

**cndp** Commission nationale  
du **débat public**

# BILAN DE LA CONCERTATION

Concertation préalable décidée au titre de l'article L. 121-17

## Abrogation de la DTA de l'Estuaire de la Loire

Dates de la concertation préalable  
Du 15 février 2021 au 31 mars 2021

**SYLVIE HAUDEBOURG**

Date de remise du rapport : le 29 avril 2021

# **Bilan de la concertation**

## **Abrogation de la DTA de l'Estuaire de la Loire**

Du 15 février 2021 au 31 mars 2021

# SOMMAIRE

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>4</b>
<b>SYNTHESE</b> .....	<b>4</b>
Les enseignements clefs de la concertation .....	4
Les principales demandes de précisions et recommandations de la garante .....	5
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
1.1. Le projet/ plan/ programme objet de la concertation.....	6
1.2. La saisine de la CNDP .....	12
1.3. Garantir le droit à l'information et à la participation .....	12
<b>2. LE TRAVAIL PREPARATOIRE MENE PAR LA GARANTE</b> .....	<b>13</b>
2.1. Les événements survenus au cours du travail préparatoire et leurs incidences .....	14
2.2. Les résultats de l'étude de contexte .....	16
2.3. L'élaboration du dispositif de concertation : périmètre, calendrier, modalités d'information, de mobilisation et de participation .....	18
<b>3. AVIS SUR le DEROULEMENT DE LA CONCERTATION</b> .....	<b>19</b>
3.1. Le droit à l'information a-t-il été effectif ?.....	20
3.2. Le droit à la participation a-t-il été effectif ?.....	20
<b>4. SYNTHESE DES ARGUMENTS EXPRIMES</b> .....	<b>22</b>
Synthèse des observations et propositions ayant émergé pendant la concertation.....	22
<b>5. DEMANDE DE PRECISIONS ET RECOMMANDATION(S) AU RESPONSABLE DU PROJET</b> .....	<b>28</b>
5.1. Précisions à apporter de la part du responsable du projet/ plan/ programme, des pouvoirs publics et des autorités concernées .....	28
5.2. Recommandations du/de la garant.e pour garantir le droit à l'information et à la participation du public suite à cette concertation, et notamment jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.....	29
<b>6. ANNEXES</b> .....	<b>29</b>
ANNEXE 1 - Tableau des demandes de précisions et recommandations des garant.e.s .....	30
ANNEXE 2 – Synthèse des cahiers d'acteurs.....	32
ANNEXE 3 – Nomination de la garante et lettre de mission.....	39

## AVANT-PROPOS

Le présent bilan est rédigé par la garante de la concertation préalable. Il est communiqué par la garante dans sa version finale le 29 avril 2021 sous format PDF non modifiable au responsable du projet/ plan/ programme pour publication sans délai par ses soins, sur le site dédié au projet/ plan/ programme (art. R121-23 du Code de l'Environnement).

<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/dta-concertation-environnementale-prealable-a5550.html>

Ce bilan a également été remis à cette même date à la Commission nationale du débat public.

Le responsable du projet/ plan/ programme publiera de son côté sous deux mois sa réponse à ce bilan ; réponse qui sera transmise à la CNDP par ses soins (R.121-24 CE).

## SYNTHESE

La Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire a été approuvée en 2006. Elle porte 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.

Ses dispositions n'ont pas évolué depuis 2006, et la préfecture de la région Pays de la Loire considère qu'elles ne présentent plus aujourd'hui la même pertinence, soit qu'elles ont été transposées dans les documents d'urbanisme de rang inférieur (comme les modalités d'application de la loi littoral), soit que le contexte a évolué et que d'autres documents ont fixé de nouvelles orientations en matière d'aménagement durable de ce territoire. La DTA est donc jugée caduque et son maintien ne permettrait pas de sécuriser pleinement, sur le plan juridique, les plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi le préfet de la région Pays de la Loire, mandaté par l'Etat, souhaite engager l'abrogation de la DTA. Le projet présente la particularité, non pas de créer une nouvelle fonction, mais au contraire d'en « déconstruire » une, à savoir un document de planification stratégique sur un échelon suprarégional visant le moyen et long terme. Il consiste à mettre en œuvre un processus d'instruction calqué sur le processus d'élaboration d'un document de planification. Il n'est pas présenté d'alternative au projet, qui consiste donc à abroger la DTA par voie réglementaire (article L.172-5 du code de l'urbanisme).

La concertation préalable a eu lieu du 15 février au 31 mars 2021, en format distanciel.

### Les enseignements clefs de la concertation

La participation a été notable de la part des acteurs directement concernés par la DTA ou impliqués dans les processus réglementaires liés à sa mise en œuvre, et inexistante de la part des publics que la concertation préalable ambitionne de mobiliser. Ce risque avait été identifié en amont de la concertation préalable, et l'information faite en direct par le porteur du projet ou relayée par des collectivités ou organisations territoriales n'a pas permis de susciter l'intérêt sur le terrain.

Les spécificités de ce projet se sont révélées dès l'étude de contexte menée par la garante : la perspective d'abrogation de la DTA ne suscite pas d'opposition particulière, car la DTA est considérée comme « datée » d'une part et correctement déclinée dans les documents d'urbanisme d'autre part. Toutefois elle révèle des craintes liées aux modes futurs d'intervention de l'Etat, et au niveau d'ambition des futurs SCOT et du futur SRADDET, qui sont vus comme des objets plus négociés et

moins prescriptifs que la DTA pour la protection de l'environnement, voire la capacité à réaliser la transition énergétique et écologique. Le regret de la DTA est ainsi assez important chez certains acteurs, indépendamment de sa stricte opposabilité juridique. Pour autant, sa possible disparition constitue pour d'autres une opportunité pour se réapproprier la réflexion stratégique en matière d'aménagement du territoire et de préservation de la biodiversité.

Le projet d'abrogation a remis en lumière le sujet du franchissement de la Loire. Au-delà de ce thème récurrent de débat depuis plusieurs années, des enjeux conceptualisés plus récemment, dont l'ampleur a fortement augmenté depuis 20 ans, ont été abordés : la gouvernance de l'estuaire, et l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Le rôle du SRADDET a fait l'objet de quelques discussions dans ce cadre.

### Les principales demandes de précisions et recommandations de la garante

Le tableau ci-dessous présente les principales demandes de précisions et recommandations que la garante formule à la fin de la concertation préalable. Le maître d'ouvrage, lorsqu'il va publier sa réponse à ce bilan avec les enseignements de la concertation, est invité à répondre à ces différents points. Le tableau qui a été transmis au maître d'ouvrage afin qu'il puisse répondre se trouve en annexe de ce bilan.

Tableau des demandes de précisions et/ou recommandations
Suite(s) à donner à des interrogations ayant émergé mais n'ayant pas trouvé de réponse
<p><i>1. Expliciter, dans le bilan du MOA et les enseignements qu'il tire de la concertation préalable, des réponses ou des pistes de réflexion, par rapport aux questions posées, aux inquiétudes exprimées et aux propositions formulées.</i></p> <p><i>La façon dont l'Etat envisage sa contribution à la définition des enjeux de l'estuaire et au renforcement de sa gouvernance, sujets qui apparaissent comme particulièrement importants et fondateurs, doit faire l'objet d'un éclairage ad hoc.</i></p>
<p><i>2. Refaire un point, dans le bilan du MOA, sur l'avancement de la ratification des ordonnances relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes et à la modernisation des SCoT, et des potentiels impacts sur le projet d'abrogation.</i></p>
Recommandations portant sur les modalités d'association du public, sur la gouvernance du projet, sur la prise en compte des avis des participant.e.s.
<p><i>3. Poursuivre l'utilisation des pages dédiées à l'abrogation de la DTA pour informer largement les publics de la zone d'influence de la DTA en vue de la suite donnée par la préfecture de la région Pays de la Loire au projet :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>sur la procédure mise en œuvre si l'abrogation est confirmée, et sur les études menées dans ce cadre, en particulier l'étude environnementale,</i></li> <li>• <i>sur les démarches menées par la préfecture de la région Pays de la Loire, les collectivités et organisations territoriales, concernant les thématiques que la concertation a mis en lumière, en particulier : les mobilités et un nouveau franchissement de la Loire, l'aménagement du territoire et l'objectif du « zéro artificialisation nette, la gouvernance de l'estuaire de la Loire.</i></li> <li>• <i>sur les divers outils concourant à la préservation de la biodiversité, sur le rôle des acteurs nationaux ou territoriaux dans la définition ou la mise en œuvre des enjeux de la préservation de l'environnement et de la transition écologique, et sur la façon dont le public peut s'informer et amener sa contribution.</i></li> </ul>

# 1.INTRODUCTION

## 1.1.Le projet/ plan/ programme objet de la concertation

Une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) est un document de planification des priorités d'actions de l'État à horizon 20-25 ans, élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'État en concertation avec les collectivités territoriales.

*En 1995, l'urbanisme et l'aménagement sont toujours considérés comme des compétences partagées entre l'Etat et les collectivités.*

*L'institution des 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, puis n°2000-1208 du 13 décembre 2000 s'inscrit dans ce principe général. L'objectif de la loi de 1995 était 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 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 d'exprimer les responsabilités de l'État tout en assurant le respect de la libre administration des collectivités locales.*

*Les DTA deviennent des directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) après la loi Grenelle II du 12 juillet 2010, avec plusieurs différences, dont l'opposabilité. En effet si les DTA bénéficient d'une opposabilité directe à l'encontre des documents d'urbanisme, disposant d'une place prépondérante dans la hiérarchie des normes, les DTADD perdent ce caractère d'opposabilité aux autres documents d'urbanisme.*

La DTA de l'estuaire de la Loire a été approuvée par décret en juillet 2006 et publiée au journal officiel du 19 juillet 2006. Elle porte 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.

Site de la DTA : <https://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Amenagement-du-territoire-urbanisme-habitat-construction/DTA-estuaire-de-la-Loire/Presentation-de-la-DTA-de-l-estuaire-de-la-Loire>

Ses dispositions n'ont pas évolué depuis 2006, et préfecture de la région Pays de la Loire considère qu'elles ne présentent plus aujourd'hui la même pertinence, soit qu'elles ont été transposées dans les documents d'urbanisme de rang inférieur (comme les modalités d'application de la loi littoral), soit que le contexte a évolué et que d'autres documents ont fixé de nouvelles orientations en matière d'aménagement durable de ce territoire. En particulier, trois des orientations fondamentales, l'orientation relative à la création de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, celle relative à la centrale électrique de Cordemais et celle relative au projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est, n'ont plus de raison d'être, du fait de l'abandon de ces projets.

La DTA est donc jugée caduque et son maintien ne permettrait pas de sécuriser pleinement, sur le plan juridique, les plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire.

C'est pourquoi préfecture de la région Pays de la Loire souhaite engager l'abrogation de la DTA par voie réglementaire (article L.172-5 du code de l'urbanisme).

## **Quelques éléments clés de contenu de la DTA Estuaire de la Loire**

La DTA Estuaire de la Loire est un document « hybride », avec :

- Un titre 1 "Diagnostic du territoire et l'identification des enjeux" qui établit une analyse synthétique de la situation existante et des évolutions passées et prévisibles sur le territoire de la D.T.A
- Un titre 2 « Objectifs » qui identifie les partis de conservation ou d'aménagement que l'État souhaite poursuivre à un horizon de 20 à 25 ans.

*OBJECTIF N°1 : affirmer le rôle du bi-pôle Nantes-Saint Nazaire comme métropole européenne au bénéfice du grand Ouest*

*OBJECTIF N°2 : assurer le développement équilibré de toute les composantes territoriales de l'estuaire*

*OBJECTIF N°3 : protéger et valoriser les espaces naturels, les sites et les paysages de l'estuaire*

- Un titre 3 "Orientations" qui rassemble **les seules dispositions de la directive qui ont un caractère contraignant. Les documents locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec ces orientations.**

**Orientations relatives à l'équilibre entre le développement, la protection et la mise en valeur du bi-pôle de Nantes-Saint-Nazaire** → réalisation des trois grands projets stratégiques suivants :

- l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes
- l'extension portuaire sur le site de Donges-est
- la production énergétique avec en particulier la préservation des capacités d'extension de la centrale de Cordemais sur le site existant ou à proximité immédiate

**Orientation relative au développement équilibré de l'ensemble des composantes territoriales de l'estuaire** → concerne en particulier la zone nord / nord-est (axe Nantes-Rennes, vallée de l'Erdre et secteur de Ligné) et la zone sud-ouest (Pays de Retz).

