

DIRECTION de l'Aménagement Communautaire-Equilibre social de l'Habitat

Affaire suivie par :

Anne-Marie MENAGE : Directrice de l'Aménagement Communautaire - Chef de projet de SCOT et de la Planification - Equilibre social de l'Habitat

Assérac

Batz-sur-Mer

Camoël

Férel

Guérande

Herbignac

La Baule-Escoublac

La Turballe

Le Croisic

Le Pouliguen

Mesquer

Pénestin

Piriac-sur-Mer

Saint-Lyphard

Saint-Molf

## Concertation préalable: Abrogation de la Directive d'Aménagement de l'Estuaire de La Loire

### Note Aménagement du Littoral

#### SOMMAIRE :

- **A- RÉSUMÉ DU CONTEXTE**
  
- **B- RAPPORTS D'ANALYSE :**
  - B1- La Directive Territoriale d'Aménagement,
  - B2- Les questions posées par l'Autorité Environnementale,
  
- **C- PERSPECTIVES :**
  - C1- Le littoral de demain,
  - C2- Inscrire plus activement l'adaptation au changement climatique dans le débat public pour renforcer la connaissance et la légitimité des enjeux au même titre que ceux des acteurs dans leur rapport de proximité donc d'efficacité.
  
- **D- CONCLUSIONS.**

**Direction Mutualisée Aménagement Communautaire – Planification – Equilibre social de l'Habitat**

1 rue Aloïse Daudet • 44350 GUÉRANDE • 02 51 75 77 09

## A - RÉSUMÉ DU CONTEXTE

La Directive Territoriale d'Aménagement (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. La DTA a ainsi permis d'assurer la compatibilité des documents d'urbanisme de rang inférieur (SCoT et PLU) avec ces grandes orientations d'aménagement du territoire.

La DTA n'a pas été modifiée depuis son approbation en 2006 et ses dispositions ne présentent plus aujourd'hui la même pertinence que lors de son approbation, qu'elles aient été transposées dans les documents d'urbanisme de rang inférieur (comme les modalités d'application de la loi littoral), que le contexte ait évolué ou que d'autres documents aient fixé de nouvelles orientations plus ambitieuses en matière d'aménagement durable de ce territoire.

En particulier : des changements de circonstance de fait et de droit ont conduit à ne plus mettre en œuvre 3 orientations inscrites dans la DTA : l'orientation relative à la création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL - abandon du projet, annoncé par le Premier ministre le 17 janvier 2018 au profit d'un réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique), les orientations relatives à la centrale électrique de Cordemais (rendues obsolètes depuis l'entrée en vigueur de la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 - fin de la production d'électricité à partir de charbon ; Un Pacte pour la transition écologique et industrielle de la centrale de Cordemais a été conclu en janvier 2020) ; l'orientation relative au projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est (projet suspendu suite à l'annulation de son autorisation au titre de la loi sur l'eau et ne figurant plus dans le projet stratégique du Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire, révisé par le conseil de surveillance le 23 octobre 2015).

En droit, l'administration est par principe tenue d'abroger les actes et les dispositifs réglementaires illégaux (article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration). En l'occurrence, les trois orientations précitées n'ont plus de raison d'être et doivent être abrogées, pour sécuriser juridiquement les plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire.

En fonction des suites données à la concertation préalable, le projet fera l'objet d'une évaluation environnementale et d'une enquête publique, et l'abrogation relèverait d'un décret pris en Conseil d'État.

A ces différents éléments de contexte figurent également ceux de l'ordonnance du 17 juin 2020 n° 2020-745 dont l'objectif est de « limiter et simplifier les obligations de compatibilité et de prise en compte pour les documents d'urbanisme et en particulier de supprimer du rapport normatif les DTA conformément à l'article L 172-2 du code de l'urbanisme ».

