

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

## Contribution du CESER Pays de la Loire

### ■ Session du 29/03/2021

### ■ Avis présenté par M. Yvic KERGROAC'H au nom de la Commission n° 4 "Infrastructures - Déplacements - Télécommunications - Energies"

*Entendues les interventions de Mme Elyane Morelet (CFDT), M. Christophe Besnard (CGT).*

*Entendue l'intervention de M. Roch BRANCOUR, Président de la Commission "Transports, mobilité, infrastructures".*

*91 votants. Adopté par 81 pour, 10 abstentions.*



## TABLE DES MATIERES

---

<b>1. La DTA de l'estuaire de la Loire .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Le cadre législatif.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2. La DTA de l'estuaire de la Loire, un document devenu caduque .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Une abrogation devenue nécessaire, mais des points de vigilance ..</b>	<b>5</b>
<b>2.1. Une abrogation devenue nécessaire .....</b>	<b>5</b>
<b>2.2. Le choix de ne pas adopter une DTADD, dans une logique de décentralisation.....</b>	<b>5</b>
<b>2.3. DTA et SRADDET, une évolution du niveau du caractère prescriptif.....</b>	<b>6</b>
<b>2.4. La nécessité d'appréhender globalement l'estuaire .....</b>	<b>7</b>

# 1. La DTA de l'estuaire de la Loire

---

## 1.1. Le cadre législatif

La **directive territoriale d'aménagement (DTA)** est un document d'urbanisme de planification stratégique sur un échelon supra-régional, à moyen et long terme.

Elle permet à l'État, sur un territoire donné, de formuler des obligations ou un cadre particulier concernant l'environnement ou l'aménagement du territoire. Elle est élaborée sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales et les groupements de communes concernés, puis approuvé par décret en Conseil d'Etat.

La DTA répond à un **triple objectif** :

- Renforcer la cohérence et la coordination des différentes politiques nationales d'aménagement du territoire, tout en contrôlant l'action des collectivités territoriales en matière d'urbanisme. Il s'agit d'avoir une vision d'ensemble de la planification urbaine française.
- Remplacer, à terme, les schémas directeurs. En effet, ces derniers, introduits par la loi de 1967, fixaient les orientations stratégiques du territoire concerné et déterminaient, sur le long terme, la destination générale des sols.
- Préciser les dispositions des lois Littoral et Montagne.

La logique de la DTA est que « s'il n'appartient pas à l'Etat de décider dans le détail du contenu des politiques d'urbanisme qui relèvent des communes ou de leurs groupements, il est de sa responsabilité d'identifier les grands objectifs en matière d'équipements structurants, de protection de l'environnement, d'organisation maîtrisée de l'urbanisation et de définir les dispositions prescriptives qui en résultent.

La loi Grenelle 2 de juillet 2010 a supprimé la possibilité de créer des DTA nouvelles, et a institué **les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD)**. Toutefois, à la différence des DTA, les DTADD ne sont plus opposables aux autres documents d'urbanisme.

Six DTA ont été signées en France :

- La DTA des Alpes-Maritimes
- La DTA des bassins miniers nord-lorrains
- La DTA de l'estuaire de la Seine
- La DTA de l'estuaire de la Loire
- La DTA de l'aire métropolitaine lyonnaise
- La DTA des Bouches-du-Rhône.

## 1.2. La DTA de l'estuaire de la Loire, un document devenu caduque

La DTA a été initiée dès 1996 pour être finalement adoptée en 2006. L'Etat avait alors fixé les objectifs suivants :

- - affirmer le rôle de Nantes-Saint-Nazaire comme métropole de taille européenne au bénéfice du grand Ouest ;
- - assurer le développement durable de tous les territoires de l'estuaire ;
- - protéger et valoriser un environnement et un cadre de vie remarquables.

La DTA retrace ainsi les partis de conservation ou d'aménagement que l'État souhaitait en 2006 poursuivre dans l'aménagement du territoire de l'estuaire de la Loire à un horizon de 20 à 25 ans.

Ces objectifs sont toujours actualité et se rapprochent des objectifs définis par la Région dans le projet de SRADDET qui devrait être adopté d'ici la fin 2021, en particulier pour les objectifs : « Conforter le rôle européen des métropoles et du réseau de villes au bénéfice de l'ensemble du territoire ligérien », et « Conjuguer préservation de la Loire et de l'estuaire avec la valorisation de son patrimoine et la gestion des risques ».

Toutefois, **le cadre législatif et réglementaire a évolué**, et certaines dispositions ont été transposées dans des documents d'urbanisme de rang intérieur.