*Maîtrise de l'étalement urbain par la limitation, en cas de nouvelle infrastructure routière ou d'aménagement : des infrastructures existantes, des diffuseurs (limités à ceux 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).*

**Orientation relative à la protection et à la valorisation des espaces naturels, des sites et des paysages** → mesures de préservation de la « trame verte » constituée par des espaces naturels, des sites, des paysages et des espaces ruraux

*Report ou délimitation des espaces naturels, sites et paysages "à intérêt exceptionnel" et "à fort intérêt patrimonial" dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ou les plans locaux d'urbanisme (PLU) à une échelle pertinente, et limitation de l'extension de l'urbanisation dans ces espaces.*

**Modalités d'application de la loi "Littoral"** → la DTA précise les modalités d'application de la loi "Littoral", adaptées aux particularités géographiques locales, sur le territoire des 18 communes riveraines de la mer et des 6 communes riveraines du lac de Grand-Lieu, dont :

*L'identification des espaces qu'il convient tout particulièrement de protéger, qui sont les "espaces remarquables" et les "parcs et espaces boisés significatifs"*

*L'identification des " coupures d'urbanisation " et la définition des contours des " espaces proches du rivage ", où l'extension de l'urbanisation doit être limitée*

- Un titre 4 "Politiques d'accompagnement", **non contraignant**, qui propose les actions à concevoir et à engager, le plus souvent de manière partenariale, pour atteindre les objectifs fixés, dont :

*Le renforcement de relations ferroviaires régulières entre Nantes et Saint-Nazaire grâce à une amélioration de l'infrastructure*

*L'optimisation du périphérique nantais*

*L'amélioration du franchissement de la Loire*

...

- Responsable du projet et décideurs impliqués

Le préfet de la région Pays de la Loire est le responsable de l'abrogation de la DTA dans son intégralité. A cet effet il a été mandaté par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, la ministre de la Transition écologique, le ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales et le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, afin de conduire la procédure permettant l'abrogation de la DTA. Il représente donc le maître d'ouvrage (MOA) du projet.

Il est secondé dans le projet par la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Pays de la Loire, en la personne du directeur régional adjoint, du chef du service Connaissance des territoires et évaluation, et du chargé de mission DTA Estuaire de La Loire, qui constituent l'équipe projet et ont été les interlocuteurs de la garante.

- Carte du projet ou plan de situation

La DTA de l'estuaire de la Loire couvre un territoire très étendu : 3 des 4 arrondissements du département de Loire-Atlantique (Nantes, Saint Nazaire et Ancenis), 2 cantons de l'arrondissement de Châteaubriant (Blain, Nort sur Erdre) et 2 cantons du département de Maine-et-Loire (Champtoceaux et Saint Florent le Vieil), pour une superficie d'environ 5 600 km<sup>2</sup>.

Ce périmètre répond aux enjeux estuariens, et couvre également d'autres secteurs de développement stratégique, notamment le site prévu pour l'aéroport de Notre Dame des Landes, avant la décision d'abandon prise en 2018.

## Aire d'étude de la D.T.A. de l'estuaire de la Loire



- Objectifs du projet

Le projet présente la particularité, non pas de créer une nouvelle fonction, mais au contraire d'en « déconstruire » une, à savoir un document de planification stratégique sur un échelon suprarégional visant le moyen et long terme.

L'objectif de l'abrogation, précisé dans le mandat donné au préfet de Région, est en premier lieu de **sécuriser, sur le plan juridique, la révision des plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire**. Le MOA considère ainsi que l'abandon du projet d'aéroport à Notre-Dame-des-Landes et du projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est, et la caducité des orientations relatives à la centrale de production électrique de Cordemais (depuis l'entrée en vigueur de la loi Energie-Climat de 2019 et du contrat de territoire conclu en janvier 2020 pour accompagner l'arrêt de la centrale), rendent de fait obsolète la DTA ; ces circonstances fragiliseraient par exemple la révision des Schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui sont tenus d'être compatibles avec la DTA, et en particulier la révision du SCOT de Nantes Saint-Nazaire.

En second lieu, il s'agit pour la préfecture de la région Pays de la Loire de **se mettre en conformité avec les dispositions de l'article L.243-2 du code des relations entre le public et l'administration**, qui est tenue d'abroger les dispositions devenues dépourvues d'objet du fait de changements de circonstances de fait ou de droit.

Enfin, il s'agit de **favoriser une « nouvelle vision partagée » d'un territoire jugé dynamique**, pour « envisager et mettre en œuvre un développement harmonieux ».

- Caractéristiques du projet et alternatives mises au débat

Le projet consiste à **mettre en œuvre un processus d'instruction calqué sur le processus d'élaboration d'un document de planification**, avec :

- ✓ Une phase de concertation préalable : le préfet de Région a retenu le principe d'une concertation environnementale préalable au titre de l'article L.121-17-I du C.E. et a sollicité la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) pour désigner un garant,
- ✓ Une phase consultation des Personnes Publiques Associées (PPA visées à l'article L.132-7 du code de l'urbanisme) et de l'Autorité Environnementale afin de recueillir leurs avis et observations,
- ✓ Une phase d'enquête publique,
- ✓ Une phase approbation après examen du Conseil d'État, avant la signature par le premier Ministre et la publication du décret emportant abrogation de la DTA.

Le droit en vigueur permet d'envisager plusieurs possibilités pour abroger la DTA et/ou ses dispositions obsolètes :

La modification de la DTA, à condition que lesdites modifications ne portent pas atteinte à l'économie générale de la DTA. Le MOA estime que le nombre et la portée des modifications apportées à la DTA, sur des orientations majeures (Notre-Dame-des-Landes, Donges-Est et Cordemais), portent justement atteinte à l'économie générale de celle-ci.

La révision de la DTA, obligatoirement en Directive Territoriales d'Aménagement et de Développement Durable (DTADD) depuis 2010. Or le MOA note qu'il n'est pas garanti que l'adoption d'une DTADD entraîne automatiquement l'abrogation de la DTA préexistante ; de ce fait la DTADD ne supprimerait l'obligation des SCoT à être compatibles avec la DTA si elle continuait à exister en droit. Par ailleurs une DTADD n'a pas le même caractère opposable aux documents d'urbanisme qu'une 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, ce qui amoindrirait considérablement l'intérêt de cette opération. Le MOA n'envisage donc pas de révision.

L'abrogation par voie législative, en proposant à l'Assemblée Nationale de voter un texte de loi abrogeant la DTA de l'Estuaire de la Loire. Formellement, l'abrogation par voie législative des DTA a été exclue par la Loi Grenelle 2 (Loi ENE) qui prévoit expressément une suppression des DTA par décret en Conseil d'État (et donc par voie réglementaire). Par ailleurs, le MOA indique qu'une telle démarche serait juridiquement discutable au regard de l'article 7 de la Charte de l'environnement, en privant le public de la faculté de participer à la décision d'abrogation à travers, notamment, la procédure d'enquête publique pourtant exigée par le code de l'urbanisme. Le MOA n'envisage donc pas cette possibilité.

**Au final, il n'est donc pas présenté d'alternative au projet, qui consiste donc à abroger la DTA par voie réglementaire.**

- Contexte du projet

Le projet intervient

- **Dans un contexte « macro » d'évolution du contexte de l'aménagement depuis 20 ans**, marqué par la décentralisation, explicité dans le chapitre 2.1 du dossier de concertation.

Après plusieurs réformes relatives à l'urbanisme, à partir de 2000, la loi NOTRe du 7 août 2015 « met la région en position d'acteur majeur de la politique d'aménagement du territoire », avec la mise en œuvre d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Le SRADDET des Pays de Loire est en cours d'élaboration.

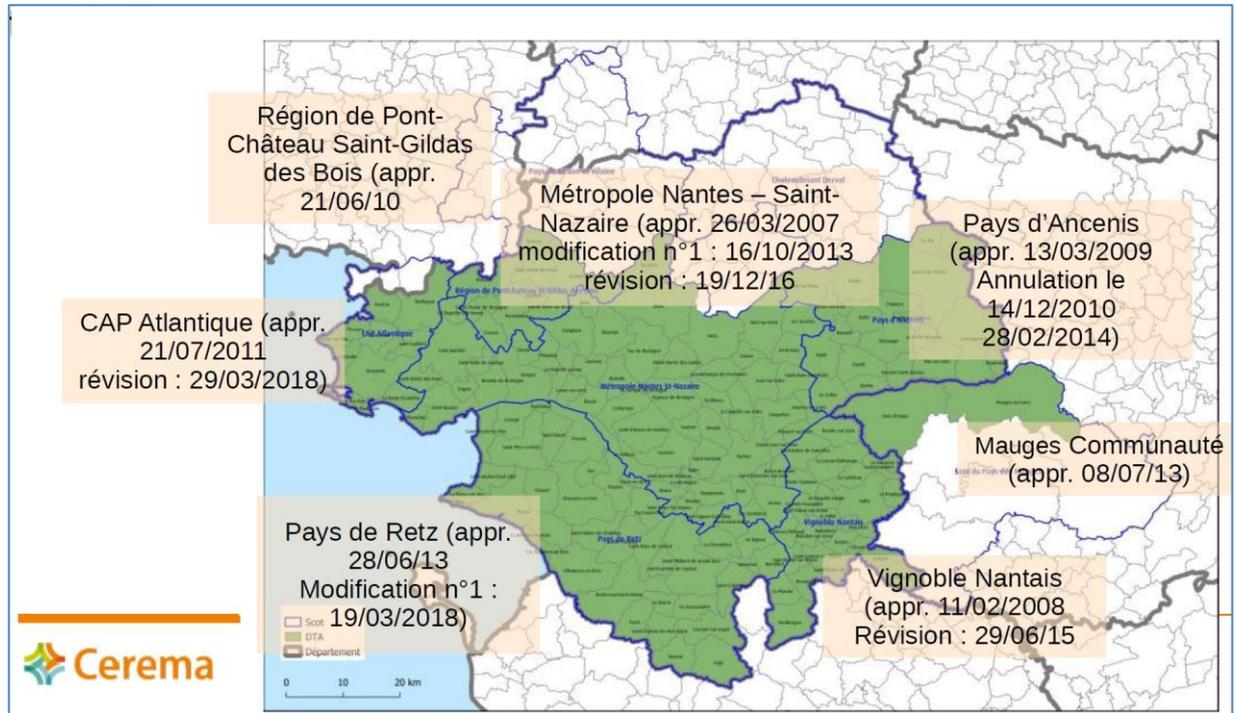
*Les régions doivent élaborer «un SRADDET qui « fixe les objectifs de moyen et long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion 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 Énergie (SRCAE) – est opposable aux documents d'urbanisme dans certaines de ses composantes réunies dans ce que la loi nomme le « fascicule ».*

*Source : dossier de concertation*

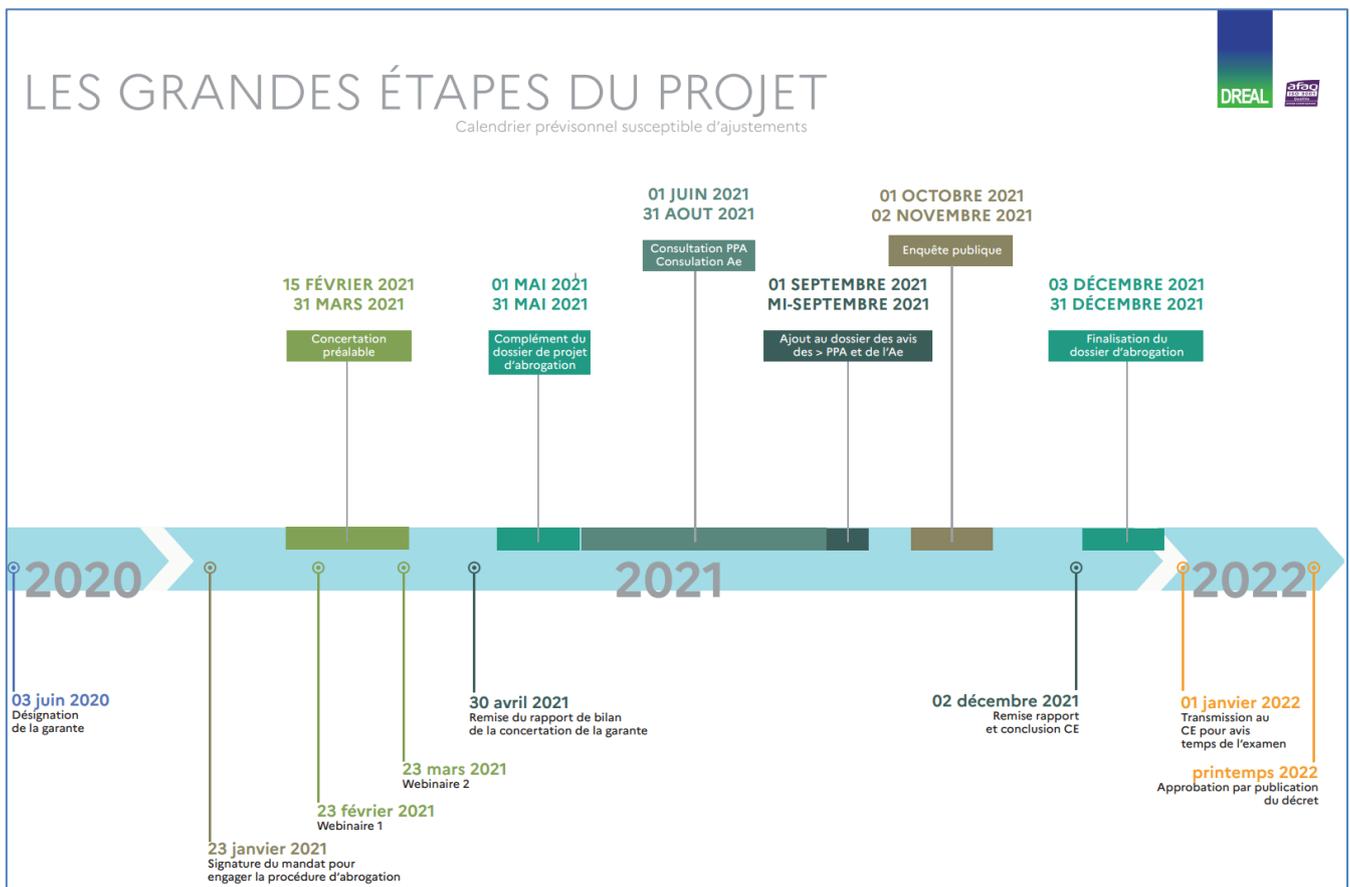
- **Dans un contexte « micro » de révision à venir de plusieurs des SCoT, en particulier le SCOT de la métropole Nantes-Saint Nazaire**, avec l'aéroport Notre-Dame-des-Landes identifié dans le Document d'orientation et d'objectifs de la version 2016 (emprises foncières et infrastructures d'accès, impacts et mesures d'accompagnement).