## B- RAPPORTS D'ANALYSE

### **B1- La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA)**

La DTA à l'aune de nouveaux enjeux s'appuie sur un diagnostic du territoire et l'identification des enjeux largement diffusés sur le territoire de la directive et dont l'Etat s'est toujours porté garant à l'occasion de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme de rang inférieur SCOT/PLU.

**- Le diagnostic du territoire et l'identification des enjeux**

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

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

Selon ce diagnostic, le territoire ambitionne d'être davantage présent sur le plan européen et international, en s'appuyant notamment sur le plus grand port français de la façade atlantique, qui reste toutefois « un opérateur moyen à l'échelle européenne ». Les grandes infrastructures de transport sont rappelées. Il s'agit notamment des voies ferrées, des axes routiers (route des estuaires, autoroute vers Paris) et des liaisons aériennes. L'augmentation continue des usagers de l'avion est notée.

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

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

Les espaces d'intérêt exceptionnel ont une valeur écologique déjà reconnue et ont fait à ce titre l'objet d'inventaires ou de mesures de protection.

Les espaces à fort intérêt patrimonial sont également listés et cartographiés.

Le diagnostic montre comment « la profonde altération du fonctionnement hydraulique et de la qualité des eaux » de l'estuaire de la Loire vient rompre l'équilibre écologique et perturber le milieu naturel fluvio-marin.

Le diagnostic s'interroge sur « l'équilibre entre la préservation (des milieux naturels) d'une part et le développement économique d'autre part ». L'extension du port et le développement des Infrastructures, considérés comme nécessaires, auront en effet des répercussions sur les milieux sensibles et le cadre de vie.

Le périmètre est également exposé à des risques naturels, essentiellement par inondation (submersion marine, érosion marine, crues), et technologiques, en particulier au niveau de Saint-Nazaire. Sept établissements classés Seveso2 sont présents.

**- Les trois objectifs de la DTA**

- Objectif n°1 : affirmer le rôle de Nantes – Saint-Nazaire comme métropole européenne au bénéfice du grand Ouest
- Objectif n°2 : assurer le développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire
- Objectif n°3 : protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et paysages de l'estuaire

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

#### **- Les orientations**

- Orientation 1 : L'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bipôle de Nantes-Saint Nazaire
- Orientation 2 : Le développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire
- Orientation 3 : La protection et la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages.

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

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

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

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

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

*Discussions : Force est de constater que les principaux enjeux relevés par l'Autorité Environnementale sont aujourd'hui partagés par les acteurs locaux qui les ont traduits, auquel il convient d'ajouter à présent la **dynamique littorale** (érosion ou accrétion) pour la faire sortir d'une marginalité qui rend aujourd'hui précaires les nombreuses tentatives de résilience et de recomposition spatiale, que l'inventivité des territoires propose de plus en plus comme réaction positive face à l'inéluctable phénomène de changement climatique et l'adaptation au changement.*

*Les conséquences en sont connues :*

- *Hausse du niveau de la mer,*
- *Aggravation des phénomènes tempétueux,*

- Perturbation du cycle de l'eau continentale,
- Accélération de la fragilité des côtes,
- Raréfaction des apports sédimentaires.

*Les nouveaux enjeux identifiés et que les collectivités littorales ont toutes conscience sont d'envergure sur notre littoral et ouvrent de nouvelles perspectives en matière de dynamique qui ne peuvent être ignorées et constituent un cadre de référence sur l'échelle pertinente et performante et sa réponse en termes de cadrage technique et sécurité juridique.*

*Des dizaines d'établissements de santé, sans compter des éléments majeurs de notre patrimoine naturel, culturel et paysager sont concernés et il convient dès lors nécessaire voir indispensable et incontournable de susciter au travers de la présente réflexion sur la gouvernance, la responsabilité des acteurs quel qu'ils soient, une nouvelle étape d'installation d'aménagement littoral des activités humaines empreintes à la fois d'humilité, d'inventivité, au moment du large courant de re-questionnement et de mise en valeur de ses fondamentaux.*

