaces remarquables a été réalisé par les services de l'État. Ces études ont été soumises aux communes qui les ont validées avant intégration définitive dans la DTA. Les espaces répertoriés en Loire-Atlantique concernent essentiellement des estrans, marais, marais salant et côtes rocheuses.

La suppression de la DTA ne remettrait pas en cause le recensement de ces espaces «intrinsèquement» remarquables, repris par l'ensemble des documents de planification depuis l'entrée en vigueur de la DTA.

Espaces Boisés Significatifs

Les études préalables à la DTA ont procédé au recensement de ces espaces boisés, recensement qui a été validé par l'ensemble des communes avant d'être intégré sous la forme d'une cartographie, à la DTA.

Cette trame a également été reprise par l'ensemble des documents de planification, et l'abrogation de la DTA ne la remettrait pas en cause, sauf à ce qu'une commune soit en mesure d'établir qu'un espace a perdu sa vocation d'«espace boisé significatif» ou qu'une erreur d'identification aurait été commise à l'origine. Ces deux possibilités de corrections existent en présence ou non d'une DTA.

Eu égard à la rareté des boisements dans le département de la Loire-Atlantique, de nombreux espaces boisés de faible superficie ont été retenus et actés dans la cartographie de la DTA. Ce choix a été validé par l'ensemble des communes au moment de l'adoption de la DTA. Ces boisements sont aujourd'hui protégés au niveau des SCoT

comme des PLU et toute remise en cause devrait être soigneusement justifiée au moment de la mise en révision.

Coups d'urbanisation

Les espaces identifiés par la DTA comme des coupures d'urbanisation ont été repris par les SCoT et PLU et figurent dans les documents d'urbanisme en zonage naturel ou agricole non constructible.

Suite à l'abrogation de la DTA, il serait donc théoriquement possible pour les auteurs de documents d'urbanisme de remettre en cause certaines des coupures. Une telle démarche se heurterait toutefois à plusieurs difficultés :

- Obligation légale de prévoir des coupures sur chaque commune (et donc nécessité de justifier une suppression éventuelle) ;
- Forte protection conférée par le zonage A ou N : réduction des espaces naturels difficile à mettre en œuvre spécialement en commune littorale ;
- Approche systémique permise par une application combinée des autres articles de la loi littoral, notamment l'impossibilité d'étendre les hameaux et l'impossibilité de constructions isolées en espaces proches du rivage, et, hors espaces proches, uniquement pour des activités incompatibles avec le voisinage d'habitations.

La conjonction des différentes dispositions de la loi littoral instaure de fait une protection très efficace des espaces naturels et la suppression de la DTA induirait peu de risques sur l'identification des coupures d'urbanisation.

Espaces proches du rivage

Les études réalisées dans le cadre de l'élaboration de la DTA ont permis d'identifier les espaces pouvant être regardés comme proches du rivage au sens des dispositions de la loi littoral, à partir de plusieurs critères principalement identifiés par le juge administratif (distance au rivage, topographie, urbanisation balnéaire, paysage, écologie, géomorphologie).

La DTA énonce que cette «présomption d'appartenance aux espaces proches du rivage» est précisée dans les documents d'urbanisme, les SCoT ayant vocation à fixer les grandes orientations inhérentes à ces espaces, et les PLU à en décliner plus précisément les limites.

L'ensemble des SCoT et PLU soumis à l'application de la loi littoral, y compris autour du lac de Grandlieu, a intégré la délimitation des espaces proches du rivage telle que proposée par la DTA (cartographie au 1/50 000). La pertinence de cette délimitation n'a, à ce jour, jamais été remise en cause par le juge.

La suppression de la DTA n'aurait en conséquence aucun effet immédiat sur la délimitation des espaces proches du rivage dans le département.