## Les 7 SCoT qui couvrent le territoire de la DTA



Source : Bilan-évaluation de la mise en œuvre de la DTA - Réunion – webinaire de concertation 23 février 2021

- Calendrier du projet



- Schéma décisionnel

Cf. Caractéristiques du projet et alternatives mises au débat

## 1.2. La saisine de la CNDP

- Contexte de la concertation

Il existe actuellement 6 DTA approuvées par décret (la DTA de l'estuaire de la Loire, la DTA des Alpes Maritimes, la DTA des bassins miniers nord-lorrains, la DTA de l'Estuaire de la Seine, la DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise, la DTA des Bouches-du-Rhône) et 1 DTA sans décret d'approbation (la DTA des Alpes du Nord). L'élaboration d'une DTA n'est plus possible depuis 2010.

Ce projet est particulier à plusieurs titres :

La DTA de l'estuaire de la Loire est la seule à ce jour à faire l'objet d'une abrogation, et le processus à suivre a dû faire l'objet d'une analyse juridique ad hoc par le Conseil d'Etat. Cette analyse a conclu que la voie réglementaire était la plus solide, consistant à se calquer sur la procédure d'adoption avec une démarche d'évaluation environnementale et de participation du public.

Le projet n'engage pas de dépenses d'exploitation ou d'investissement,

Le MOA ne se considère pas en mesure de présenter des scénarii alternatifs à l'abrogation.

Par ailleurs, l'abrogation d'une DTA ne fait pas partie du champ de saisine obligatoire de la CNDP.

C'est dans ce contexte que le préfet de la région Pays de la Loire a saisi la CNDP en mai 2020, avec l'objectif de mener une concertation avec le public en amont du projet, respectant les modalités prévues à l'article L. 121-16-1 du code de l'environnement.

Le préfet a par ailleurs saisi en parallèle l'Autorité environnementale du CGEDD pour bénéficier d'un cadrage préalable relatif à l'abrogation, afin de disposer d'un avis sur l'ampleur et le degré de précision des informations à fournir dans un futur rapport d'évaluation environnemental.

- Décision d'organiser une concertation

Par décision lors de la séance plénière du 3 juin 2020 la CNDP a décidé d'organiser une concertation préalable en application de l'article L121-17 du code de l'environnement, et selon l'article L121-16 et L121-16-1, et a désigné Madame Sylvie Haudebourg comme garante de la concertation, considérant que cette concertation devra permettre de débattre de l'opportunité du projet d'abrogation, de ses enjeux socio-économiques et de son impact (Cf. annexe 3).

## 1.3. Garantir le droit à l'information et à la participation

« Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » - Article 7 de la charte de l'environnement.

La Commission nationale du débat public est l'autorité indépendante chargée de garantir le respect du droit individuel à l'information et à la participation sur les projets ou les politiques qui ont un impact sur l'environnement. Il s'agit d'un droit constitutionnel, qui est conféré à chacune et à chacun.

Afin de veiller au respect de ces droits, la CNDP nomme des tiers garants neutres, qui ont pour rôle de garantir au nom de l'institution la qualité des démarches de concertation mises en œuvre par les

porteurs de projet. Les attentes précises pour cette mission ont été formulées dans la lettre de mission de la garante qui se trouve en annexe de ce bilan.

- **Le rôle du garant**

Un garant est une personne inscrite sur la liste nationale des garants, neutre et indépendante, nommée par la CNDP pour garantir une concertation, c'est-à-dire pour garantir le droit à l'information et le droit à la participation selon le Code de l'Environnement. L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque nouveau dispositif dans les territoires, la CNDP mandate un ou plusieurs garants pour garantir la qualité du dispositif participatif au nom de l'institution et dans le respect de ses principes ; à savoir l'indépendance vis-à-vis des parties prenantes, la neutralité par rapport au projet, la transparence de l'information, l'argumentation des points de vue, l'égalité de traitement et l'inclusion de tous les publics concernés. Chaque tiers garant est lié à la CNDP par une lettre de mission rendue publique qui présente à tou.te.s son rôle ainsi que les attentes de la CNDP vis-à-vis du maître d'ouvrage. A l'issue de la concertation, le(s) garant(s) rédigent un bilan qui est transmis aux porteurs de projet, à la CNDP et à tous les acteurs.

Dans ce cas précis, la garante avait pour mission d'être particulièrement attentive à ce que l'information du public et la concertation mettent clairement en évidence les conséquences de l'abrogation de la DTA sur le niveau de protection de l'environnement, en particulier par l'analyse des sujets suivants : intégration des précisions sur les modalités dans les SCoT, degré de sécurisation/de réversibilité de ces mesures, 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, degré d'opposabilité des prescriptions de ces divers documents comparativement aux prescriptions de la DTA (Cf. annexe 3).

## **2.LE TRAVAIL PREPARATOIRE MENE PAR LA GARANTE**

La garante a pris contact dès sa nomination avec le secrétaire général adjoint de la Préfecture des Pays de Loire et le directeur régional adjoint de la DREAL, pour prendre connaissance de la DTA et du projet d'abrogation dans son contexte local et régional.

Une réunion de travail avec l'équipe projet de la DREAL a ensuite permis de préciser le rôle de la garante, les exigences de la CNDP en matière d'association des publics, au-delà des parties prenantes institutionnelles, les modalités d'organisation d'une concertation préalable (publicité, dispositifs, etc.). Ces éléments ont permis de faire un 1<sup>er</sup> cadrage de la concertation préalable.

La DREAL ayant exprimé à ce moment l'objectif d'une concertation préalable finalisée fin octobre 2020 pour mener l'évaluation environnementale et l'enquête publique en 2021, il a été convenu que la garante effectuerait son étude de contexte durant l'été pour préciser les attentes locales dès fin août.

## 2.1. Les événements survenus au cours du travail préparatoire et leurs incidences

La préparation de la concertation préalable a tenu compte de 3 événements de natures très distinctes survenus à l'été 2020 :

### I. L'avis délibéré de l'Autorité environnementale pour le cadrage préalable relatif à l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire - n°Ae : 2020-7, rendu le 10 juin 2020

L'avis est très détaillé, et met en perspective le projet d'abrogation avec les évolutions législatives et de gouvernance sur les 2 sujets « aménagement du territoire » et « protection de l'environnement ».

Il pointe des risques liés à l'abrogation de la DTA, par exemple :

- « Alors que la DTA réaffirmait l'imbrication des dimensions hydromorphologiques et biologiques de l'écologie estuarienne, son abrogation pourrait être synonyme de l'abandon du portage de l'orientation qui en découlait et, potentiellement, d'un recul de la biodiversité sur son espace central emblématique. »
- « 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. »

Il formule des enjeux pour l'abrogation de la DTA :

- 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.

et des recommandations pour le processus global de concertation, en particulier :

« L'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA 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 »

Il émet des préconisations assez précises relative à l'instruction du projet d'abrogation, au plan du bilan de la mise en œuvre de la DTA, du scénario de référence (ou « au fil de l'eau » avec absence d'abrogation de la DTA) à retenir, de l'état initial de l'environnement, des solutions de substitution raisonnables, et de l'évaluation environnementale.

**La garante note que, tel quel, cet avis reformule la DTA à l'aune des lois et grands enjeux de protection de l'environnement d'aujourd'hui, 20 ans après l'élaboration de la DTA, et tend à s'adresser, au-delà de l'Etat porteur de la DTA, à l'ensemble des acteurs aujourd'hui porteurs des enjeux de la « transition énergétique et écologique ».**

La DREAL a mené une analyse des préconisations de l'AE, en vue des phases ultérieures du projet d'abrogation, s'il est confirmé après la concertation préalable.

## II. Les ordonnances relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes et à la modernisation des SCoT prises en Conseil des ministres du 17 juin 2020

*« Prévues par l'article 46 de la loi Elan, ... elles ont toutes deux donné lieu à une large concertation avec les parties prenantes (élus, services de l'État et des collectivités, acteurs privés, ONG), notamment à travers la démarche "Planifions nos territoires ensemble" menée en 2019.*

*La 1<sup>ère</sup> ordonnance adapte l'objet, le périmètre et le contenu du Scot afin de tirer les conséquences de la création du Sraddet et du transfert de la compétence en matière de PLU aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ... »*

*« La 2<sup>ème</sup> ordonnance ... introduit de nouvelles règles en matière de mise en compatibilité des documents d'urbanisme. Il s'agit ainsi de limiter et simplifier les obligations qui imposent aux documents d'urbanisme transversaux (Scot, PLU, documents en tenant lieu et cartes communales), d'être compatibles ou de prendre en compte, lors de leur élaboration, des enjeux et dispositions prévues par d'autres documents programmatiques relatifs à des politiques sectorielles telles que les risques, les continuités écologiques, l'air, les déplacements... » « Le rôle du Scot comme document intégrateur de toutes les politiques sectorielles ayant un rôle en urbanisme est réaffirmé. Désormais, si un territoire est couvert par un Scot, c'est ce Scot qui doit être compatible avec les différents documents sectoriels. » « En outre, les liens juridiques entre les documents sectoriels et les documents d'urbanisme sont uniformisés. Tous les liens de prise en compte sont remplacés par des liens de compatibilité. Le lien de prise en compte est exclusivement maintenu pour les objectifs du rapport du Sraddet et pour les programmes d'équipement. »*

*« L'ordonnance prévoit la suppression, à terme, des liens d'opposabilité avec 4 types de documents [dont] : Les directives territoriales d'aménagement (DTA) approuvées avant le 13 juillet 2010 et ayant conservé les effets d'une DTA. »*

*Source : article publié le 18 juin 2020 par Anne Lenormand / Localtis dans AMÉNAGEMENT ET FONCIER*

En première approche, l'analyse de la DREAL est que, « sous réserve de sa confirmation par une loi de ratification d'ici là, cette disposition supprimera de fait tout grief pouvant alimenter quelques contentieux que ce soit, du fait de la persistance de cette DTA en partie obsolète. »

Toutefois, « une insécurité juridique persistera, pesant uniquement sur les projets d'aménagement nécessitant une enquête publique préalable à la déclaration d'utilité publique, et dont le dossier devrait être établi avant le 1<sup>er</sup> avril 2021 : le dossier d'enquête publique comprendra en effet des documents portant des mises en compatibilité des PLU voire des SCoT, et ces documents ne pourront être, au moment de leur dépôt, en contradiction avec les orientations de la DTA (lien de compatibilité) bien que, sur ces aspects, celle-ci soit obsolète. ».

### **Vu de septembre 2020, la DREAL estime donc qu'il reste indispensable d'abroger la DTA Estuaire Loire :**

- « la DTA demeure un document réglementaire illégal en raison de l'obsolescence de ses principales orientations et l'obligation de l'abroger découlant de cette illégalité demeure également. »
- « la DTA formule des modalités explicites d'application de la Loi Littoral sur le territoire de l'estuaire, qui s'imposent directement aux permis de construire pour l'intégralité du territoire des communes concernées sans médiation par les documents de planification de l'urbanisme. Or, l'ordonnance du 17 juin 2020 ne supprime pas ce lien direct entre la DTA et les PC, si bien qu'il est possible que des PC

soient déposés, compatibles avec des SCoT et conformes aux pièces prescriptives des PLU révisés après le 01/04/2021, et à la loi Littoral modifiée par la loi ELAN, tout en n'étant pas compatibles avec les modalités d'application de la loi littoral précisées par la DTA Estuaire Loire. »

Le projet de loi de ratification des deux ordonnances a été déposé au Parlement en septembre 2020. A ce jour il n'a pas été examiné.