## **B2-Les questions posées par l'Autorité environnementale (Ae)**

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

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

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

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

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

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

*Discussions : On peut néanmoins s'interroger sur l'opportunité de cette procédure, puisque l'ordonnance n° 745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme supprime de l'ordonnance administrative les DTA.*

### Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

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

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

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

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

#### Réponse de l'Ae

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

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

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

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

***Discussions : Les solutions de substitutions raisonnables et exposés des motifs.***

*L'approche proposée au titre de solution de substitution raisonnable de l'Ae peut à priori sembler*

*légitime mais elle ne saurait être à présent suffisante face aux nouveaux enjeux qui se dessinent et qui ne peuvent concerner que le seul rapport de la norme et de l'échelle pertinente. Certaines postures à ce titre interrogent.*

*Ainsi les rapporteurs de l'Ae ont été informés que le président du Département de Loire Atlantique et la présidente de Nantes Métropole ont évoqué l'éventualité d'un SCoT unique pour l'ensemble du département. S'agissant d'un document d'urbanisme, cette option constitue une alternative qui pourrait sembler proche de la DTA de l'estuaire de la Loire, susceptible d'en relayer la portée et les effets, mais de moindre niveau sur le plan de la hiérarchie de la norme et de la pérennité de la protection des espaces à enjeux.*

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

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

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

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

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

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

*le SRADDET pourrait être prise en compte dans la comparaison des solutions de substitution.*

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

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

S'agissant des modalités d'application de la loi Littoral, l'analyse devrait recenser précisément les risques liés à leur éventuelle évolution à l'occasion des révisions ultérieures des documents d'urbanisme. À cette fin, pourront être prises en compte les pressions d'occupation de l'espace s'exerçant sur le territoire.

*Discussions : S'agissant du SCOT de Cap Atlantique celui-ci a traduit à son échelle les prescriptions de la DTA lui revenant.*

### **Effets indirects de l'abrogation**

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

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

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

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

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

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

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

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

*Discussions : C'est en effet le point majeur à relever d'une telle procédure.*

Dans ce cadre, il ne peut être écarté les perspectives et nouveaux enjeux intimement liés au dérèglement climatique.

## C- PERSPECTIVES

### C1- Le littoral de demain

Il convient d'abord de poser une définition de la dynamique littorale qui constituera le socle des recommandations ultérieures.

Cette définition insiste sur le caractère naturel et progressif du phénomène - qui le distingue des différents « risques naturels » - et sur son lien avec le changement climatique.

Autre élément essentiel, l'organisation de la connaissance de cette dynamique, en généralisant, d'ici cinq ans, les « **Observatoires de la Dynamique Littorale** », **labélisés** ODyL 21, selon un modèle conventionnel souple entre la communauté scientifique (établissements publics comme le BRGM3 et laboratoires universitaires), les collectivités locales et les services de l'Etat.

L'actualisation permanente et la large diffusion au public des constats et des prévisions de ces observatoires va de pair avec leur mise en place.

Il est aussi le support :

- D'une part, d'une information renforcée des éventuels acquéreurs de bien concernés par la dynamique littorale, dès l'annonce de leur mise en vente ;

- D'autre part, d'un principe de « non-aggravation de la situation » qui implique de n'autoriser les constructions supplémentaires que dans le cadre des dispositifs transitoires, prévus dans les projets de recomposition spatiale.

S'inspirant d'une quinzaine de travaux et démarches de terrain, analysés par la mission et relatés dans le rapport, ces projets, analysés par la mission et relatés dans le rapport, ces projets que nous proposons de qualifier « Litto 21 », devraient avoir les caractéristiques suivantes :

Partant d'une nécessité de protéger les personnes et les biens, ces projets s'inscriraient dans une logique d'aménagement, à l'échelle, au minimum intercommunale.

A la fois prescriptifs (les documents d'urbanisme devraient être compatibles avec eux) et programmatiques (ils prévoieraient les conditions concrètes de leur mise en œuvre, y compris sur le plan foncier et financier), les projets « Litto21 », établis par les intercommunalités littorales dans le cadre d'une concertation formalisée, feraient l'objet d'une validation par l'Etat, après avis du « Comité National de l'Aménagement Littoral ».

