



AGIR pour la  
**BIODIVERSITÉ**  
LOIRE-ATLANTIQUE



**LA SAUVEGARDE**  
de  
**L'ANJOU**

**Enquête publique relative à l'abrogation de la directive territoriale  
d'aménagement de l'estuaire de la Loire  
Déposition inter-associative – 7 décembre 2021**

Œuvrant pour la protection de la nature et de l'environnement sur tout ou partie du territoire couvert par la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Loire, nos associations<sup>1</sup> ont participé à la concertation engagée par l'État à propos de cette abrogation et émis dans ce cadre un cahier d'acteurs.

La présente déposition vise à prolonger les commentaires déjà émis en cours de concertation, en appuyant en particulier sur la nécessaire mise en place d'une nouvelle gouvernance à l'échelle de ce territoire.

\* \* \*

La DTA Estuaire de la Loire traçait certaines perspectives de développement non soutenables pour ce territoire, ce que nos associations ont contesté en son temps : cela concerne en particulier les grands projets (aéroport de Notre-Dame-des-Landes, extension de Donges-est, extension de la centrale électrique de Cordemais) dont l'abandon justifie en partie la présente procédure d'abrogation.

Quelques orientations de la DTA s'avéraient toutefois en faveur de la protection de l'environnement et résultaient d'une volonté partagée d'asseoir une telle protection à l'échelle du territoire tout entier.

L'abrogation ici envisagée oblige à la vigilance quant au maintien juridiquement pérenne de l'ambition portée par ces orientations.

Par ailleurs, cette abrogation 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 protection de la biodiversité et de leurs porteurs juridiques.

Repartant très largement du cahier d'acteur produit dans le cadre de la concertation, la présente déposition s'attachera tout d'abord à examiner les conséquences qui résulteraient de l'abrogation s'agissant des 4 orientations thématiques du titre 3 de la DTA (1). Elle insistera ensuite sur la nécessité de définir une nouvelle gouvernance à l'échelle du territoire de l'estuaire, laquelle doit être marquée par le maintien d'une présence forte de l'État et par la considération du rôle des associations de protection de la nature et de l'environnement (2).

---

<sup>1</sup> **France Nature Environnement Pays de la Loire** est la fédération régionale d'associations de protection de la nature et de l'environnement créée en 2008 et agréée à l'échelle régionale.

**Bretagne Vivante** est une association de protection de la nature et de l'environnement créée en 1958 et reconnue d'utilité publique depuis 1968, active sur tout le territoire de la Bretagne historique.

**La Ligue pour la Protection des Oiseaux Loire-Atlantique (LPO 44)** est une association agréée à l'échelle de la Loire-Atlantique et ayant pour objet d'agir pour l'oiseau, la faune sauvage, la nature et l'Homme et de lutter contre le déclin de la biodiversité.

**SOS Loire-Vivante ERN France** est une association agréée à l'échelle nationale œuvrant pour la sauvegarde des équilibres fondamentaux des fleuves, rivières et milieux aquatiques et ce de façon particulièrement accrue sur le bassin de la Loire.

**La Sauvegarde de l'Anjou** est la fédération départementale du Maine-et-Loire des associations de protection de la nature et de l'environnement créée en 1965 et agréée à l'échelle départementale.

## **1. Notre appréciation des conséquences résultant de l'abrogation de la DTA s'agissant des orientations thématiques du titre 3**

### **1.1. Abandon des grands projets : la nécessité d'une préservation durable de l'environnement des territoires concernés**

Cette orientation vise les trois grands projets soutenus par la DTA, combattus par nos associations et dont l'abandon contribue à justifier l'abrogation envisagée.

Cet abandon et l'absence d'orientations actualisées à son issue (par exemple via une révision de la DTA) suscitent plusieurs questions pour l'avenir des territoires concernés. Nous estimons nécessaire que, suite à l'abrogation qui actera juridiquement l'abandon de ces projets, l'État se positionne quant aux enjeux qui en découlent.

#### **- Aéroport de Notre-Dame-des-Landes :**

- Le bocage du site de l'ex projet d'aéroport présente des enjeux écologiques et hydrographiques très forts dont il convient d'assurer la prise en compte et la préservation par la fixation d'orientations pérennes pour permettre la préservation des atouts écologiques de ce territoire (cf. infra, 1.3). Nous demandons à ce que les notes d'enjeux et avis que l'État sera amené à donner à propos de documents de planification concernant ce territoire rendent compte de l'importance de ces enjeux et de la nécessité de telles orientations pérennes.
- Le réaménagement de l'aéroport de Nantes-Atlantique consécutif à cet abandon doit avoir des impacts mesurés sur les milieux naturels et tenir compte de l'évolution à la baisse du trafic aérien. La diminution des nuisances sonores doit demeurer un objectif fort.