### **III. Le changement d'équipe préfectorale**

M. le préfet Martin a été nommé le 24 août 2021 préfet de la région Pays de la Loire et préfet de la Loire-Atlantique, en remplacement de M. le préfet d'Harcourt, qui avait initié la saisine.

Il s'est avéré qu'il était nécessaire qu'il soit formellement mandaté en réunion interministérielle pour pouvoir lancer la concertation préalable au titre du code de l'environnement.

**Ce mandat a été obtenu le 22 janvier 2021, décalant d'autant la concertation préalable.**

#### **2.2. Les résultats de l'étude de contexte**

La garante a contacté les parties prenantes sur la base d'une liste établie avec la DREAL et complétée au fur et à mesure des entretiens. Ont été ainsi interviewés, entre juillet et octobre 2020 :

Le conseil départemental de la Loire-Atlantique en la personne de son président

Le conseil régional des Pays-de-la-Loire, en la personne du directeur de Projet SRADDET

Le conseil départemental du Maine et-Loire, en la personne du directeur de l'ingénierie, du tourisme et de l'environnement

Des représentants des établissements publics porteurs des SCOT concernés par la DTA : le Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire, le PETR du Pays de Retz, la communauté de communes du Pays d'Ancenis, la communauté de communes du Pays de Pont-Château - St-Gildas-des-Bois, le Syndicat Mixte du ScoT et du Pays du Vignoble Nantais, la CA de la Presqu'île de Guérande – Atlantique, la communauté d'agglomération Mauges Communauté - Territoire des Mauges. A noter le contexte d'élections récentes et de mise en place de nouveaux exécutifs à partir de septembre 2020, qui n'a toutefois pas empêché des entretiens durant l'été.

Des acteurs économiques : le Grand Port Maritime de Nantes St Nazaire, l'association des industriels Loire Estuaire (AILE)

Des associations ou ONG : FNE pays de la Loire et Bretagne Vivante

Des organisations concernées par la problématique : le Syndicat Loire aval (SYLOA) porteur du SAGE Estuaire de la Loire ; la société nationale de protection de la nature (SNPN), gestionnaire de la Réserve naturelle nationale du lac de Grand-Lieu ; le conservatoire du Littoral - Délégation de rivages Centre-Atlantique ; le PNR de Brière ; le CESER ; le GIP Estuaire de la Loire.

Le contenu et les finalités précises de la DTA sont inégalement connus ; toutefois l'avis sur le rôle que la DTA a joué est positif, et la possibilité de son abrogation soulève des craintes ou des questions :

- La capacité à pérenniser une protection durable de l'Estuaire, avec des questions sur les modalités de gestion et les outils, et en particulier un éventuel projet de Réserve naturelle régionale ou nationale ;

- Les risques de régression ou de fragilisation des SCOT :  
de façon générale liés à un niveau d'ambition qui pourrait être moins élevé en l'absence d'un document « contraignant » de plus fort niveau dans la hiérarchie des normes ;  
de façon particulière , avec la crainte d'une dévitalisation des SCOT sur les aspects coupures urbaines ou limites de front urbains, maîtrise de la consommation d'espaces naturels pour les extensions urbaines, ou bien corridors de passage (encore insuffisamment intégrés aux SCOT et aux PLU)
- Le sujet du franchissement de la Loire, qui n'est toujours pas tranché, et qui est vécu comme essentiel par certains ou comme un risque sur l'environnement par d'autres ;
- Les modalités de gestion des impacts directs/indirects des projets alternatifs aux projets abandonnés (par exemple les impacts du réaménagement de l'aéroport Nantes Atlantique sur le lac de Grandlieu, l'aménagement de la zone du Carnet)).

Au-delà, un sujet revient de façon assez récurrente, **relatif au rôle de l'Etat sur l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement** : par exemple, « l'Etat ne doit pas se dispenser de formuler des ambitions sur le territoire, sur l'environnement ou sur les mobilités par exemple » (cas du franchissement de la Loire). Les opérateurs économiques souhaitent que l'Etat continue à intervenir pour prescrire des grandes orientations, propres à guider la formulation de stratégies qui sécurisent la localisation de la valeur et la préservation de l'environnement.

Autrement formulé, « **la relation Etat -collectivités est le sujet sous-jacent à l'abrogation de la DTA** », et les parties prenantes souhaitent « **comprendre la place de l'Etat dans le jeu institutionnel et dans l'élaboration d'une prospective sur cette zone** (le SRADDET peut y contribuer mais pas seul) » ; elles attendent une forme d'animation de sa part.

**En synthèse, la perspective d'abrogation de la DTA ne suscite pas d'opposition particulière, car la DTA est considérée comme « datée » d'une part et correctement déclinée dans les documents d'urbanisme d'autre part. Toutefois elle révèle des craintes liées aux modes futurs d'intervention de l'Etat, et au niveau d'ambition des futurs SCOT et du futur SRADDET, qui sont vus comme des objets plus négociés et moins prescriptifs que la DTA pour la protection de l'environnement voire la capacité à réaliser la transition énergétique et écologique.**

S'agissant de la concertation à mettre en œuvre, certains formulent des attendus précis :

- Garantir un même niveau d'information des diverses associations du territoire
- Expliquer la DTA et remettre en perspective son rôle structurant à l'époque ; expliquer la nécessité de se réinterroger sur les dispositions actuelles et le partage Etat – collectivités
- Faire émerger des pistes relatives à la gestion de l'estuaire, en intégrant toutes les dimensions, dont l'évolution climatique, dont restauration de la Loire estuarienne en s'appuyant sur le SAGE ou les enjeux économiques estuariens (intégrant le grand Port maritime),
- Traiter les thématiques mobilités (ferroviaire et routes),
- Faire émerger le besoin et les pistes de dialogue sur le territoire de l'estuaire (exemple du contrat de réciprocité entre le pays de Retz et Nantes Métropole pour traiter le développement de Nantes Métropole sur sa limite sud suite à l'abandon de NDDL)

**La concertation préalable suscite de l'intérêt, et doit, pour la plupart des parties prenantes, permettre de clarifier les modalités de l'aménagement territorial aujourd'hui, dans le cadre des enjeux précis de la zone estuarienne.**

**Toutefois, il paraît difficile de pouvoir traiter toutes les problématiques dans cette configuration centrée sur l'abrogation d'un document juridique, par exemple le sujet du**

franchissement de la Loire, dans un contexte où la Région et Nantes Métropole auraient refait des études en 2019 (non publiées à ce jour ?), ou le sujet du lac de Grandlieu avec la compatibilité avec les projets de « tourisme vert » portés par des élus locaux, ou le sujet d'une réserve naturelle de l'Estuaire (qui n'est pas directement lié à la DTA).

**La plupart des parties prenantes interrogées sont prêtes à participer voire faire des cahiers d'acteurs.**

S'agissant de la mobilisation du grand public, l'ensemble des acteurs rencontrés souligne l'extrême difficulté à les mobiliser sur des sujets de ce type, à la fois « inconnus » et « technocratiques » : les consultations sur les SCOT ou le SAGE n'intéressent que faiblement, par exemple.

### **2.3. L'élaboration du dispositif de concertation : périmètre, calendrier, modalités d'information, de mobilisation et de participation**

L'élaboration du dispositif de concertation a fait l'objet de plusieurs échanges très ouverts avec la DREAL de juillet à décembre 2020, pour partager les enjeux de la préfecture de la région Pays de la Loire sur ce projet, les préconisations de la garante dans le cadre de sa mission et de son étude de contexte, l'avis délibéré de l'Autorité Environnementale et les impacts des ordonnances relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes et à la modernisation des SCOT.

La réflexion a tenu de plusieurs facteurs :

- **Le mandat du préfet de région**, consistant à sécuriser, sur le plan juridique, la révision des plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire, puis à se mettre en conformité avec les dispositions de l'article L.243-2 du code des relations entre le public et l'administration, et enfin à favoriser une « nouvelle vision partagée » d'un territoire jugé dynamique.

**Ainsi il ne s'agit pas pour la préfecture de la région Pays de la Loire de faire émerger un nouveau dispositif, ou d'engager les acteurs territoriaux aujourd'hui en responsabilité sur l'aménagement et la transition écologique.**

- **La volonté de la DREAL de s'en tenir à un dispositif de concertation « sobre », engageant des coûts limités, dans un contexte budgétaire contraint.** Ainsi la DREAL s'est-elle appuyée sur ses ressources propres (l'équipe projet) et sur le CEREMA (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), établissement public tourné vers l'appui aux politiques publiques, placé sous la double tutelle du ministère de la transition écologique et du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.
- Les résultats de l'étude de contexte menée par la garante, dont les principales préconisations, exprimées dès l'été, insistent sur la nécessité :

**de traiter les questions de fond partagées par les parties prenantes** (le rôle de l'Etat « demain » par exemple), et de clarifier des sujets portés par la DTA même s'ils ne font pas partie des dispositions à caractère contraignant (ex. des mobilités)

**d'intégrer un maximum de parties prenantes territoriales, en mobilisant au-delà des collectivités et des acteurs économiques majeurs**, pour permettre aux acteurs associatifs et aux divers organismes chargés de l'environnement (PNR, conservatoire du Littoral, ...) de participer à la concertation

**de mettre en visibilité le plus possible le sujet et la concertation, pour atteindre les publics de la zone d'influence de la DTA**, via les sites internet des divers échelons de collectivités (mairies, communautés de communes et d'agglomérations), la presse quotidienne régionale, les chaînes TV régionales, des lettres d'informations, par exemple.

Et cela à défaut de mettre en place une phase d'acculturation préparatoire via des permanences et des expositions pour diffuser l'information sur la DTA et les enjeux d'une abrogation.

- Le contexte de restrictions liées à la crise du COVID, et la difficulté à anticiper un assouplissement des règles.

Dans ce cadre, la Préfecture a fait le choix d'un dispositif complètement dématérialisé, sur un créneau de 1 mois ½, du 15 février 2021 au 31 mars 2021, selon les modalités suivantes :

- 15 jours avant l'ouverture de la concertation préalable : un avis de publicité affiché dans les locaux de la DREAL et du SGAR, une annonce légale dans Ouest France édition Loire-Atlantique et Maine-et-Loire 44, Presse Océan, et le Courrier de l'Ouest édition du Maine-et-Loire, un communiqué de presse publié par la Préfecture.
- Un espace dédié au projet d'abrogation sur le site internet de la DREAL, avec 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 (en téléchargement et ou en consultation, ou via des liens)
  - Le cadrage préalable de l'Évaluation environnementale par l'Autorité environnementale de juin 2020
  - La lettre de mission de la garante du débat public (source CNDP)
  - 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 le sujet : l'ordonnance Hiérarchie des Normes et celle relative aux SCoT,
  - 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) spécifique au projet
- Un dossier de concertation matérialisant le dossier du maître d'ouvrage
- Un modèle de contribution d'acteurs
- Deux ateliers virtuels organisés sous forme de Webinaires les 23 février et 23 mars
- La possibilité de saisir la DREAL sur le projet en laissant un message ou une question dans l'espace du projet d'abrogation

### 3.AVIS SUR LE DEROULEMENT DE LA CONCERTATION

La CNDP garantit deux droits complémentaires pour tous les citoyens, le droit d'accéder aux informations et le droit de participer aux décisions, pour tous les projets, plans et programmes qui ont un impact significatif sur l'environnement. En France, ces droits sont constitutionnels, il s'impose à tous les responsables de projet, sans restriction. En d'autres termes, les porteurs de projet ne choisissent pas librement de permettre, ou non, la participation du public ; au contraire, ils sont tenus par la loi de permettre aux publics d'exercer leurs droits.

### 3.1. Le droit à l'information a-t-il été effectif ?

Sur le fond du sujet, la DTA fait déjà l'objet de pages d'informations dédiées sur le site de la DREAL, ouvertes en amont de la concertation, et le projet d'abrogation a lui-même bénéficié d'un support documentaire important, en ligne.

Le dossier de concertation a été élaboré par la DREAL et validé par le préfet de région. Il s'agit d'un dossier type « rapport » d'une 60-aîne de pages, assez dense. Il explicite le rôle d'une DTA (avec une mise en perspective historique de la gestion de l'aménagement du territoire) et le contenu de la DTA de l'estuaire de la Loire, avec les modalités concrètes de transposition des orientations prescriptives dans les documents d'urbanismes. Il expose l'opportunité de l'abrogation, fait un bilan synthétique de la mise en œuvre de la DTA, et évalue les alternatives possibles. Ainsi conçu il respecte les exigences faites à un dossier de concertation, adaptées aux spécificités du sujet.