La validation interviendrait au vu notamment d'une évaluation du « gain écologique et paysager net » de l'opération proposée. Pendant une période expérimentale de dix ans, ces projets incluraient l'énoncé de « modalités d'application du principe de continuité de l'urbanisation prévu par la loi Littoral » adaptées aux particularités spatiales du projet.

De telles démarches nécessitant une ingénierie hors de portée de la plupart des intercommunalités, le rapport recommande que les maîtrises d'ouvrage locales puissent bénéficier d'un soutien renforcé significatif pendant la durée des opérations.

Le principe de « non-aggravation de la situation », évoqué ci-dessus, ne doit néanmoins pas se traduire par un effet « ville fantôme » (délaissement prématuré de biens menacés à l'échelle de deux ou trois décennies).

#### **Listes des Recommandations proposées :**

**R1 : Donner une définition juridique** à la dynamique littorale et l'inscrire dans le **Code de l'Urbanisme**. Cette définition pourrait être la suivante : « *La dynamique littorale, érosion, ou accrétion, est un phénomène naturel et graduel causé par plusieurs facteurs et révélé par le bilan sédimentaire constaté sur les rivages. Elle est amplifiée par l'élévation du niveau de la mer due au réchauffement climatique. Elle a pour résultat une évolution de la limite entre les domaines maritime et terrestre et, pour conséquence, une mise en cause de la pérennité des espaces et des activités humaines situées à proximité du rivage* ».

**R2 : Mettre en œuvre une politique publique d'aménagement des littoraux** affectés par les conséquences du changement climatique fondée sur cette définition.

**R3 : Compléter et renforcer**, dans un délai, de cinq ans à la diligence conjointe des Régions et des Préfets, **le réseau des Observatoires de la Dynamique Littorale**. Quelle que soit la forme d'organisation choisie, qui devra prendre en compte les spécificités régionales, ces observatoires devraient regrouper à minima les collectivités concernées, la communauté scientifique, les établissements publics nationaux pertinents et els services déconcentrés de l'Etat.

**R4 : Diffuser, faire diffuser et faire commenter** largement, par les Observatoires de la Dynamique Littorale, **les résultats réguliers** de leurs travaux en direction des collectivités locales, des populations et des acteurs sociaux, économiques et environnementaux concernés.

**R5 : Mettre en place une information appropriée à destination des acquéreurs** ou des

locataires de biens meubles ou immeubles impactés à court ou moyen terme par la dynamique littorale, au moyen d'une mention explicite, dès l'annonce de la vente ou de la location concernée. Ce dispositif s'appliquerait dès le moment où une information, issue des observations scientifiques ou techniques effectuées, aurait été transmises au maire de la commune par les responsables des observatoires de la dynamique littorale ou, à défaut, par les services de l'Etat.

**R6** : Dès la prise de connaissance des informations relatives aux territoires impactés par la dynamique littorale, les nouvelles constructions (à l'exception des adaptations mineures rendus nécessaires par un changement de la destination du bien), ne pourraient y être entreprises que dans le cadre des « Conventions Littorales d'Occupation » décrites dans la recommandation 11 ci-après.

**R7** : Transformer le « Comité National de suivi et de gestion intégrée du trait de côte » en « **Comité National de l'Aménagement Littoral** ». Lui donner une existence juridique et en faire une véritable autorité administrative qui aurait, entre autres missions, la validation des projets de recomposition « Litto21 » décrits ci-dessous.

**R8** : **Elaborer des projets « Litto 21 » adaptés aux spécificités géographiques, sociologiques et historiques locales** afin d'assurer, par étapes, la recomposition spatiale des territoires impactés par l'érosion côtière.