Dans la mesure où tous les SCoT concernés sont conformes aux dispositions de la DTA, une démarche de remise en cause du périmètre des espaces décrits s'effectuerait nécessairement au niveau du SCoT et sur l'ensemble de son périmètre, ce qui rendrait la démarche complexe et délicate, notamment s'il s'agit d'une remise en cause importante. L'ordonnance du 17 juin 2020 incitant à l'extension de la superficie des SCoT à venir

(dont le projet de loi de ratification a été présenté en conseil des ministres à la rentrée 2020), renforce la difficulté d'une telle remise en cause. Il appartiendrait en effet aux auteurs du SCoT de démontrer que la délimitation proposée par la DTA n'était pas pertinente, et de déterminer en conséquence de nouveaux critères d'identification, et ce, tout en restant en cohérence avec l'abondante jurisprudence disponible en la matière. En outre, ce travail serait contraire au principe de non-régression des règles et des outils en matière de protections de l'environnement.

Des ajustements ponctuels dans la délimitation des espaces proches du rivage, des coupures d'urbanisation, des espaces boisés significatifs et des espaces remarquables restent possibles, tout comme ils l'étaient d'ailleurs sous l'emprise d'une DTA qui laissait aux collectivités le soin de préciser, en fonction des spécificités de chaque territoire, la limite exacte de ces espaces.

Autour du Lac de Grandlieu

En ce qui concerne les **espaces remarquables**, leur tracé sur le secteur de Grandlieu correspond à la limite du site classé, et cette délimitation, qui répond parfaitement aux critères de l'article L.121-4 n'est pas susceptible d'être remise en cause; elle n'a du reste jamais été contestée.

La rareté des **boisements** sur le département a conduit à classer en espaces boisés significatifs de petits boisements. L'abrogation de la DTA pourrait conduire les communes et leurs groupements à ré-interroger la pertinence de ces classements pour les boisements de faible superficie. Cette réflexion serait nécessairement menée au niveau du SCoT et nécessiterait en tout état de cause une justification très minutieuse: l'argument de la DTA selon lequel la protection des boisements en Loire-Atlantique représente un enjeu important du fait de leur rareté et de la pression de l'urbanisation reste pertinent même en l'absence d'une norme supérieure imposant cette protection.

Plusieurs **coupures d'urbanisation** ont été identifiées autour du lac de Grandlieu, une seule sur la façade nord du lac, au niveau de la commune de Saint-Aignan de Grandlieu. Cette coupure située à l'Ouest du secteur urbanisé de la commune de Saint-Aignan ne semble pas remettre en cause une éventuelle extension de celui-ci. Sa suppression n'est en aucun cas envisageable en l'absence d'autre coupure identifiée sur la partie nord du lac. Une réduction de son périmètre est possible en théorie mais de portée pratique limitée. Les coupures sont toujours localisées sur des secteurs naturels ou agricoles pour lesquels la loi littoral interdit toute construction isolée, à l'exception notable des installations agricoles incompatibles avec le voisinage des zones d'habitation en dehors des espaces proches du rivage. Il appartiendrait au SCoT de préciser le cas échéant les éventuels ajustements à apporter à ces coupures d'urbanisation en fonction des circonstances locales et en veillant à justifier le bon équilibre entre développement de l'activité agricole et protection des abords du site classé.

La question des **espaces proches du rivage** est plus complexe.

Les deux principaux critères utilisés dans le cadre de l'élaboration de la DTA pour les espaces proches autour de Grandlieu sont les bassins versants et les entités paysagères définies dans le cadre d'une étude paysagère. L'absence de jurisprudence spécifique aux

grands lacs n'a pas permis de confirmer ou d'infirmer la pertinence de l'option retenue, de sorte que des propositions alternatives sont susceptibles d'être étudiées.

Néanmoins, les éventuels ajustements de la limite des espaces proches du rivage autour du lac de Grandlieu ne pourront en tout état de cause être que ponctuels, dûment motivés, et de faible ampleur. Ils ne pourront en toute hypothèse concerner que les espaces les plus éloignés du lac, la proximité avec celui-ci restant un critère déterminant pour le juge aux abords des lacs comme du littoral.