La garante a pu formuler diverses observations et propositions de fond ou de forme, dont une partie a été reprise. Si on peut regretter le format « rapport » assez éloigné des standards usuels sur ce type d'exercice, le dossier de concertation fournit les clés de compréhension de la DTA et du projet d'abrogation, au-delà des éléments juridiques du sujet, et est au final accessible à des non-experts, eu égard à la complexité du sujet.

Au final, la garante considère donc que le droit à l'information a été respecté.

### 3.2. Le droit à la participation a-t-il été effectif ?

S'agissant de la mobilisation du territoire sur la concertation préalable, la DREAL a mobilisé divers réseaux dès l'été 2020 :

En adressant un courrier à environ 35 parties prenantes (collectivités, associations, etc.) pour remettre en visibilité le projet et la concertation.

En invitant les associations environnementales en août pour échanger sur le projet et la concertation. Les associations qui ont répondu à l'invitation (le conservatoire du Littoral, FNE et le CPIE des Pays de Loire) ont pu préciser les thèmes qui les préoccupent.

En rencontrant le CESER pour l'informer.

L'information sur la concertation préalable a été relayée en particulier par la CARENE (communauté d'agglomération de la Région Nazairienne et de l'Estuaire), le pôle métropolitain de Nantes-Saint-Nazaire, la Communauté de Communes Sud Estuaire, le Pays de Blain, et le SYLOA (Syndicat Loire aval), via leurs sites internet. La concertation préalable a par ailleurs fait l'objet d'un article dans Ouest-France et Nantes.maville.com, sur la base du communiqué de presse de la préfecture.

Par ailleurs, la DREAL et la Préfecture ont utilisé leur compte LinkedIn pour relayer l'information sur le projet d'abrogation et les ateliers.

Par contre, la garante regrette que le maître d'ouvrage n'ait pas retenu sa proposition de mobiliser les municipalités de l'aire de la DTA sur la diffusion d'information à destination du public et sur la concertation préalable. Cela aurait pu permettre de renforcer l'information des publics dans un contexte où la diffusion de cartes T ou la tenue de registres n'apparaissait pas réaliste, s'agissant d'un territoire de près d'1 million d'habitants et presque 150 communes, et eu égard aux moyens alloués à la concertation.

Durant la phase de concertation, parmi les parties prenantes du territoire, 7 ont exposé leurs positions via des cahiers d'acteurs (Cf. annexe 2) :

- Le Conseil départemental du Maine-et-Loire, représenté par le Directeur de l'ingénierie, du tourisme et de l'environnement
- Le Département de Loire-Atlantique, représenté par son Président
- La Communauté de Communes Sud Estuaire, représentée par son Président
- CAP Atlantique (Communauté d'Agglomération de la Presqu'île de Guérande – Atlantique), représenté par la Direction de l'Aménagement Communautaire-Equilibre social de l'Habitat
- Des associations de protection de la nature et de l'environnement, représentées par leur Président(e) ou vice-présidente (France Nature Environnement (FNE) Pays de la Loire, Bretagne Vivante, la Ligue pour la Protection des Oiseaux Loire-Atlantique (LPO 44), SOS Loire-Vivante ERN France, La Sauvegarde de l'Anjou
- L'association ESTUARIUM, représentée par sa Présidente, en concertation avec la trentaine d'élus et de représentants des conseils de développement réunis au sein du groupe de réflexion relatif au projet de PNR
- Le Syndicat mixte Loire Aval (SYLOA) représenté par son Président

Pour la plupart, ces contributions constituent une 1<sup>ère</sup> réflexion, en amont de la consultation des Personnes Publiques Associées prévue par l'enquête publique.

Les échanges se sont concentrés dans les 2 ateliers, qui ont chacun réuni entre 30 et 45 participants représentant la plupart des collectivités concernées par la DTA, des associations, et des organismes en lien avec l'environnement et le monde économique.

Atelier du 23 février – 9h30 12h30	Atelier du 23 mars – 9h30 12h30
Objectif : partager le bilan de la mise en œuvre de la DTA	Objectif : approfondir les sujets prioritaires ressortis de l'atelier Bilan en atelier
<p><u>1 - Présentation du bilan de la DTA par le CEREMA, sur les 4 orientations prescriptives</u></p> <p>Conclusion du MOA : « pour l'ensemble des 4 orientations, la DTA a trouvé à s'appliquer de façon satisfaisante au travers des SCOT, qui se sont appropriés son contenu. »</p> <p><u>2 -Echanges avec les participants</u></p> <p>Les échanges ont porté sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la prise en compte de la DTA au-delà des SCOT (PLUi, SRADDET, SAGE, etc.) ;</li> <li>• l'analyse des projets routiers en dehors des deux secteurs ciblés par l'orientation 2 de la DTA ;</li> <li>• les réflexions et travaux du CD44 sur la route de demain, l'actualisation du schéma routier</li> <li>• le statut des cartographies de la DTA ;</li> <li>• la prise en compte de la trame verte et bleue ;</li> <li>• le sujet des franchissements de la Loire ;</li> <li>• le vide juridique laissé par la DTA ;</li> <li>• la protection de l'estuaire.</li> </ul> <p>En conclusion, il faut poursuivre des échanges lors du second webinaire sur des sujets ciblés : l'armature urbaine, le SRADDET, les franchissements, l'artificialisation des sols, la biodiversité.</p>	<p><u>1 – table ronde autour des interventions de 4 acteurs du territoire</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le projet de SRADDET par le Conseil régional</li> <li>• Les politiques du département, par le Conseil départemental 44</li> <li>• Le franchissement de la Loire dans le secteur d'Ancenis, par le Conseil départemental 49</li> <li>• La connaissance et d'analyse de la Loire de Bouchemaine à l'estuaire, par le GIP Loire Estuaire</li> </ul> <p><u>2 – Travail en atelier pour recueillir les avis sur la question « Quelles réflexions suscite l'abrogation de la DTA en matière de ... »:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Armature urbaine et artificialisation des sols</li> <li>Franchissements de la Loire</li> <li>Préservation de la biodiversité</li> </ul>
Présentations et synthèse des ateliers : <a href="http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/dta-concertation-environnementale-prealable-a5550.html">http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/dta-concertation-environnementale-prealable-a5550.html</a>	

Il n'y a eu aucune sollicitation du MOA ou question via l'adresse mail indiquée sur les pages dédiées au projet sur le site de la DREAL.

Quelques chiffres clefs de la concertation :

7 cahiers d'acteurs

30 participants au premier webinaire du 23 février

45 participants au second webinaire du 23 mars

1 391 consultations des pages relatives à la DTA du site de la préfecture

839 consultations des pages relatives au projet d'abrogation de la DTA du site de la préfecture

Au final, la participation a été notable de la part des acteurs directement concernés par la DTA ou impliqués dans les processus réglementaires liés à sa mise en œuvre, et inexistante de la part des publics que la concertation préalable ambitionne de mobiliser. Les moyens alloués à cette concertation ont de fait limité les actions de communication vis-à-vis du public, sans qu'il soit possible d'en objectiver les conséquences sur la participation citoyenne, s'agissant d'un document très méconnu.

Le volet participatif du dispositif peut être considéré comme modeste par rapport aux standards habituels.

Toutefois les pages internet dédiées au projet ont été conçues pour permettre à tous d'accéder facilement à l'information nécessaire, de s'inscrire aux ateliers ou de s'adresser au maître d'ouvrage. Le format des ateliers a permis aux participants à la fois de recueillir de l'information, de poser des questions et de faire valoir leurs arguments.

A ce titre la garante considère que le droit à la participation a été effectif.

## 4.SYNTHESE DES ARGUMENTS EXPRIMES

### Synthèse des observations et propositions ayant émergé pendant la concertation

Les cahiers d'acteurs et les échanges en ateliers ont permis d'une part de traiter l'opportunité du projet d'abrogation, et d'autre part de mettre (ou remettre) en discussion des sujets jugés essentiels par les parties prenantes mobilisées dans la concertation.

#### **L'opportunité de l'abrogation :**

**La DTA de l'estuaire de la Loire est unanimement considérée comme un document utile pour le territoire**, qui a par exemple permis de poser « un diagnostic du territoire et l'identification d'enjeux largement diffusés 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 », de fournir « un cadre juridique utile pour la priorisation et les modalités de mise en oeuvre des SAGE », de « mettre en cohérence plusieurs réalisations (SAGE Estuaire de la Loire, Contrats territoriaux à l'échelle des sous-bassins versants de référence du SAGE, Contrat pour la Loire et ses annexes) », de « préserver des espaces naturels et espaces protégés du territoire par leur identification et mise en œuvre des mesures de protections dans les documents d'urbanisme communaux ». Il lui est aussi attribué l'accélération de

certains projets, routiers en particulier, et la mise en évidence de la nécessité d'un nouveau franchissement de la Loire.

**Ces analyses font dire à la DREAL que « la DTA a pu servir au-delà de sa stricte opposabilité ».** Ce point rejoint les avis recueillis lors de l'étude de contexte de la garante, et constitue un élément très particulier d'analyse de ce dossier, avec ses conséquences sur l'analyse que font certaines parties prenantes du projet d'abrogation.

**Le regret de la DTA est assez important chez certains,** avec des mots forts : « nombreuses sont les orientations de la DTA qui restent d'actualité et son abrogation laissera un vide dans la hiérarchie des documents d'urbanisme sur notre territoire », l'abrogation « prive le territoire d'un document de planification globale » ...

Pour beaucoup, **la question de ce qui pourrait « remplacer la DTA » (et implicitement le rôle du Préfet dans le jeu d'acteurs) se pose,** avec la nécessité de veiller « au maintien juridiquement pérenne de l'ambition portée par les orientations en faveur de la protection de l'environnement ».

Pour d'autres, la possible disparition de la DTA **nécessite que le territoire questionne certains sujets :**

la « nécessité de « fixer des orientations spécifiques aux 3 sujets abandonnés », en lien avec « la préservation des atouts écologiques de ce territoire » du sud Nantes et la lutte contre le bruit, la « stratégie de gestion des espaces naturels » sur la zone portuaire, les impacts du projet ECOCOMBUST sur la zone de Cordemais.

et de façon plus générale, « la cohérence des orientations à retenir à cette échelle en termes, notamment, d'aménagement du territoire, de préservation de la biodiversité et de ...porteurs juridiques ».

**L'abrogation est même considérée comme 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 », et pour « analyser différentes options possibles pour les territoires à enjeux ».

Ainsi la possible abrogation de la DTA n'est pas jugée anodine par les collectivités et les acteurs de l'environnement qui ont participé à la concertation. Le besoin de **sécuriser les acquis de la DTA** est partagé, sur divers sujets qui étaient ou non prescriptifs dans la DTA. Le besoin de clarifier la **contribution de l'Etat à la réflexion et à l'action** l'est aussi.

Pour autant la **nécessité de se réapproprier la réflexion stratégique en matière d'aménagement du territoire et de préservation de la biodiversité** est bien présente.

Face à ces échanges, la DREAL note en synthèse que « **ce qui est questionné, avec la disparition de la DTA, ce n'est pas tant l'instrument en lui-même, que la place de l'Etat dans le portage de ces enjeux, et la garantie qu'il peut apporter en la matière** » et indique d'ores et déjà que « les enjeux portés par l'Etat à l'échelle de la DTA demeurent et continueront à être portés par l'Etat, qui reste présent, sachant que la DTA ne fait pas à elle seule la position de l'Etat ».

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

Le projet d'abrogation a remis en lumière le sujet du franchissement de la Loire. Au-delà de ce thème récurrent de débat depuis plusieurs années, des enjeux conceptualisés plus récemment, dont l'ampleur a fortement augmenté depuis 20 ans, ont été abordés : la gouvernance de l'estuaire, et l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Le rôle du SRADDET a fait l'objet de quelques discussions dans ce cadre.

### Un nouveau franchissement de la Loire

Pour rappel, « améliorer le franchissement de la Loire » constitue un des objectifs fixés dans le titre IV non prescriptif de la DTA, au titre des « politiques d'accompagnement », en vue du développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire. La DTA préconise (p. 55) « la réalisation d'un nouveau franchissement ... à l'ouest de Nantes, compatible avec la vocation portuaire de Nantes et suffisamment éloigné de l'agglomération nantaise pour ne pas constituer une amorce de nouveau périphérique », « la réalisation de nouveaux ouvrages de franchissement de la Loire à l'intérieur de l'agglomération nantaise pour des trafics de type urbain, les transports collectifs et les modes de déplacement "doux" », et enfin d'« étudier la réalisation d'un franchissement de la Loire dans le secteur d'Ancenis, dans un souci d'aménagement du territoire départemental et de contournement à long terme de l'agglomération nantaise par le trafic de transit ».