Ces projets devraient :

- Être établis à l'échelle pertinente d'un ou plusieurs casiers hydro-sédimentaires.
- Comporter à la fois :
  - o Une planification des recompositions spatiales envisagées
  - o Une programmation de travaux
  - o Un plan de financement
- Être mis en œuvre à l'initiative de la ou des intercommunalités compétentes en matière d'aménagement et d'urbanisme correspondant le mieux possible à l'échelle susmentionnée (casiers hydro-sédimentaires).
- Préciser les modalités d'une gouvernance favorisant la concertation permanente la plus large possible avec les acteurs sociaux, économiques et associatifs locaux.
- Indiquer, au moyen d'une expertise indépendante, le gain écologique net des recompositions spatiales dont ils prévoient la mise en œuvre.

Ils seraient validés par l'autorité administrative pour la durée de mise en œuvre prévue, après avis du « Comité National de l'Aménagement Littoral ».

**R9** : **Mettre en compatibilité** avec les dispositions spatiales des projets « Litto 21 », **les documents d'urbanisme applicables aux territoires concernés**.

Il conviendrait d'y préciser, si nécessaire, les modalités particulières d'application du principe de continuité de l'urbanisation avec les agglomérations et villages existants, prévu par la loi Littoral, adaptées aux particularités spatiales du projet « Litto 21 » dûment validé.

Cette dernière mesure ferait l'objet d'une **expérimentation limitée à dix ans**, à compter de la promulgation de la loi correspondante.

**R10** : Prévoir les moyens de renforcer le potentiel d'ingénierie des groupements de collectivités, porteurs des projets « Litto 21 » par :

- Un accroissement de leur dotation globale d'équipement (recrutement de personnels spécialisés pour la durée du projet)
- Un renforcement des capacités financières d'assistance à maîtrise d'ouvrage, à un niveau proportionné à la complexité du projet.
- 

**R11** : Dans le cadre des projets « Litto 21 », instituer, sur les territoires impactés, à moyen terme,

par la dynamique littorale (telle que prévue par les observatoires mis en place) des **conventions permettant le maintien dans les lieux des occupants ou des activités**, ou bien l'affectation temporaire des biens, jusqu'à l'imminence de la submersion. Ces "Conventions Littorales d'Occupation" seraient conclues après **acquisition de la nue-propriété de ces biens soit par la collectivité publique concernée**, soit par un établissement public foncier mandaté par celle-ci. Les propriétaires ou ayant droit en place lors de la validation du projet seraient prioritaires pour la conclusion de ces conventions.

**R12** : Prévoir, le cas échéant, sur les parcelles concernées par les Conventions Littorales d'Occupation, en ce qui concerne les constructions, soit des extensions ou des créations qui devront, dans les deux cas, être d'ampleur limitée.

2 réserves devront s'appliquer :

- Que ces constructions ne nécessitent pas de modification ou d'extension des réseaux existants,
- Que ces constructions soient démontables en moins d'un mois et que leur enlèvement soit réalisé aux frais du titulaire de la convention.

**R13** : Mettre en place un « Fonds d'Aménagement Littoral » alimenté par une augmentation de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation immobilière. Ce taux sera à déterminer en même temps que la question de sa progressivité.

Cette taxe additionnelle serait prélevée sur le périmètre des intercommunalités disposant d'une façade littorale, pour toute transaction dont le montant net excéderait 100 000 €.

**R14** : Affecter les sommes collectées sur ce fonds, après avis conforme du Comité National de l'Aménagement Littoral aux études et aux travaux nécessaires à la mise en œuvre des projets « Litto 21 », dûment validés, ainsi qu'à l'assistance à maîtrise d'ouvrage nécessaire à leur suivi et à leur mise en œuvre.

**R15** : Concrétiser les présentes recommandations dans un futur texte législatif sur l'adaptation des territoires littoraux face au changement climatique, potentiellement organisé comme suit :

- Un volet juridique et réglementaire
- Un volet environnemental
- Un volet financier.