Pour rappel : la grande majorité des dispositions de la loi littoral sont directement opposables aux actes d'occupation des sols. Les PLU et PLUI ne font jamais obstacle à leur application.

3.3 Scénarios d'abrogation et choix retenu

Le droit en vigueur permet d'envisager plusieurs possibilités pour abroger la DTA et/ou ses dispositions obsolètes. Ces possibilités sont analysées ci-après

Modification de la DTA

Cette procédure **ne peut être mise en œuvre** que dès lors que les modifications projetées ne portent pas atteinte à **l'économie générale** de la DTA.

La notion d'économie générale n'est pas simple à appréhender. Elle n'est pas définie en droit, et il n'existe pas de jurisprudence illustrant la notion « d'atteinte à l'économie générale d'une DTA ».

Le nombre et la portée des modifications apportés à la DTA, sur des orientations majeures du seul livre qui soit annoncé comme contraignant, ont conduit à considérer qu'elles portent atteinte à l'économie générale de celle-ci.

Dès lors, la procédure de modification de la DTA a été écartée.

Révision de la DTA en vue de sa transformation en DTADD

La seule procédure de révision prévue par les textes est celle de l'article L. 102-10 du code de l'urbanisme relatif aux DTADD c'est-à-dire aux Directives Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable dont le mécanisme a succédé au DTA. Cet article renvoie à la procédure d'élaboration des DTADD prévue par les articles L. 102-6 à L. 102-9.

Pour ce qui concerne notre territoire concerné par le DTA Estuaire de La Loire, la possibilité de recourir à la révision d'une DTA (et non d'une DTADD) ne ressort pas explicitement des articles L. 172-1 et suivants du code de l'urbanisme relatifs au régime juridique des DTA approuvées avant le 13 juillet 2010. Seules sont en effet visées par ce texte les DTADD.

Cela signifie donc que la révision d'une DTA pourrait prendre la forme d'une élaboration de DTADD, mais cela interrogerait le bien-fondé de la procédure.

En effet, les textes relatifs à l'approbation d'une DTADD ne traitent pas du sort d'une DTA la précédant: l'adoption éventuelle d'une DTADD n'entraîne pas l'abrogation de la DTA qui pré-existe. En outre, l'élaboration de la DTADD ne serait donc pas de nature à supprimer l'obligation des SCoT de notre territoire à être compatible avec la DTA puisque cette dernière pourrait continuer à exister en droit.

Enfin, une DTADD n'a pas le même caractère opposable aux documents d'urbanisme que la DTA. Aussi, une opération consistant à transformer ce qu'il resterait de la DTA Estuaire de la Loire, en une DTADD, ne conserverait aucun caractère contraignant.

La révision de la DTA est à écarter.

L'abrogation de la DTA par voie législative

Il s'agirait ici de proposer à l'Assemblée Nationale de voter un texte de loi, abrogeant la DTA de l'Estuaire de la Loire.

Plusieurs motifs semblent cependant devoir conduire à écarter cette hypothèse.

En premier lieu, **l'abrogation par voie législative des DTA a été exclue par les rédacteurs de la Loi Grenelle 2** (également appelée Loi ENE) puisque l'article L. 172-5 prévoit expressément que la suppression des DTA s'effectue par décret en Conseil d'État (et donc par voie réglementaire).

L'orthodoxie juridique impliquerait donc que préalablement à l'éventuelle abrogation d'une DTA par voie législative, l'article L. 172-5 du code de l'urbanisme soit supprimé.

En second lieu, la disposition législative qui viendrait abroger la DTA semblerait juridiquement discutable au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement : cet article comporte deux volets, d'une part, l'accès aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et d'autre part, la participation du public à l'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement.