Les contributions d'acteurs et les échanges en ateliers montrent que **les divergences demeurent sur ce sujet, entre les collectivités directement concernées (Maine-et-Loire, Loire-Atlantique et Sud Estuaire) et les acteurs de l'environnement.**

Les premiers soutiennent un franchissement dont l'opportunité serait renforcée par la croissance démographique des 2 côtés de la Loire, et s'inquiètent de l'affaiblissement de cette ambition et de son portage en cas d'abrogation de la DTA.

Les seconds demandent une clarification de l'opportunité au regard de impacts sur l'estuaire en particulier et dans le cadre d'une remise à plat à organiser des stratégies départementale et régionale en matière d'infrastructures de transports « pour tenir compte de l'évolution des besoins (par exemple : abandon du projet de NDDL) et de la nécessaire modération dans la consommation d'espaces ».

### La gouvernance de l'estuaire

La DTA, qui fixe des orientations très opérationnelles, n'aborde pas ce sujet en tant que tel.

L'avis de l'Autorité Environnementale note que « un projet de réserve naturelle nationale a ... été initié dans l'estuaire de la Loire, pour apporter de la cohérence à la gouvernance des espaces bénéficiant de protection s à des titres divers sur le périmètre concerné, de pérenniser ces protections, tout en clarifiant et réglementant les usages. .... Certaines démarches ont été lancées, comme le pacte pour l'estuaire de la Loire, ou le volet estuarien du plan Loire, qui a prospéré en amont de Nantes. Ces initiatives n'ont pas débouché à ce jour, faute d'une volonté et d'un projet partagés par tous les acteurs publics. ».

Partant du constat que des protections existent, dans l'estuaire de la Loire, « plus ou moins fortes, mais n'apportant pas toujours la cohérence satisfaisante », **les parties prenantes de la Loire-Atlantique mobilisées dans la concertation convergent sur la nécessité d'une gouvernance (voire d'une « nouvelle gouvernance ») de l'estuaire, avec comme**

**principale visée de traiter le « nouveau défi de l'adaptation au changement climatique », et en particulier :**

De « **préserver la ressource en eau**, un enjeu pour l'environnement et la protection des populations », de « **renforcer la résilience du territoire de l'estuaire face aux impacts du changement climatique** », de « **préserver les espaces naturels et agricoles et la biodiversité de l'estuaire** »

De traiter le nouvel enjeu de « **la dynamique littorale (érosion ou accrétion) liée au changement climatique et à ses effets** (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) »

L'objectif d'un rééquilibrage rive nord-rive sud « au regard notamment du dynamisme du Pays de Retz » est aussi mis en avant.

Des points de vigilance ou des prérequis sont cités : il s'agit d'une **solution à coconstruire**, avec la nécessité de se montrer « à la hauteur des enjeux ». Il faut ainsi associer les associations de protection de la nature et de l'environnement, et l'Etat à ces réflexions, « à articuler avec les stratégies définies à l'échelle plus large du bassin de la Loire (SDAGE, Plan Loire Grandeur Nature, etc.). Il faut consolider et renforcer les orientations qui avaient été fixées par la DTA en matière de préservation des milieux naturels, de lutte contre l'étalement urbain et de prise en compte des spécificités du littoral ». Il faut enfin **trouver la bonne échelle d'action**.

Face à ces échanges, la DREAL note que « si la DTA ne portait pas le projet d'organe ayant cette vocation, les réflexions au moment de son abrogation peuvent porter sur cet aspect », et que la question des échelles est importante car « aucune ne suffit à elle seule » et qu'il faut « trouver adaptées à chaque échelle », avec « l'État présent aux différentes échelles pour rappeler ses préoccupations ».

#### L'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN)

Le dossier de concertation rappelle que « la stratégie Zéro Artificialisation Nette a été initiée suite au plan biodiversité de 2018 ». Il précise que

« 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. »

« 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. ».

Les parties prenantes de la Loire-Atlantique mobilisées dans la concertation notent que l'objectif ZAN « demeure **un défi majeur pour la Loire-Atlantique** » malgré « la promotion de politiques d'aménagement tournées vers le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain ... au cœur de la DTA ». Le dynamisme démographique complexifie en effet l'atteint du ZAN.

Le conseil départemental du 44 rappelle qu'il est déjà engagé dans la démarche, avec un objectif affiché de neutralité foncière pour 2030, et des « initiatives locales » sur les formats de densification, de nouvelles formes urbaines, etc., et qu'il y a un « travail collectif à mener pour mieux sensibiliser sur l'artificialisation concernant le foncier économique ».

**L'abrogation de la DTA (document largement antérieure aux prescriptions relatives au ZAN) ne paraît pas susceptible d'être préjudiciable, vu de certains acteurs :** en effet, il existe « d'autres cadres », comme les SCOT, et des expérimentations fonctionneraient « sur lesquelles capitaliser pour aller plus loin ».

Certains PLUi très récents fixent un objectif de « -40 % de consommation foncière malgré un fort dynamisme démographique, même si efforts à poursuivre en matière de zones d'activité éco ».

3 PEAN (périmètres de protection des espaces naturels et agricoles périurbains – outil de protection foncière et non de planification) ont été créés en Loire-Atlantique, avec « un petit effet d'entraînement », etc.

Il est toutefois noté qu'il reste des interrogations : « le potentiel de renouvellement urbain est limité au regard de la dynamique démographique (quelques friches, division parcellaire...), et il reste des efforts à faire sur le foncier économique ».

**Le rôle du SRADDET sur le ZAN n'est pas complètement partagé :** pour certains il est « a priori ... 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, certaines analyses soulignent que « 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** », et que « les cadrages national et régional [seraient] à ce stade insuffisants pour rendre l'atteinte de cet objectif crédible à moyen terme ».

L'objectif du ZAN apparaît donc comme un sujet complexe dont les modalités de mise en œuvre restent à consolider, avec ou sans DTA, et qui devrait lui aussi associer l'ensemble des parties prenante, au-delà des collectivités.

### Le rôle du SRADDET

Au-delà du sujet ZAN, certaines parties prenantes s'interrogent sur le rôle du SRADDET par rapport aux sujets portés par la DTA :

le sujet lié à l'armature urbaine déclinée dans la DTA, et « notamment l'identification des pôles d'équilibre repris dans les SCOT »,

la cohérence entre « les dynamiques voulues par le SRADDET et leurs effets, dont la densification » qui poseraient problème « pour la biodiversité et la qualité de l'eau »

et plus globalement les impacts de « l'affaiblissement de ce niveau prescriptif ou d'encadrement », car « 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. ».

Enfin certaines parties prenantes ont fait des propositions assez précises, par exemple :

La mise en œuvre d'une réserve naturelle nationale ou régionale sur l'estuaire de la Loire, portée par les acteurs environnementaux comme outil de la gouvernance à instituer :

Une telle réserve devrait être pensée comme un « outil de protection fort, cohérent et pérenne », pour « développer et valoriser l'Estuaire de la Loire ».

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

Pour l'AE : « cette incidence potentielle appelle une mesure. **La question de l'avenir du projet de réserve naturelle nationale ou des autres outils susceptibles d'atteindre le même objectif doit en particulier être clarifiée dans le contexte de la mise à jour par l'État de sa stratégie de création d'aires protégées.** »

La mise en place d'un SCOT unique à l'échelle du département de la Loire-Atlantique, porté par le conseil départemental :

Un SCOT unique est présenté comme « 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. », avec l'objectif « d'intégrer dans un seul document toutes les directives et orientations impactant l'aménagement d'un territoire, au-delà du ressort initial de la DTA qui délaissait en particulier le nord du territoire ».

A noter les propositions opérationnelles de la part :

De la Communauté d'Agglomération de la Presqu'île de Guérande – Atlantique autour du concept de « dynamique littorale », avec le développement d'« Observatoires de la Dynamique Littorale », la mise en œuvre de projets labellisés « Litto21 », pour « assurer, par étapes, la recomposition spatiale des territoires impactés par l'érosion côtière », financés par un « Fond d'Aménagement Littoral » à créer.

Des associations de protection de la nature et de l'environnement (FNE, Bretagne Vivante, LPO, SOS Loire-Vivante, La Sauvegarde de l'Anjou), avec par exemple la mise à plat des « stratégies départementales (schéma routier de 2012 pour la Loire-Atlantique) et régionale (SRIT de 2008) en matière d'infrastructures de transports pour tenir compte de l'évolution des besoins ».

## 5. DEMANDE DE PRECISIONS ET RECOMMANDATION(S) AU RESPONSABLE DU PROJET

Ce que dit la loi sur le principe de reddition des comptes : « Le maître d'ouvrage ou la personne publique responsable indique les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation. » (L121-16 CE)

Concrètement, suite à la publication du bilan de la concertation par la/le garant.e le maître d'ouvrage du projet ou la personne publique responsable du plan ou du programme décide du principe et des conditions de la poursuite du plan, du programme ou du projet. Il précise, le cas échéant, les principales modifications apportées suite à la concertation préalable. Il indique également les mesures qu'il juge nécessaire de mettre en place pour répondre aux enseignements qu'il tire de la concertation. Le bilan de la concertation et les enseignements tirés par le maître d'ouvrage doivent figurer dans les dossiers de demande d'autorisation et ces documents font donc partie des dossiers d'enquête publique ou de participation publique par voie électronique.

### 5.1. Précisions à apporter de la part du responsable du projet/ plan/ programme, des pouvoirs publics et des autorités concernées

Les parties prenantes mobilisées dans la concertation préalable ont « joué le jeu », en participant aux ateliers et élaborant, pour certaines, des cahiers d'acteurs.

La DREAL, de son côté a, en cours de concertation, convenu que « ce qui est questionné, avec la disparition de la DTA, ce n'est pas tant l'instrument en lui-même, que la place de l'Etat dans le portage de [ses] enjeux, et la garantie qu'il peut apporter en la matière » ; elle a précisé que « les enjeux portés par l'État à l'échelle de la DTA demeurent et continueront à être portés par l'État, qui reste présent, sachant que la DTA ne fait pas à elle seule la position de l'État ». Elle a par ailleurs esquissé des réponses sur certains sujets soulevés.

Toutefois, le dispositif, d'ampleur réduite, a certes permis d'identifier les thématiques estimées importantes par les acteurs, mais n'a pas permis de les approfondir.

#### Recommandation :

Expliciter, dans le bilan du MOA et les enseignements qu'il tire de la concertation préalable, des réponses ou des pistes de réflexion par rapport aux questions posées, aux inquiétudes exprimées et aux propositions formulées.

La façon dont l'Etat envisage sa contribution à la définition des enjeux de l'estuaire et au renforcement de sa gouvernance, sujets qui apparaissent comme particulièrement importants et fondateurs, doit faire l'objet d'un éclairage ad hoc.

Certains participants se sont interrogés sur la nécessité d'abroger la DTA, avec la ratification des ordonnances relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes et à la modernisation des SCoT.

#### Recommandation :

Refaire un point, dans le bilan du MOA, sur l'avancement de la ratification des ordonnances, et des potentiels impacts sur le projet d'abrogation.

## 5.2.Recommandations du/de la garant.e pour garantir le droit à l'information et à la participation du public suite à cette concertation, et notamment jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique

La concertation préalable a été une concertation de parties prenantes uniquement.

Ce risque avait été identifié dès les 1<sup>ers</sup> échanges avec le MOA et les parties prenantes : la DTA, outil de planification mis en place il y a 20 ans, est complètement inconnue du grand public, voire méconnue de publics plus avertis qui s'intéressent à l'aménagement du territoire et à la préservation de l'environnement.

Leur mobilisation aurait nécessité d'organiser une acculturation bien en amont de la concertation préalable, à la fois sur les enjeux portés par la DTA et leur évolution depuis 20 ans, sur les divers outils existants aux diverses échelles territoriales, et sur l'évolution des responsabilités liées à la décentralisation.

Une telle mobilisation ne peut relever de la seule administration d'Etat et poserait la question de l'articulation avec les acteurs aujourd'hui chargés de l'aménagement territorial et de la transition écologique au plan territorial, et avec l'instruction de leurs propres démarches de planification. Elle ne correspond par ailleurs pas au mandat donné au préfet sur le projet d'abrogation, visant en priorité à sécuriser, sur le plan juridique, la révision des plans, projets et programmes concernant l'aménagement du territoire, puis à se mettre en conformité avec les dispositions de l'article L.243-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Toutefois, la garante considère qu'il convient de conserver un objectif ambitieux d'information, voire de consultation des publics à l'échelle de la zone d'influence de la DTA, si son abrogation est maintenue, en vue de l'enquête publique que la préfecture prévoit dans 6 mois.