#### **- Extension portuaire à Donges-est :**

C'est avec satisfaction que nos associations ont constaté que le projet stratégique 2021-2026 du Grand Port Maritime excluait le site du Locherais de sa réserve foncière économique.

Faisant l'objet d'inventaires ZNIEFF (type I et II) et d'une désignation en tant que site Natura 2000, ce site ne bénéficie cependant d'aucune protection réglementaire forte. Comme indiqué durant la consultation relative au projet stratégique précité, nos associations souhaitent la mise en place d'une telle protection à l'issue d'une concertation entre le Grand Port Maritime, l'État, les collectivités territoriales et les associations de protection de l'environnement, notamment.

#### **- Production d'énergie électrique dans l'estuaire de la Loire :**

Suite à l'abandon consécutif du projet d'extension de la centrale électrique de Cordemais puis du projet de reconversion Ecocomburst, de nombreuses questions se posent quant à l'avenir du site.

Nous jugeons nécessaire d'étudier son démontage et sa réhabilitation pour y accueillir potentiellement d'autres énergies qui devront être renouvelables et non fossiles ou fissibles, tout en tenant dûment compte des enjeux de biodiversité du secteur. Là encore, une concertation doit être engagée en présence de l'État.

Pour ce sujet comme pour celui du site de Donges-est, il apparaît très nettement que l'absence à ce jour d'une gouvernance du territoire de l'estuaire de la Loire est préjudiciable à la mise en œuvre de la concertation nécessaire pour avancer. Nous regrettons que la présente procédure d'abrogation n'ait pas conduit à formaliser des pistes de réflexion à ce titre.

## 1.2. L'indispensable modération des projets routiers

Cette orientation vise la maîtrise de l'étalement urbain par la limitation du nombre d'échangeurs lors de la création de nouvelles infrastructures routières ou du réaménagement de routes existantes.

Elle a été **transposée de façon limitée dans les SCOT concernés**, comme le note le bilan d'évaluation de la DTA s'agissant en particulier du SCOT du Pays d'Ancenis, qui ne fait pas référence à une telle orientation. Si le bilan conclut à ce sujet que « *les dispositions des ScoT n'entrent pas en contradiction avec l'orientation de la DTA, ce qui suffit à assurer leur compatibilité avec elle* », nous relevons qu'est ici en jeu la pérennité des orientations de la DTA au-delà de sa future abrogation. Le SCOT du Pays d'Ancenis ne prévoit pas explicitement la possibilité de nouveaux échangeurs mais ne reprend pas non plus l'exigence de limitation de ceux-ci, si bien que la pérennité de cette orientation de la DTA n'apparaît pas assurée, les acteurs concernés restant libres d'agir comme bon leur semble à ce sujet. Nous jugeons nécessaire qu'une attention soutenue de l'État soit portée sur ce point lors des prochaines évolutions du SCOT en question et regrettons que la procédure d'abrogation en cours n'ait pas amené l'État à s'emparer du sujet.

Au-delà de cela, il est pour nous nécessaire de 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. L'urbanisation excessive est en effet largement confortée par des projets routiers. Les projets routiers accentuent l'étalement pavillonnaire, grignotent les terres agricoles et augmentent le bilan carbone par les déplacements pendulaires inhérents.

Ainsi, plusieurs projets routiers actuellement inscrits dans des documents d'urbanisme contribueront à l'étalement urbain et doivent être supprimés de la planification actuellement en vigueur. C'est par exemple le cas du contournement Est de la commune de Sucé sur Erdre (actuellement en réserve foncière), qui encadre de manière négative les marais de Mazerolles, et du projet de desserte de la zone d'activités nouvelle de la Jacopière.

Plus globalement, les stratégies départementale (schéma routier de 2012 pour la Loire-Atlantique) et régionale (SRIT de 2008) en matière d'infrastructures de transports doivent impérativement être remises à plat afin de tenir compte de l'évolution des besoins (ex : abandon du projet de NDDL) et de la nécessaire modération dans la consommation d'espaces. Le projet de SRADDET récemment passé en enquête publique détermine une stratégie routière régionale qui est malheureusement l'addition des projets routiers souhaités de longue date par les différentes collectivités territoriales, et faillit par conséquent à fixer un réel cadre rénové sur cette thématique.