Une telle disposition législative d'abrogation semblerait ainsi juridiquement discutable au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement, et à tout le moins en raison du fait que le public serait ainsi privé de la faculté de participer à l'édiction de la décision d'abrogation à travers, notamment, la procédure d'enquête publique pourtant exigée par le code de l'urbanisme.

Il convient également de souligner que 5 autres DTA sont actuellement en vigueur sur le territoire national. Elles ne sont pas pour leur part obsolètes.

L'abrogation de la DTA par voie réglementaire

L'article L. 172-5 du code de l'urbanisme précité prévoit que la suppression/abrogation d'une DTA doit être réalisée selon la procédure applicable à la modification, tout en précisant que cette suppression/abrogation intervient par décret en Conseil d'État (alors que le préfet de région est l'autorité compétente pour approuver la modification d'une DTA).

La suppression par voie réglementaire apparaît donc comme étant la procédure «naturelle» et la seule prévue par les textes pour prononcer l'abrogation d'une DTA.

En définitive, la procédure d'abrogation de la DTA par voie réglementaire constitue l'option retenue.

3.4 Conséquences de l'abrogation

La disparition de la DTA n'est pas de nature à faire régresser les protections environnementales actuelles.

La stratification des documents d'urbanisme locaux

Depuis l'adoption de la DTA, plusieurs générations de documents sont venues renforcer et compléter le dispositif de protection : les SCoT et les PLU qui ont été adoptés depuis juillet 2006 (date d'entrée en vigueur de la DTA) ont assez largement réalisé ces transpositions.

L'État a pu émettre ses remarques et réserves aux travers de l'association et des consultations prévues par les procédures SCoT et PLU. Il en sera de même pour les futures générations de documents de planification car les SCoT comme les PLU(I) ont vocation à évoluer.

Les autres documents sectoriels de génération plus récente que la DTA

Le Schéma Régional de Cohérence Écologique (SRCE), le Schéma Régional Climat Air Energie (SRCAE) ont été adoptés. Le SRCE est un document co-élaboré État et Région approuvé en 2015, donc postérieurement à de nombreuses avancées législatives en matière environnementale (les deux lois dites « Grenelle 1 et 2 »). Le SRCE, schéma sectoriel transposant la Directive Cadre sur l'Eau traite spécifiquement des ressources (biodiversité, réseau écologique, habitats naturels). Il est dédié à l'environnement (pas la DTA). Les cartes DTA identifiant les espaces ayant un intérêt exceptionnel et ceux à fort intérêt patrimonial, sont établies sur la base de critères repris depuis lors par le SRCE notamment. A minima, les critères demeurent, la connaissance s'accroît avec les diagnostics et les campagnes de terrain. Enfin, les moyens techniques s'affinent et progressent. **Le SRCE est allé plus loin sur le fond et sur la forme que la DTA** (nouveaux critères comme le bocage, co-élaboration). C'est une avancée majeure en matière de protection. **Son appropriation par les acteurs est réelle.** Les nombreuses réunions organisées dans le cadre de son élaboration ont permis le partage de la démarche et les ajustements nécessaires. Les acteurs locaux sont sensibilisés et moteurs en matière de protection. Cet aspect fera partie des enjeux qui seront portés par l'État dans le cadre de l'élaboration des futurs SCoT.

L'abrogation de la DTA, qui ne traitait pas du bocage, n'emportera pas l'abrogation du SRCE. Le SRCE doit néanmoins disparaître avec l'avènement du SRADDET qui intégrera son contenu. La disparition de la DTA, relayée dans son approche embryonnaire sur cette thématique conduira à prendre la mesure de la qualité et de la force des outils qui lui ont succédé et qui vont perdurer.

Les avancées législatives et réglementaires

Nombre de lois concernant la protection de l'environnement sont postérieures à l'adoption de la DTA. **La disparition de la DTA n'emportera pas l'abrogation du corpus réglementaire environnemental.** La loi oblige par exemple à traiter la TVB donc, la disparition de la DTA ne sera pas de nature à remettre en cause la protection.