### Recommandation :

Poursuivre l'utilisation des pages dédiées à l'abrogation de la DTA pour informer largement les publics de la zone d'influence de la DTA en vue de la suite donnée par la préfecture au projet :

- sur la procédure mise en œuvre si l'abrogation est confirmée, et sur les études menées dans ce cadre, en particulier l'étude environnementale,
- sur les démarches menées par la préfecture de la région Pays de la Loire, les collectivités et les organisations territoriales, concernant les thématiques que la concertation a mis en lumière, en particulier : les mobilités et un nouveau franchissement de la Loire, l'aménagement du territoire et l'objectif du « zéro artificialisation nette, la gouvernance de l'estuaire de la Loire.
- sur les divers outils concourant à la préservation de la biodiversité, sur le rôle des acteurs nationaux ou territoriaux dans la définition ou la mise en œuvre des enjeux de la préservation de l'environnement et de la transition écologique, et sur la façon dont le public peut s'informer et amener sa contribution.

## 6. ANNEXES

## ANNEXE 1 - Tableau des demandes de précisions et recommandations des garant.e.s

REPNSES A APPORTER PAR LE MAITRE D'OUVRAGE ET LES ACTEURS DECISIONNAIRES A LA CONCERTATION PREALABLE			
<u>Demande de précisions et/ ou recommandations</u>	Réponse du/ des maître(s) d'ouvrage ou de l'entité responsable désignée (Si le(s) maître(s) d'ouvrage ne sont pas responsables de l'action à mettre en place, indiquer le nom de l'entité responsable)	Délais dans lesquels les engagements pris seront tenus	Moyens mis en place pour tenir les engagements pris
Refaire un point, dans le bilan du MOA, sur l'avancement de la ratification des ordonnances relatives à la rationalisation de la hiérarchie des normes et à la modernisation des SCoT, et des potentiels impacts sur le projet d'abrogation.			
<u>Suite(s) à donner à des interrogations ayant émergé mais n'ayant pas trouvé de réponse</u>	Réponse du/ des maître(s) d'ouvrage ou de l'entité responsable désignée (Si le(s) maître(s) d'ouvrage ne sont pas responsables de l'action à mettre en place, indiquer le nom de l'entité responsable)		
<p>Expliciter, dans le bilan du MOA et les enseignements qu'il tire de la concertation préalable, des réponses ou des pistes de réflexion, par rapport aux questions posées, aux inquiétudes exprimées et aux propositions formulées.</p> <p>La façon dont l'Etat envisage sa contribution à la définition des enjeux de l'estuaire et au renforcement de sa gouvernance, sujets qui apparaissent comme particulièrement importants et fondateurs, doit faire l'objet d'un éclairage ad hoc.</p>			
<u>Recommandations portant sur les modalités d'association du public, sur la gouvernance du projet, sur la prise en compte des avis des participant.e.s.</u>	Réponse du/ des maître(s) d'ouvrage ou de l'entité responsable désignée (Si le(s) maître(s) d'ouvrage ne sont pas responsables de l'action à mettre en place, indiquer le nom de l'entité responsable)		
<p>Poursuivre l'utilisation des pages dédiées à l'abrogation de la DTA pour informer largement les publics de la zone d'influence de la DTA en vue de la suite données par la préfecture au projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>sur la procédure mise en œuvre si l'abrogation est confirmée, et sur les études menées dans ce cadre, en particulier l'étude environnementale,</li> <li>sur les démarches menées par la préfecture de la région Pays de la Loire, les collectivités et organisations territoriales, concernant les thématiques que la concertation a mis en lumière, en particulier : les mobilités et un nouveau franchissement de la Loire, l'aménagement du territoire et l'objectif du « zéro artificialisation nette, la gouvernance de l'estuaire de la Loire.</li> <li>sur les divers outils concourant à la préservation de la biodiversité, sur le rôle des acteurs nationaux ou territoriaux dans la définition ou la mise en œuvre des enjeux de la préservation de l'environnement et de la transition écologique, et sur la façon dont le public peut s'informer et amener sa contribution.</li> </ul>			



## ANNEXE 2 – Synthèse des cahiers d'acteurs

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
<p>Syndicat mixte Loire Aval (SYLOA) pour la Commission locale de l'eau du SAGE Estuaire de la Loire</p> <p>Représenté par son Président</p>	<p>Plusieurs réalisations en cohérence avec la DTA :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• SAGE Estuaire de la Loire</li> <li>• Contrats territoriaux à l'échelle des sous-bassins versants de référence du SAGE</li> <li>• Contrat pour la Loire et ses annexes (CLA) à l'amont de Nantes (programme de rééquilibrage du lit de la Loire en amont de Nantes)</li> </ul>	<p>Opportunités à réinterroger :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réalisation de nouvelles traversées de la Loire et ses effets éventuels sur l'estuaire et sur l'environnement</li> <li>• Réaménagement de l'aéroport Nantes-Atlantique : extension de la piste</li> <li>• Réseau routier (Périphérique nantais, Axe Nantes-Saint-Nazaire, etc.)</li> </ul>	<p>Accompagner les objectifs et axes de la révision du SAGE :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une ambition pour l'estuaire en aval de Nantes et une temporalité → Concerter et définir un projet pour l'estuaire de la Loire à l'aval de Nantes</li> <li>• Concilier les usages avec la préservation et la reconquête de la qualité de l'eau et des milieux en lien avec le changement climatique et les évolutions associées</li> </ul>	<p>Poursuite de la concertation entre les acteurs dans le cadre des projets de développement et d'aménagement du territoire</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscrire l'atteinte du bon état des masses d'eau comme enjeu phare dans les projets de développement et d'aménagement du territoire en veillant à la prise en compte de la qualité de l'eau</li> <li>• Soutien par l'Etat de la réalisation des actions identifiées dans le contrat pour la Loire et ses annexes</li> <li>• Contribution de l'Etat à la mobilisation des acteurs/maîtres d'ouvrage et impulsion d'une gouvernance à la hauteur des enjeux</li> </ul>
<p>Conseil départemental du Maine-et-Loire</p> <p>Représenté par le Directeur de l'ingénierie, du tourisme et de l'environnement</p>	<p>Le principe de franchissement de la Loire dans le secteur d'Ancenis, via la carte n°2 en annexe, et qui est opposable puisqu'elle reprend les orientations de la DTA, comme précisé en p.6 de la DTA. Elle appuie ainsi la mise en œuvre du projet de doublement du pont d'Ancenis (D763).</p>		<p>L'étude et la réalisation d'un nouveau franchissement de la Loire dans le secteur d'Ancenis :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Le projet répond à des objectifs locaux des bassins de vie d'Ancenis et des Mauges</li> <li>→ Il est inscrit depuis 2012 dans les schémas routiers des deux départements</li> <li>→ il contribue à un vaste programme d'ensemble de grandes liaisons lui-même inscrit dans les schémas routiers des deux départements (St-Philibert-de-Grand-Lieu – Clisson – Vallet – Ancenis ; Cholet – Beaupréau – Cholet ; Beaupréau – Vallet)</li> </ul>	

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
			Les départements et la Région souhaitent garantir la faisabilité du projet à horizon de 15/30 ans. L'absence d'inscription de la part de l'État hypothéquerait définitivement toute perspective de réalisation du franchissement de Loire avant l'horizon 2050 sans que des alternatives répondant à l'objectif de développement équilibré des composantes territoriales de ce territoire puissent aujourd'hui être avancées et développées.	
Communauté de Communes Sud Estuaire  Représenté par son Président	Les apports via le SCOT et les PLU communaux : <ul style="list-style-type: none"> <li>• identification de la commune de ST BREVIN les Pins en tant que pôle d'équilibre</li> <li>• développement équilibré des rives Nord et Sud de l'Estuaire de la Loire</li> <li>• préservation des espaces naturels et espaces protégés du territoire par leur identification et mise en œuvre des mesures de protections dans les documents d'urbanisme communaux</li> </ul>	Le franchissement de la Loire en aval de Nantes aurait permis de désengorger les axes de circulation importants (RN165, Route Nantes-Pornic, Pont de Saint-Nazaire, Pont de Chevire via le périphérique nantais...). Le besoin de désengorgement et de sécurisation de cet axe de circulation reste d'actualité Le lien entre les rives Nord et Sud doit pouvoir être amélioré au droit du territoire de la CCSE, en cohérence avec la croissance démographique.	Le principe de franchissement de la Loire doit être réinterrogé en accord avec les enjeux et besoins actuels. L'armature urbaine déclinée dans la DTA, et notamment l'identification des pôles d'équilibre repris dans les SCOT, doit être conservée, en particulier dans le SRADDET. La question de la gouvernance sur l'estuaire de la Loire se pose pleinement aujourd'hui et nécessite qu'un réel équilibre rive nord-rive sud soit mis en œuvre au regard notamment du dynamisme du Pays de Retz.	La co-construction doit être développée avec les partenaires au regard des nouveaux enjeux et des remontées faites dans le cadre des PLU et SCOT (gouvernance estuaire de la Loire, zéro artificialisation nette...).
Département de Loire-Atlantique  Représenté par son Président	Convictions portées : 1 – Un aménagement de l'estuaire au service de la transition écologique du territoire <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le renforcement du Port de Nantes-Saint Nazaire comme porte maritime du Grand Ouest et l'élargissement de son hinterland pour favoriser des retombées positives pour tout le territoire.</li> <li>• La décarbonisation des flux du Port et l'intensification des complémentarités avec celui de La Turballe, notamment autour de la filière des énergies marines renouvelables</li> <li>• Le réseau des ports comme un levier de la croissance bleue</li> </ul>			

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rééquilibrer production et consommation énergétiques par le développement des énergies renouvelables → De nouveaux parcs éoliens peuvent encore être implantés sur le territoire de la DTA, pour permettre d'atteindre l'objectif-guide départemental de 600 MW fixé en 2010. Après l'abrogation de la DTA, un cadre commun à une échelle supérieure aux SCoT sera utile pour définir des orientations relatives au développement des énergies renouvelables, afin notamment d'harmoniser les pratiques entre EPCI</li> <li>• Des projets d'amélioration de la desserte routière intégrant les impératifs de maîtrise de l'artificialisation des sols → poursuivre l'ambition de l'amélioration de la capacité de desserte routière Nantes-Saint Nazaire et de la desserte routière par le Sud-Loire (ex. projet d'aménagement de l'axe Nantes-Pornic ; a fait l'objet à l'automne 2020 d'une concertation publique avec garants) → porter l'enjeu de maîtrise de l'artificialisation des sols</li> <li>• Favoriser les mobilités durables le long de l'estuaire → L'enjeu des mobilités douces, peu présent dans la DTA, est un axe majeur de la politique d'aménagement du Département</li> </ul> <p>2 – L'estuaire de la Loire : un espace entre terre et mer à ménager et à préparer aux nouveaux défis environnementaux et climatiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La préservation de la ressource en eau, un enjeu pour l'environnement et la protection des populations → La DTA constituait un cadre juridique utile pour la priorisation et les modalités de mise en oeuvre des SAGE. Alors que le territoire de la DTA couvre cinq SAGE en Loire-Atlantique, il apparaît nécessaire de maintenir un document intégrateur permettant de coordonner les politiques territorialisées de l'eau</li> <li>• Renforcer la résilience du territoire de l'estuaire face aux impacts du changement climatique → anticiper les impacts de la remontée prévisible du front de salinité et du bouchon vaseux, liée à la hausse du niveau marin moyen ; Pour améliorer ces capacités d'adaptation, une approche d'aménagement supra-intercommunale est incontournable : zones d'expansion des crues, amélioration de la connaissance sur le bouchon vaseux, zones de repli stratégique pour les futures zones urbanisées, répartition de la population, dépendance amont-aval des aménagements (constructions, infrastructures et couvert végétal...).</li> <li>• Préserver les espaces naturels et agricoles et la biodiversité de l'estuaire</li> <li>• Engager collectivement le virage de la neutralité foncière : les nouvelles arrivées se font sur un territoire déjà largement artificialisé ; La promotion de politiques d'aménagement tournées vers le renouvellement urbain et la maîtrise de l'étalement urbain était au coeur de la DTA et demeure un défi majeur pour la Loire-Atlantique</li> </ul> <p>De la DTA à un SCoT unique des territoires de la Loire-Atlantique</p> <p>Nombreuses sont les orientations de la DTA qui restent d'actualité et son abrogation laissera un vide dans la hiérarchie des documents d'urbanisme sur notre territoire</p> <p>L'accentuation des tendances de fond du territoire de Loire-Atlantique (attractivité et croissance démographique, artificialisation des sols, métropolisation et périurbanisation, effet centrifuge des prix immobiliers, aménagement commercial en périphérie, etc.) appelle en effet une coopération renforcée des acteurs publics locaux dans la planification et le développement de leur territoire.</p> <p>La concertation qui s'ouvre dans ce double contexte d'abrogation de la DTA et de finalisation du SRADDET des Pays de la Loire doit être l'occasion pour les acteurs de la Loire-Atlantique de s'engager dans la construction d'un SCOT unique à l'échelle départementale qui permettrait d'intégrer dans un seul document toutes les directives et orientations impactant l'aménagement d'un territoire, au-delà du ressort initial de la DTA qui délaissait en particulier le nord du territoire</p>			
CAP Atlantique (Communauté d'Agglomération de la	<p><u>Les éléments d'analyse :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La DTA : un diagnostic du territoire et l'identification d'enjeux largement diffusés 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.</li> </ul>			