## **C2- Inscrire plus activement l'adaptation au changement climatique dans le débat public pour renforcer la connaissance et la légitimité des enjeux au même titre que ceux des acteurs dans leur rapport de proximité donc d'efficacité**

A ce titre, sont à explorer les propositions suivantes :

**1- S'appuyer davantage sur les institutions ayant vocation à structurer le débat sociétal** pour créer une mobilisation et un large accord national sur la stratégie d'adaptation :

- Renforcer le pôle du Parlement dans la définition et le suivi des politiques d'adaptation, en votant une loi-cadre sur l'adaptation ou en créant les outils d'un suivi budgétaire transversal des politiques climatiques ;
- Conforter le rôle du Conseil économique social et environnemental et du Conseil nationale de la transition écologique dans l'animation du débat national sur la transition climatique et dans l'orientation des politiques d'atténuation et d'adaptation.

**2- Mettre fortement l'accent sur els enjeux climatiques dans l'éducation et la formation** pour construire une culture climatique citoyenne et intégrer les compétences nécessaires à la transition climatique dans les cursus de formation.

**3- Ne plus opposer politiques d'atténuation et politiques d'adaptation**, mais assurer leur synergie et utiliser la lisibilité et l'impact concret des politiques d'adaptation pour dynamiser les efforts d'atténuation.

**4- Porter la nécessité d'une implication européenne forte** sur ces sujets (PAC, législations sur le droit des assurances ...).

**Renforcer l'accompagnement par l'Etat des collectivités et de acteurs économiques en prolongeant les avancées du 1<sup>er</sup> plan national d'adaptation au changement climatique**

**5- Accentuer le soutien financier à la recherche et à l'expertise scientifique** dans les domaines liés à l'impact du dérèglement climatique, que ce soit sur les activités humaines ou la biodiversité.

**6- Accorder un accès gratuit aux données nécessaires à l'élaboration des politiques d'adaptation**, notamment aux scénarios climatiques régionalisés de Météo-France.

**7- Sortir de l'état de carence de l'outil statistique de suivi du secteur du tourisme**, afin de construire des analyses prospectives et une stratégie d'adaptation pour ce secteur.

**8- Renforcer le centre de ressources prévu dans le PNACC-2 et créer un portail national de l'adaptation** associant l'ensemble des services et opérateurs compétents de l'Etat, pour en faire le guichet unique d'un service public de l'adaptation.

**9- Instaurer un pilotage plus interministériel des politiques d'adaptation** et faire émerger une culture de l'adaptation commune à tous les services de l'Etat.

**10- Procéder à l'estimation des besoins financiers** nécessaires aux politiques d'adaptation et créer les outils nécessaires en respectant quatre principes : affectation, contractualisation, solidarité et cohérence.

**Accélérer la déclinaison des politiques d'adaptation dans les collectivités et les filières économiques**

**11- Conforter la fonction d'orientation stratégique des régions** par la généralisation de prospectives régionales sur le modèle aquitain AcclimaTerra, par des projets de démonstrateurs régionaux et par la contractualisation d'objectifs d'adaptation dans les financements régionaux.

**12- Faciliter l'appropriation par les intercommunalités de leurs compétences en matière d'adaptation** par un meilleur accompagnement des collectivités portant les projets de Plan Climat Air Energie Territoriaux, par la formation des élus et par la montée en gamme de l'ingénierie du volet « adaptation » des PCAET.

**13- Assurer une coopération large et souple autour des régions et des intercommunalités**, incluant notamment les agences de l'eau, les comités de massif, les départements et les communes.

**14- Multiplier sur tous les périmètres géographiques pertinents les travaux de prospective inclusifs** pour créer une culture commune de l'adaptation et construire des projets de territoires.