L'article 46-I de la loi Elan habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure législative propre à rationaliser la hiérarchie des normes opposables aux documents d'urbanisme. Deux ordonnances ont été adoptées le 17 juin 2020. **La loi de ratification, présentée en conseil des ministres après l'été 2020, permettra l'entrée en vigueur de l'ordonnance dédiée à la hiérarchie des normes qui remplacera notamment le lien de prise en compte par le lien plus fort de compatibilité pour le SRCE, est prévue pour avril 2021.**

Au sein de la seconde ordonnance consacrée aux SCoT, **la note d'enjeux** (vision de l'État) prend une place plus centrale. Elle doit être élaborée par l'État sur demande des auteurs des futurs SCoT et PLUI. Le « dire de l'État » venant compléter le « porter à connaissance » qui lui rappelle l'état du droit positif, sera donc au fondement, avec d'autres pièces, de la déclinaison du principe de non régression environnementale.

La note d'enjeu de l'État :

Cette note se veut constituer un exposé faisant état des enjeux que l'État identifie sur leur territoire et que le document d'urbanisme, qui va être élaboré, est appelé à traduire. Cette note permet de renforcer le dialogue entre l'État et la collectivité en amont de l'élaboration du document d'urbanisme, favorise la compréhension partagée des enjeux issus de la hiérarchie des normes opposable au document d'urbanisme ainsi que l'unicité du dire de l'État.

Un cadre qui s'est également enrichi d'un principe central et d'une démarche de l'État

Le principe de non régression environnementale est consacré depuis 2016 (Loi Biodiversité).

La stratégie Zéro Artificialisation Nette a été initiée suite au plan biodiversité de 2018.

Regard combiné sur le principe de non régression et la stratégie Zéro artificialisation Nette (ZAN).

Les SCoT et PLU de demain ne pourront que très difficilement revenir sur les protections à l'œuvre aujourd'hui sans que ne soit battu en brèche le principe de non-régression de la protection de l'environnement ou encore la démarche ZAN.

Le premier est un principe inscrit au Code de l'environnement par la loi par La loi du 8 août 2016 sur la biodiversité. **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* ».

Ce principe directeur du droit de l'environnement, au même titre que le principe de précaution, du pollueur-payeur, de participation du public, d'accès aux informations environnementales etc., a pour objectif d'orienter l'action des pouvoirs publics.

Le juge administratif a été récemment amené à clarifier la mise en œuvre de ce principe notamment dans deux décisions qui aident à mieux saisir ses implications pratiques.

Ces deux décisions sont celles rendues par le tribunal administratif de La Réunion (jugement du 14 décembre 2017 (n°1401324), et par le Conseil d'État le 08 décembre 2017 (n°404391)

Il ressort de ces deux décisions que lorsque le juge administratif est amené à s'assurer du respect du principe de non-régression, il doit à cet effet examiner et comparer les niveaux de protection accordés par les anciennes et les nouvelles dispositions du texte sur lequel il se prononce. Il conduira cet examen avec le souci de relever une *amélioration constante*.

Stratégie Zéro Artificialisation Nette

Dans le contexte où la Commission européenne a fixé un objectif d'arrêt d'ici 2050 de «toute augmentation nette de la surface de terre occupée», la lutte contre l'artificialisation s'opère en France à travers plusieurs approches: les lois sur l'urbanisme (lois SRU (2000), Grenelle II (2010) et ALUR (2014)) qui visent à limiter la périurbanisation à travers les documents d'urbanisme; la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (2010) qui fixe un objectif de réduction de moitié à l'horizon 2020 du rythme d'artificialisation des terres agricoles; et les orientations stratégiques de la politique climatique (la stratégie nationale bas carbone (2015) vise un arrêt à terme de la consommation des terres agricoles et naturelles, avec une forte réduction à l'horizon 2035). Le plan biodiversité publié en juillet 2018 vient conforter et renforcer cette ambition.