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
<p>Presqu'île de Guérande – Atlantique)</p> <p>Représenté par la Direction de l'Aménagement Communautaire-Equilibre social de l'Habitat</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un nouvel enjeu à traiter : la dynamique littorale (érosion ou accrétion) liée au changement climatique et à ses effets (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), et qui nécessite des actions de recomposition spatiale.</li> <li>• L'avis de l'Autorité environnementale : reformule des enjeux pour l'abrogation de la DTA (restauration de l'hydromorphologie de l'estuaire ; lutte contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain ; préservation du littoral ; enjeux liés au changement climatique).</li> <li>• 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.</li> <li>• 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.</li> </ul> <p><u>Les propositions de CAP ATLANTIQUE :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'opportunité de l'abrogation à questionner au regard de l'ordonnance n° 745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme, qui supprime de l'ordonnance administrative les DTA.</li> <li>• Lancer une réflexion sur la gouvernance et la responsabilité des acteurs quel qu'ils soient, et 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. »</li> <li>• L'évaluation environnementale du projet « 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 » <ul style="list-style-type: none"> <li>L'évaluation environnementale de l'abrogation de la DTA constitue : <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>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. 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.</li> </ul> </li> <li>Elle doit évaluer la reprise de certaines dispositions de la DTA par le SRADDET dans la comparaison des solutions de substitution. S'agissant des modalités d'application de la loi Littoral, <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Il faut 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.</li> <li>→ 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.</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>			

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablir une définition de la dynamique littorale qui constituera le socle des recommandations ultérieures, en insistant sur le caractère naturel et progressif du phénomène - qui le distingue des différents « risques naturels » - et sur son lien avec le changement climatique, et l'inscrire dans le Code de l'Urbanisme. Avec des propositions opérationnelles, dont : <ul style="list-style-type: none"> <li>→ généraliser, 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 ;</li> <li>→ élaborer des projets « Litto21 », adaptés aux spécificités géographiques, sociologiques et historiques locales afin d'assurer, par étapes, la recomposition spatiale des territoires impactés par l'érosion côtière ; projets 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 » ; mise en compatibilité des documents d'urbanisme applicables aux territoires concernés avec les dispositions spatiales des projets « Litto 21 »</li> <li>→ Mettre en place un « Fond d'Aménagement Littoral » alimenté par une augmentation de la taxe communale additionnelle aux droits de mutation immobilière. 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 » validés</li> </ul> </li> <li>• 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</li> <li>• Renforcer l'accompagnement par l'Etat des collectivités et des acteurs économiques en prolongeant les avancées du 1er plan national d'adaptation au changement climatique</li> <li>• Accélérer la déclinaison des politiques d'adaptation dans les collectivités et les filières économiques</li> <li>• Accentuer l'effort national dans quatre chantiers d'adaptation complexes et sensibles, avec un soutien aux territoires les plus vulnérables au changement climatique, une politique ambitieuse d'adaptation du bâti, des politiques de l'eau adaptées au changement climatique, 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</li> <li>• L'éventualité d'un SCoT unique pour l'ensemble du département 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. »</li> </ul>			
Associations de protection de la nature et de l'environnement, représentées par leur Président(e) ou vice-présidente : <ul style="list-style-type: none"> <li>- France Nature Environnement (FNE)</li> <li>- Pays de la Loire,</li> <li>- Bretagne Vivante,</li> <li>- Ligue pour la Protection des Oiseaux</li> </ul>	Constat : la possible abrogation <ul style="list-style-type: none"> <li>- rend nécessaire la vigilance quant au maintien juridiquement pérenne de l'ambition portée par les orientations en faveur de la protection de l'environnement</li> <li>- prive le territoire d'un document de planification globale et pose la question de la cohérence des orientations à retenir à cette échelle en termes, notamment, d'aménagement du territoire, de préservation de la biodiversité et de leurs porteurs juridiques</li> </ul> Concernant l'orientation n°1 et l'abandon des grands projets : nécessité de fixer des orientations spécifiques aux 3 sujets <ul style="list-style-type: none"> <li>Aéroport de Notre-Dame-des-Landes → fixer des orientations pérennes pour permettre la préservation des atouts écologiques de ce territoire ; tenir compte de l'évolution à la baisse du trafic aérien ; maintenir l'objectif d'une diminution des nuisances sonores</li> <li>Extension portuaire à Donges-est → quels projets stratégiques du Grand Port Maritime, et quels impacts sur l'environnement, quelle stratégie de gestion des espaces naturels ?</li> <li>Production d'énergie électrique dans l'estuaire de la Loire → de nombreuses questions pour l'heure sans réponse relatives au projet Ecocombust</li> </ul>			

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
Loire-Atlantique (LPO 44), - SOS Loire-Vivante ERN France - La Sauvegarde de l'Anjou	<p>Concernant l'orientation n°2 de maîtrise de l'étalement urbain par la limitation du nombre d'échangeurs : renforcer l'intégration de cette orientation à l'échelle de l'ensemble du territoire estuarien et non des deux seuls secteurs identifiés par la DTA</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ supprimer certains projets routiers actuellement inscrits dans des documents d'urbanisme (en particulier le contournement Est de la commune de Sucé sur Erdre et le projet de desserte de la zone d'activités nouvelle de la Jacopière)</li> <li>→ remettre à plat les stratégies départementale (schéma routier de 2012 pour la Loire-Atlantique) et régionale (SRIT de 2008) en matière d'infrastructures de transports pour tenir compte de l'évolution des besoins (ex: abandon du projet de NDDL) et de la nécessaire modération dans la consommation d'espaces</li> </ul> <p>Concernant l'orientation n°3 d'extension limitée de l'urbanisation en continuité du bâti existant dans l'ensemble des espaces, sites et paysages à intérêt exceptionnel et à fort intérêt patrimonial délimités par la DTA :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ être attentif à la poursuite de son application dans les révisions à venir des documents d'urbanisme concernés</li> <li>→ réintégrer le secteur bocager de Notre-Dame-des-Landes dans les objectifs de protection patrimoniale</li> <li>→ mettre en œuvre une Réserve Naturelle Nationale sur l'estuaire de la Loire, en tant qu'outil de protection fort, cohérent et pérenne</li> <li>→ formaliser dans les documents de planification le principe de zéro artificialisation nette (ZAN), sachant que les cadrages national et régional sont à ce stade insuffisant pour rendre l'atteinte de cet objectif crédible à moyen terme</li> </ul> <p>Concernant l'orientation n°4 relatives aux modalités d'application de la loi Littoral :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ évaluer la modification du SCOT de Cap-Atlantique qui a imparfaitement intégré les modalités correspondantes et des PLU des territoires concernés</li> <li>→ se prémunir d'une évolution défavorable des documents d'urbanisme concernés pour garantir une préservation renforcée du lac de Grand-Lieu (identification des boisements protégés et coupures d'urbanisation retenues)</li> <li>→ intégrer certains enjeux littoraux non identifiés à l'époque de l'élaboration de la DTA dans les politiques d'aménagement du territoire, dont la montée des eaux consécutive aux changements climatiques et de l'érosion côtière</li> </ul> <p>De façon générale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>→ définir de façon collective une nouvelle gouvernance de l'estuaire, associant les associations de protection de la nature et de l'environnement</li> <li>→ associer l'Etat à ces réflexions, à articuler avec les stratégies définies à l'échelle plus large du bassin de la Loire (SDAGE, Plan Loire Grandeur Nature, etc.)</li> <li>→ avec l'objectif de consolider et renforcer les orientations qui avaient été fixées par la DTA en matière de préservation des milieux naturels, de lutte contre l'étalement urbain et de prise en compte des spécificités du littoral</li> </ul>			
Association ESTUARIUM  Représenté par sa Présidente  Réalisé en concertation avec la trentaine d'élus et de représentants des conseils de développement réunis au sein du groupe de	<p>Les convictions et les propositions :</p> <p>L'estuaire : un territoire à inventer</p> <p>Une curiosité grandissante des habitants de mieux connaître son identité profonde ; le manque d'une offre culturelle et touristique structurée entre Nantes et Saint-Nazaire pour l'accueil des visiteurs qui souhaitent partir à la découverte de ce « cœur d'estuaire »</p> <p>⇒ organiser l'offre afin d'apporter de la lisibilité à cet espace estuarien, qui reste malgré tout difficile à appréhender dans son ensemble, et de contribuer à l'affirmation d'une identité commune de cette entité spécifique</p> <p>Un territoire complexe, multi-usages et dynamique, mais l'absence d'institution unique autour de l'estuaire de la Loire rend difficile une représentation globale de cet espace. Le découpage communautaire offre une vision morcelée de ce territoire et renforce l'image d'un fleuve frontière.</p> <p>Un projet concerté de développement durable pour l'estuaire à mettre en place, avec un Parc Naturel Régional, pour développer et valoriser l'Estuaire de la Loire</p>			

	Bénéfices de la DTA pour le territoire	Regrets liés à la non-réalisation de projets que portait la DTA ; opportunités à réinterroger aujourd'hui	Pour l'avenir (après abrogation) : opportunités dont le traitement est nécessaire dès à présent	Expression libre
réflexion relatif au projet de PNR	Pour mettre en valeur de manière cohérente et coordonnée cet espace original du littoral français pour qu'il (re)devienne le lieu d'échange et de partage entre les hommes qu'il fut longtemps, véritable trait d'union entre deux rives. Il s'agit de relier les initiatives, en générer de nouvelles et de penser ensemble le devenir de ce territoire			

## ANNEXE 3 – Nomination de la garante et lettre de mission



**SÉANCE DU 3 JUIN 2020**

---

**DÉCISION N° 2020 / 66 / DTA Estuaire de la Loire / 1**

---

### **PROJET D'ABROGATION DE LA DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT DE L'ESTUAIRE DE LA LOIRE**

**La Commission nationale du débat public,**

- vu le Code de l'environnement en ses articles L. 121-15-1 et suivants,
- vu le courrier et le dossier annexé de Monsieur Claude d'Harcourt, préfet de la région Pays de la Loire, en date du 4 mai 2020, demandant la désignation d'un garant dans le cadre d'une démarche de concertation préalable sur le projet d'abrogation de la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, en application de l'article L. 121-17 et selon les modalités des articles L. 121-16 et L. 121-16-1,
- vu 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,
- vu la demande de cadrage préalable adressée à l'autorité environnementale du CGEDD, relative à la production du rapport environnemental du projet d'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire, déposée par le préfet de région Pays de la Loire, conformément aux dispositions de l'article R. 122-19 du code de l'environnement,
- vu le document de positionnement de la CNDP du 4 mai 2020 sur les principes, formes et modalités du débat public pendant l'épidémie Covid-19,

Considérant que :

- la concertation préalable souhaitée par le préfet de la région Pays de la Loire concernant le projet d'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire doit satisfaire aux objectifs fixés par l'article L.121-15-1, notamment permettre de débattre de l'opportunité du projet d'abrogation, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent, ainsi que de l'impact de ce projet d'abrogation sur l'environnement,
- que le préfet de région indique que, compte tenu que trois des décisions essentielles de la DTA sont abandonnées et que, dans le même temps, les dispositions protectrices de l'environnement ont été adoptées dans des documents prescriptifs et que, par conséquent, la DTA de l'estuaire de la Loire apparaît désormais caduque,
- que le préfet de la région Pays de la Loire estime, en conséquence, que les modalités de l'abrogation de la DTA de l'estuaire de la Loire constituent une procédure formelle, qui n'emporte pas d'autres conséquences sur le fond,

après en avoir délibéré,

**DÉCIDE :**

**Article 1 :**

Madame Sylvie HAUDEBOURG est nommée garante de la concertation préalable sur le projet d'abrogation de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire.

**Article 2 :**

La présente décision sera publiée au Journal Officiel de la République française.

La Présidente

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jouanno', with a long horizontal stroke underneath.

Chantal JOUANNO

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 vos 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)

### ***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.

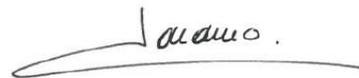
Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au maître d'ouvrage.

#### **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





244 boulevard Saint-Germain  
75007 Paris - France  
T. +33 (0)1 44 49 85 50  
[contact@debatpublic.fr](mailto:contact@debatpublic.fr)  
[www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)