**Accentuer l'effort national dans quatre chantiers d'adaptation complexes et sensibles**

**15- Renforcer le soutien aux territoires les plus vulnérables au changement climatique :**

- Décliner le PNACC dans chaque territoire ultramarin et y accélérer la mise en œuvre de normes de construction anticycloniques ;

- Accompagner les territoires de montagne, notamment sur l'enjeu du pastoralisme et de la diversification vers un tourisme « quatre-saisons » des stations de moyenne montagne ;
- Répondre aux besoins des territoires littoraux, en levant les blocages juridiques et financiers aux politiques de repli, en précitant le régime applicable aux zones d'occupation temporaire ou encore en fixant les cotes de montée des eaux pour les travaux d'aménagement littoral.

#### **16- Mettre en place une politique ambitieuse d'adaptation du bâti :**

- Fixer clairement les paramètres climatiques que les professionnels de la construction devront prendre en compte et leur faciliter l'accès aux données climatiques ;
- Développer des normes de construction anti-inondations de type AFNOR applicables en zones inondables ;
- Intégrer l'enjeu de la canicule dans la culture urbanistique et architecturale, notamment en la plaçant au centre des réflexions sur la norme RT 2020 ;
- Evaluer scientifiquement les effets des programmes de végétalisation des villes et leurs apports en matière de lutte contre les îlots de chaleur urbains ;
- Encourager les techniques de production de froid durable, notamment par géothermie, pour éviter une prolifération anarchique des climatiseurs air/air.

#### **17- Mettre en place des politiques de l'eau adaptées au changement climatique :**

- Donner la priorité à une utilisation plus économe (amélioration du rendement des réseaux, développement des équipements hydro-économiques ou de récupération des eaux de pluie) et aux solutions fondées sur la nature (désartificialisation des sols ; préservation des zones humides) ;
- Développer des incitations financières cohérentes avec ces priorités par des mécanismes de tarification de l'eau adéquat ;
- Préserver les moyens des agences de l'eau ;
- Faire émerger des visions communes et des projets de territoire sur la question de l'eau, en s'appuyant notamment sur des exercices de prospective de type Garonne 2050 ;

#### **18- Mettre en place un plan national d'adaptation de l'agriculture** pour en faire un atout dans la transition climatique et préserver la souveraineté alimentaire de la France :

- Mieux rémunérer les services agro-environnementaux afin d'accélérer la mutation vers l'agroécologie, notamment en mobilisant des fonds sur le pilier 2 de la PAC ;
- Intégrer l'enjeu de l'irrigation de manière responsable en développant le stockage de surface là où il est nécessaire mais en le conditionnant à la mise en œuvre de pratiques agricoles plus économes de l'eau et respectueuses de la biodiversité ;
- Renforcer les mécanismes de couverture assurantielle en tenant compte des efforts d'adaptation des exploitants agricoles.

## **CONCLUSIONS**

**Au moment où l'Etat pose la nécessité « d'abroger » la Directive d'Aménagement Territoriale (DTA) de l'Estuaire au regard des projets intégrés soit abandonnés, soit des dispositions protectrices de l'environnement reprises dans les documents d'urbanisme prescriptifs qui en garantissent la portée, en initiant par voie réglementaire la procédure d'abrogation, considérant qu'il s'agit là « d'une procédure formelle qui au dire de l'Etat » n'apporte pas d'autre conséquence de fond ;**

Il est de la responsabilité de tous les acteurs de poser avec acuité la question de l'émergence d'une nouvelle gouvernance à même de répondre un nouveau défi de l'adaptation au changement climatique et au-delà du pacte de confiance de solidarité, de subsidiarité et d'efficacité à l'appui des outils existants ou à réinventer ou à repenser et, qui sous-entend :

- Un impératif de connaissance très fine du terrain,
- Une nécessité de partage des enjeux initiaux à toutes les échelles du Territoire y compris celle locale,
- L'exigence d'une ingénierie solide et partagée,
- La question cruciale de la transition,
- L'indispensable solidarité financière.

**Anne-Marie MENAGE**  
**Directeur de l'Aménagement Communautaire**  
**Chef de projet de SCOT et de la Planification**  
**Equilibre social de l'Habitat**

La Baule,  
Le 19 février 2021.