Le gouvernement a publié fin juillet 2019 une instruction aux services déconcentrés de l'État pour leur demander d'accompagner les collectivités territoriales dans la lutte contre l'artificialisation des sols et de contribuer à l'objectif "zéro artificialisation nette" inscrit dans le plan pour la biodiversité de 2018.

Une circulaire est venue compléter le dispositif en cours d'élaboration le 24 août 2020. Elle traite du rôle des préfets en matière d'aménagement commercial dans le cadre de la lutte contre l'artificialisation.

Des risques résiduels face aux stratégies qui perdurent :

Un risque modéré à nul :

Les caractéristiques des nouveaux liens entre documents de planification

Aujourd'hui : la DTA fait appel au principe de compatibilité pour voir ses orientations traduites dans les documents de rang inférieur alors que le lien juridique actuel est moindre en ce qui concerne le SRCE et le futur SRADDET (lien de prise en compte).

La notion de prise en compte constitue le troisième niveau d'opposabilité entre une norme dite supérieure et une norme dite inférieure (du plus contraignant au moins contraignant : conformité, compatibilité, prise en compte). La prise en

compte implique une obligation de compatibilité avec dérogation possible pour des motifs justifiés. Selon le Conseil d'État, la prise en compte impose de « ne pas s'écarter des orientations fondamentales sauf, sous le contrôle du juge, pour un motif tiré de l'intérêt [de l'opération] et dans la mesure où cet intérêt le justifie » (CE, 9 juin 2004, 28 juillet 2004 et 17 mars 2010).

Concrètement, s'agissant des projets, la prise en compte du SRCE va constituer un élément de connaissance supplémentaire mais l'enjeu de la TVB s'inscrit plus globalement dans la nécessaire prise en compte des enjeux environnementaux.

Néanmoins avec l'ordonnance dédiée à la hiérarchie des normes qui réduit les modalités et les conditions de l'opposabilité notamment entre documents en supprimant le lien de prise en compte au profit du seul lien de compatibilité, renforce le « poids » du SRADDET (lien de compatibilité avec les règles générales du fascicule et lien de prise en compte avec le reste du SRADDET). Si le SRADDET des Pays de La Loire est approuvé après l'entrée en vigueur de l'ordonnance (avril 2021) certains SCoT à venir devront respecter le SRADDET avec un lien plus fort qu'actuellement. À ce jour, plusieurs structures porteuses de SCoT ont manifesté leur volonté d'engager une révision de leur document. À noter que ces documents devront également se conformer à l'ordonnance du 17 juin 2020 venue réformer l'outil SCoT et notamment sa teneur et les principes qui président à la détermination de son aire géographique.

Le contenu du SRADDET

La loi NOTRe confiant l'élaboration des SRADDET aux régions précise que ce schéma intègre plusieurs schémas ou plans régionaux sectoriels (SRCE, SRCAE en particulier) traitant de l'aménagement du territoire, et que ces derniers ne pourront évoluer durant la phase d'élaboration du SRADDET ;

Les documents de travail qui préfigurent le futur SRADDET -dont l'arrêt de projet devrait être voté fin 2020- fusionnent et feront disparaître les SRCE et SRCAE ou encore le Schéma Régional de l'Intermodalité notamment). Le projet de SRADDET ne semble ne pas revenir sur le niveau de protection atteint par ces mêmes documents à ce jour.

Le renforcement du rôle du SCoT

Les évolutions notables et continues en matière de document de planification.

Aujourd'hui en 2020, l'outil Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) créé en 2000 par la Loi Solidarité Renouvellement Urbain ou SRU du 13 décembre 2000, a depuis la loi du 10 juillet 2010, - dite loi Grenelle, portant Engagement National pour l'Environnement, puis la loi ALUR (pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové) du 14 mars 2014 - un rôle intégrateur renforcé.