Faute d'un cadre régional crédible et suite à l'abrogation de la DTA, le besoin d'un nouveau cadre pour les projets routiers à l'échelle du territoire de l'estuaire de la Loire se fait par conséquent particulièrement ressentir.

Une concertation doit rapidement s'ouvrir à ce titre et permettre d'interroger la pertinence et la soutenabilité de divers projets d'ampleur évoqués (notamment la liaison Vallet-Ancenis passant par les Mauges, retenue dans le projet de SRADDET).

Il en va de la réussite de l'objectif de zéro artificialisation nette fixé à l'échelle nationale par la loi Climat et résilience du 22 août 2022 et affirmé de façon spécifique pour le département de la Loire-Atlantique.

### 1.3. Le renforcement de la préservation des espaces d'intérêt remarquable et la formalisation de l'objectif de zéro artificialisation nette

Cette orientation vise, après délimitation (à échelle large) des espaces, sites et paysages à intérêt exceptionnel et à fort intérêt patrimonial par la DTA, à poser le principe d'une extension limitée de l'urbanisation en continuité du bâti existant dans l'ensemble de ces espaces. Elle impose également aux documents d'urbanisme de tenir compte de la vocation de ces espaces dans leur zonage.

Comme indiqué par le dossier, ce principe a globalement été bien appliqué dans les territoires concernés. Il conviendra d'être attentif à ce que ceci perdure en dépit des évolutions à venir des documents d'urbanisme concernés. Ceci impliquera de la part de l'Etat un rappel systématique de l'importance de ces principes dans les notes d'enjeux et avis rendus quant aux documents en question.

Par ailleurs, il est nécessaire que la révision à venir du SCOT de Pontchâteau – St-Gildas-des-Bois permette l'intégration – tardive – de ces principes. Sauf erreur, nous ne trouvons pas trace dans le dossier d'un engagement de l'État à intervenir auprès des auteurs du SCOT en question pour que ce défaut de déclinaison de la DTA soit corrigé.

La cartographie de la DTA excluait **le secteur bocager de Notre-Dame-des-Landes** de toute ambition de protection patrimoniale, tout comme le fait le SCOT Nantes - Saint-Nazaire. La richesse de ce bocage humide assurant une connexion entre le bassin de la Vilaine et celui de l'Erdre-Loire doit donner lieu à une protection forte (reconnaissance comme réservoir majeur de biodiversité dans un SCOT révisé) et à une orientation claire en faveur de pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Les documents et politiques publiques en vigueur, bien qu'ayant évolué de façon favorable suite à l'abandon du projet d'aéroport, ne suffisent pas à la prise en compte pérenne des enjeux de ce secteur : PLUi insuffisant pour la préservation du bocage, PEAN sans effet sur les pratiques agricoles, politique volontariste du Conseil départemental en faveur de la transition agroécologique (baux à clauses environnementales) dont la pérennité n'est pas garantie... Comme indiqué *supra* (1.1), nous souhaitons que l'État s'engage à ce que les notes d'enjeux et avis qu'il sera amené à donner à propos de documents de planification concernant ce territoire rendent compte de l'importance de ces enjeux et de la nécessité d'orientations pérennes de protection.

Il serait d'ailleurs intéressant d'engager un travail visant à identifier les secteurs de tête de bassin versant similaires à l'échelle du territoire dans l'objectif d'engager une réflexion et des expérimentations pour mettre en place des activités agricoles qui permettent de ne pas dégrader les sols et la qualité de l'eau sur ces secteurs amont.

**Le site de l'estuaire lui-même** est central dans le dispositif des espaces naturels du département. L'abrogation de la DTA implique que les documents d'urbanisme aient un regard prospectif, ce qui n'est pas actuellement le cas. L'avenir de ce site ne peut être envisagé sans la mise en œuvre d'un outil de protection fort, cohérent et pérenne comme seule peut l'être une Réserve Naturelle Nationale, qui permettra d'éviter les mitages successifs de l'estuaire et de conforter les pratiques durables nécessaires à sa préservation (entretien du réseau hydraulique, élevage extensif, etc.). Elle doit englober les zones

majeures mais dans un ensemble beaucoup plus vaste pour conserver la structure paysagère de ce qui constitue fondamentalement un estuaire. Un outil national est nécessaire au vu des enjeux que présente l'estuaire à l'échelle de l'ensemble du bassin ligérien. Nous attirons l'attention des services de l'État sur le fait qu'une telle demande est reprise par la commission d'enquête relative au projet de SRADDET Pays de la Loire, qui en fait une recommandation (n°22).