Par ailleurs, et surtout, **trois de ses orientations majeures ont été abandonnées** :

- Le transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique vers le site de Notre-Dame-des-Landes ;
- Les orientations relatives à la centrale électrique de Cordemais non cohérente avec la loi énergie-climat du 8 novembre 2019 et le contrat de territoire conclu en janvier 2020 afin d'accompagner l'arrêt de la centrale à horizon 2024-2026 ;
- Le projet d'extension portuaire sur le site de Donges-Est abandonné par le Grand Port Maritime de Nantes – Saint-Nazaire.

Il n'apparaît donc pas possible de faire évoluer la DTA en gardant son économie générale et l'Etat souhaite donc son abrogation avant de délai de 20 à 25 ans initialement prévu.

Cette abrogation est une première en France, elle fait l'objet d'une concertation préalable large, avec saisine de la commission nationale du débat public. La présente contribution du CESER entre dans le cadre de cette concertation.

## 2. Une abrogation devenue nécessaire, mais des points de vigilance

---

### 2.1. Une abrogation devenue nécessaire

Au vu de l'obsolescence de la DTA, le CESER partage la nécessité de son abrogation.

Cependant, il souligne des points d'attention pour continuer à assurer les objectifs initiaux de la DTA, en matière de développement du territoire comme en matière de protection et de valorisation de l'environnement et de la biodiversité dans l'estuaire de la Loire.

### 2.2. Le choix de ne pas adopter une DTADD, dans une logique de décentralisation

L'Etat ne souhaite pas d'adopter une DTADD.

En effet, il s'agit pour lui de prendre en compte la montée en puissance de la Région en matière de gouvernance locale. La loi Notre de 2015 a donné un rôle majeur à la Région en lui confiant l'établissement du SRADDET, document prescriptif s'imposant aux autres documents d'urbanisme. Toutefois de nombreux juristes s'interrogent sur le degré réel de prescriptivité de ce document.

Par ailleurs, si l'Etat avait adopté un DTADD, celle-ci n'aurait pas la même force prescriptive que la DTA et que le SRADDET sur les documents d'urbanisme. Le document n'aurait donc pas eu la même portée.

Il s'agit donc de passer d'un document stratégique et prescriptif décidé par l'Etat en concertation avec les collectivités locales, à un document, également stratégique et prescriptif (le SRADDET), mais désormais établi par la Région, en concertation avec le territoire et notamment les autres collectivités locales, quoique toujours soumis à la validation de l'Etat.

**Cette évolution apparaît dans la logique de décentralisation décidée par le législateur et actée notamment dans la loi Notre. En Pays de la Loire, cette évolution se constate également dans la candidature de la Présidente de la Région à la présidence du Conseil de surveillance du Grand Port maritime.**

**Le CESER note que la DTA a été établie en concertation avec les collectivités, qui portaient les mêmes projets structurants à l'époque.** On peut donc raisonnablement penser que si la Région avait établi la DTA en 2006, elle aurait adopté des objectifs similaires à ceux définis par l'Etat.

## 2.3. DTA et SRADDET, une évolution du niveau du caractère prescriptif.

**La DTA est prescriptive concernant les seules orientations (titre 3).** Celles-ci concernent :

- Les trois projets majeurs abandonnés désormais (transfert de l'aéroport de Nantes Atlantique, aménagement de Donges Est, extension de la centrale de Cordemais),
- L'encadrement des créations d'infrastructures routières,
- L'identification et la protection de certains espaces naturels identifiés par la DTA
- Les modalités de l'application de la loi « Littoral ».

Le caractère prescriptif de la DTA s'exerce sur les documents de rang immédiatement inférieur. Il est prévu que le caractère prescriptif de la DTA soit supprimé pour les documents d'urbanisme révisés à partir du 1er avril 2021<sup>1</sup>.

Une analyse du CEREMA réalisée en préparation de l'abrogation de la DTA a montré que les SCOT concernés avaient correctement tenu compte des orientations de la DTA, même si en matière d'application de la loi littoral, celui de Cap Atlantique est peu prescriptif pour les PLU concernés.

Avec l'abrogation de la DTA, la protection des zones naturelles et la limitation de l'artificialisation des terres sera réalisée par d'autres documents, en particulier la **loi « littoral »** et le **SRADDET**. Par ailleurs, le code de l'environnement prévoit dans son article L110-1 le **principe de « non-régression »** selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ». Le même article du code de l'environnement rappelle le principe de précaution et le principe d'action préventive et de correction.