La dernière évolution issue de l'ordonnance du 17 juin 2020 pour cet outil accroît encore sa fonction intégratrice et encourage l'élargissement de son périmètre (échelle du bassin d'emploi ou du bassin de mobilité).

La loi littoral s'applique et demeure :

De nombreux territoires littoraux n'ont pas bénéficié de la démarche DTA. Ces territoires, dont la fragilité ou les enjeux sont avérés n'ont pas pâti de l'absence de cette approche complémentaire de l'État. La déclinaison des modalités d'application de la loi littoral, au travers des éléments graphiques notamment (cartes au 1/50 000ème) a permis une plus grande netteté dans les attendus grâce au rappel des principes énoncés et des critères

explicités. Ces derniers étaient à même de guider les rédacteurs de SCoT. En outre, la définition des différentes séquences géographiques a guidé les responsables locaux dans leur travail de construction de leurs documents de planification.

Aujourd'hui, ces protections reprises aux zonages des PLU et PLUI ne sont pas susceptibles d'être différenciées des territoires pour lesquels il n'y a jamais eu de DTA. A titre d'exemple, les SCoT des départements limitrophes, ainsi que les PLU et PLUI ne sont pas moins protecteurs et n'ont pas moins mis en œuvre la loi littoral.

Il faut en outre rappeler que cette loi trouve à s'appliquer directement aux projets et donc au territoire quand bien même les SCoT et les PLU ne seraient pas conformes à la loi littoral.

La mise en œuvre de la DTA depuis 2006 a conforté les protections qu'elle porte :

Depuis 2006, la mise en œuvre de la loi a partout progressé. Le juge saisi de questions toujours plus précises, pour des cas dont la grande diversité est manifeste a continué son travail sur la base de principes dont il ne s'est jamais départi. La jurisprudence s'est étoffée, affinée et confortée sans jamais se figer : les concepts fondateurs, jamais remis en cause ont ainsi permis l'élaboration et la construction d'évolutions législatives consacrées par exemple par la loi ELAN (Novembre 2018) qui a permis la création des Secteurs Déjà Urbanisés (SDU) ou encore la suppression des Hameaux Nouveaux Intégrés à l'Environnement (HNIE). En effet, les premiers répondaient à une réalité pointée par les faits, notamment depuis les évolutions introduites par la loi ALUR (mars 2014), et les seconds, constitués sur la base de critères complexes étaient manifestement difficiles à mettre en œuvre.

Le territoire ligérien et *a fortiori* le territoire estuarien couvert par la DTA, ont pu connaître grâce à cet outil un temps d'avance dans la mise en œuvre de la Loi. L'outil en effet très fin tant d'un point de vue cartographique que dans sa partie rédactionnelle a permis une déclinaison dont aujourd'hui les manifestations dans les SCoT et les PLU /PLUI ne pourra être remise en cause sans argumentaire très étayé.

3.5 Démarches prolongeant les actions engagées par la DTA

Le contrat d'avenir :

Suite à la décision du Gouvernement de privilégier le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique plutôt que de transférer l'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, **un contrat d'avenir a été signé le 8 février 2019** par le préfet de région et la présidente de région sous l'égide du Premier Ministre.

Ce contrat, négocié avec les collectivités des Pays de la Loire, conforte de nombreux projets stratégiques. Au titre de la mobilité, il s'agit de s'assurer de l'intégration du projet de développement de l'aéroport Nantes-Atlantique et sa meilleure intégration environnementale, il s'agit également de favoriser les liaisons entre le territoire et la région parisienne, ainsi que les relations avec la Bretagne.

Le contournement ferroviaire de la raffinerie de Donges y est inscrit, ainsi que l'accélération des travaux pour améliorer la fluidité du trafic sur le périphérique.

Des projets hors mobilité sont aussi abordés : pour la Loire- Atlantique, il s'agit notamment du regroupement des formations de santé auprès du nouveau CHU, de la création du futur institut régional de santé IRS 2020, du regroupement des sites universitaires à Saint-Nazaire. Le contrat de transition écologique de Cordemais s'est renforcé en un contrat de territoire qui a été depuis signé début 2020.

Enfin, le renforcement de la qualité de l'eau, très dégradée en Loire-Atlantique comme ailleurs dans la région, fait appel aux moyens de l'Agence de l'Eau et demandera l'implication de tous les acteurs pour mobiliser l'ingénierie nécessaire à l'émergence de projets.

Le grand port maritime :

2019 est une année de transition et d'expérimentation pour le Port de Nantes Saint-Nazaire.

Le 22 novembre, Christelle Morançais, présidente de la région des Pays-de-La-Loire a été élue à l'unanimité à la tête du nouveau Conseil de surveillance du Grand Port maritime de Nantes-Saint-Nazaire, renouvelé pour 5 ans. Pour la première fois en France métropolitaine, un élu succède à un acteur économique à la tête d'un conseil de surveillance d'un port.

La gouvernance et l'organisation du Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire ont évolué vers des schémas inédits en France métropolitaine afin d'en faire le premier port de la façade atlantique. La future stratégie portuaire ligérienne pourrait intégrer également des investissements pour soutenir le développement des filières, notamment celle des énergies marines renouvelables.

Réaménagement de l'aéroport de Nantes atlantique :

Suite à l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes, il a été décidé de procéder au réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique

La concertation préalable sur le projet de réaménagement de l'aéroport de Nantes Atlantique s'est déroulée de mai à juillet 2019. À l'issue, le Gouvernement a présenté **31 mesures qui intégreront le cahier des charges des travaux de réaménagement**. En parallèle, **un nouveau plan de gêne sonore** a été approuvé en mai 2019. À l'été 2019, un fonds de compensation des nuisances aéroportuaires dédié a été créé afin de permettre de porter les mesures de compensation annoncées au bénéfice des habitants et des territoires riverains de l'aéroport.

Par ailleurs, des travaux de modernisation de l'actuelle plateforme ont été engagés en 2019.

Devenir de la centrale de Cordemais :

Afin de préparer la reconversion de **la centrale électrique de Cordemais**, le territoire fait l'objet d'un pacte territorial de transition écologique et industrielle qui a été conclu entre l'État, les collectivités territoriales et l'opérateur de la centrale.

Ce pacte prévoit l'accompagnement des différents acteurs dans la réalisation du **projet Écocombust** qui vise à remplacer le charbon par de la biomasse, afin de réduire l'impact environnemental de la centrale électrique d'ici 3 ans. **Une réunion publique sur le projet s'est déroulée en novembre 2019** avec les acteurs locaux pour présenter le projet avant son officialisation lors de la signature du pacte territorial en janvier 2020.

Rétrocession des terres à Notre-Dame-des-Landes :

En 2019, l'État continue d'accompagner les collectivités territoriales et le monde agricole dans le processus visant la **réaffectation des terres** aux agriculteurs et aux porteurs de projets. En partenariat avec les collectivités locales, ce territoire est classé en **périmètre de protection d'espaces agricoles et naturels périurbain** (PEAN) afin de maintenir une agriculture durable sur ce territoire.

« Zéro artificialisation » (démarche nationale) :

L'État s'est engagé dans une démarche de gestion économe de l'espace avec la loi ALUR (2014). Avec l'instruction gouvernementale du 29 juillet 2019 relative à la déclinaison de cet engagement, l'État soutient les collectivités territoriales dans leur démarche « zéro artificialisation nette des terres d'ici 2030 » afin de préserver les espaces agricoles et naturels (Courrier du Préfet de la région des Pays de La Loire en date du 25 novembre 2019). En Loire-Atlantique, département qui accueille environ 17 000 habitants supplémentaires chaque année, cette démarche vise à accompagner le développement urbain en s'appuyant sur les règles environnementales et d'urbanisme et a pour but de contraindre l'étalement urbain.