A l'occasion de la réunion d'information qu'elle a organisée le 23 février 2021, la DREAL a souligné que pour les territoires les plus sensibles, identifiés comme revêtant un intérêt exceptionnel et déjà protégés, l'abrogation de la DTA ne devrait pas avoir de conséquence négative. Toutefois, elle a reconnu que des **pertes de protection** pourraient être constatées à la marge sur certains espaces.

Par ailleurs, la Région, en charge de l'élaboration du SRADDET, a souhaité faire de ce document un outil de travail avec les territoires, et l'a doté d'un caractère volontairement peu prescriptif.

Il y a donc de la part de la Région une confiance accordée aux territoires, dont dépendra désormais une part importante de la protection des espaces naturels et agricoles, et de la limitation de l'artificialisation des sols. Ceci est vrai concernant l'estuaire de la Loire comme dans le reste du territoire régional.

Les avis sont partagés au sein du CESER sur les risques inhérents à cette démarche. Pour certains, l'abrogation de la DTA comporte un risque important de perte de protection dans un territoire sensible et riche en matière environnementale, mais soumis à une pression

---

<sup>1</sup> <http://outil2amenagement.cerema.fr/les-directives-territoriales-d-amenagement-r569.html>

démographique et touristique importante. Pour d'autres, l'imposition de règles « venues d'en haut » est contre-productive, et aucune avancée ne pourra se faire contre les territoires concernés et leurs habitants.

**Il apparaît nécessaire au CESER de continuer à sensibiliser l'ensemble des acteurs aux enjeux de protection de la biodiversité et de la préservation des espaces naturels et agricoles. Le SRADDET qui sera adopté fin 2021 participera à la mise en œuvre de cet enjeu.**

## 2.4. La nécessité d'appréhender globalement l'estuaire

La DTA actuelle est définie sur un périmètre couvrant l'estuaire de la Loire sur l'ensemble du département de la Loire-Atlantique (sauf le nord du département), et allant jusqu'à Saint-Florent-le-Vieil.



Le SRADDET ne donne pas le même niveau de détail, et ne permet pas de retrouver de manière consolidée et identifiée spécifiquement la stratégie de la Région pour l'estuaire de la Loire.

Un **document consolidé de type « livre blanc »** pourrait s'avérer utile pour donner une vision détaillée de l'estuaire portée par l'Etat, de la Région et les collectivités infrarégionales. Il pourrait ainsi retracer de manière détaillée les objectifs en matière d'équipements structurants, de protection de l'environnement, d'organisation maîtrisée de l'urbanisation, et des dispositions prescriptives qui en résultent.

**La définition d'un projet d'avenir pour le territoire est en effet indispensable, et doit associer l'ensemble des acteurs de l'estuaire afin de régler les conflits d'usages pouvant apparaître. La redéfinition d'une structure permanente associant les acteurs concernés (professionnels, collectivités, associations...) serait nécessaire, alors même que l'association communautaire de l'estuaire de la Loire n'est plus en activité<sup>2</sup>.**

Par ailleurs, le CESER ne prend pas position à ce stade sur l'opportunité des projets de création éventuelle d'un parc naturel et/ou d'une réserve naturelle sur l'estuaire. **Il réitère cependant sa demande qu'une décision sur le sujet soit prise dans des délais raisonnables, pour permettre aux acteurs d'en tirer les conséquences en matière d'aménagements possibles, d'investissements à prévoir, ainsi que de mesures de protection à adopter.**

---

<sup>2</sup> Créée en 1985, l'association communautaire de l'Estuaire de la Loire, avait pour première mission « le développement et l'aménagement harmonieux de l'estuaire de la Loire ». Au tournant des années 2000, elle poursuit ses missions autour de thématiques d'aménagement du territoire le long de l'estuaire. Conçue comme lieu de concertation, elle a pour membres des collectivités locales (Région des Pays de la Loire, Département de Loire-Atlantique, Nantes Métropole, la CARENE), le Grand Port Maritime Nantes Saint Nazaire, l'Union Maritime Nantes Port et la chambre de Commerce de Nantes. Lors de la signature de la DTA, l'ACEL est associée à son suivi comme précisé dans l'objectif n°2 au titre du « dialogue permanent entre l'Etat et les principaux acteurs de l'estuaire » « afin de mettre régulièrement à jour un projet économique concerté ». Les activités de l'ACEL ont cessé en 2012 et il a été procédé à la liquidation de l'association fin 2020.