Au-delà de la logique de préservation des espaces d'intérêt remarquable, il apparaît indispensable de formaliser dans les documents de planification le principe de zéro artificialisation nette (ZAN). Nous relevons que le cadrage régional est à ce stade insuffisant pour rendre l'atteinte de cet objectif crédible à moyen terme : le projet de SRADDET soumis à enquête publique prévoit seulement de tendre vers la ZAN à l'horizon 2050, manque criant d'ambition vertement critiqué par la commission d'enquête qui en fait là aussi une recommandation d'amélioration (n°4). Même si la mise en conformité du SRADDET avec la loi du 22 août 2021 sur ce sujet dans un délai de 2 ans devrait corriger cette lacune, il nous semble qu'un cadrage à l'échelle du territoire de l'estuaire ou du département, comprenant des outils méthodologiques sur ce sujet, est nécessaire. Les documents d'urbanisme en vigueur devront être révisés pour inscrire cet objectif, avec un regard très attentif des services de l'État.

#### **1.4. Spécificité des territoires littoraux : une réglementation à consolider et à ouvrir à de nouveaux enjeux**

La DTA précisait certaines modalités d'application de la loi Littoral. Il est établi que ces précisions ont globalement bien été intégrées par les documents d'urbanisme des territoires concernés.

Deux points posent cependant question :

- Il ressort du dossier que le SCOT de Cap-Atlantique a imparfaitement intégré les modalités précisées par l'orientation 4 de la DTA : la question de la modification de ce SCOT et des PLU des territoires concernés doit par conséquent être posée pour assurer une reprise satisfaisante.

- La DTA assurait une préservation renforcée du lac de Grand-Lieu, qu'il s'agisse de l'identification des boisements protégés ou des coupures d'urbanisation retenues. Au vu des enjeux environnementaux associés, il est nécessaire de se prémunir d'une évolution défavorable des documents d'urbanisme concernés. *A minima*, les notes d'enjeu et avis rendus par les services de l'État dans ce cadre devront pouvoir insister sur ces enjeux.

Certains enjeux littoraux non identifiés à l'époque de l'élaboration de la DTA doivent par ailleurs être intégrés dans les politiques d'aménagement du territoire : c'est en particulier la qualité des eaux littorales, la montée des eaux et l'érosion côtière consécutives aux changements climatiques. Le repli stratégique, ses potentielles incidences sur les milieux naturels et sa conciliation avec l'objectif de zéro artificialisation nette doivent donner lieu à des réflexions concertées afin de bien préparer le territoire aux changements à venir.

C'est là encore un document de cadrage à l'échelle de l'estuaire de la Loire qui pourrait s'emparer efficacement de ces enjeux.

## **2. Notre demande de définition d'une nouvelle gouvernance du territoire de l'estuaire de la Loire**

L'abrogation de la DTA entraîne la disparition d'une vision d'État pour l'estuaire. Ceci suscite de nombreux questionnements quant à l'avenir du territoire, dont les différents cas cités dans la première partie de cette déposition ne constituent que des exemples.

Pour appréhender ces questionnements avec méthode, deux lignes directrices insuffisamment affirmées par le dossier d'enquête nous semblent indispensables :

En premier lieu, il est indispensable que **la parole de l'État continue à s'exprimer** dans le cadre de l'élaboration des politiques d'aménagement du territoire de l'estuaire de la Loire.

Il s'agit à la fois de défendre la pérennité des orientations de la DTA intégrées par les planifications locales à l'occasion des révisions et modifications de celles-ci et de pousser au respect des objectifs environnementaux nouveaux fixés à l'échelle nationale, parmi lesquels le zéro artificialisation nette.

Ceci passe notamment par la production par l'État de notes d'enjeux lorsque ses services sont sollicités en application de l'article L. 132-4-1 du code de l'urbanisme.

Nous prenons bonne note de l'engagement de l'État à produire une note d'enjeux actualisée dans le cadre de la révision à venir du SRADDET Pays de la Loire. Nous estimons que le contenu de cette note est particulièrement crucial pour orienter de façon favorable la rédaction de ce schéma. Si le premier SRADDET, qui n'est pas encore définitivement adopté, reste en l'état, il sera particulièrement décevant au plan environnemental<sup>2</sup>.

En second lieu et surtout, **une nouvelle gouvernance** doit être mise en place pour le territoire estuarien.

La réflexion qui s'ouvre pour l'avenir du territoire ne peut qu'être collective : l'échec des grands objectifs de la DTA démontre à l'envis que leur réussite passe par leur acceptation locale et par la mise en œuvre d'une concertation sincère et largement ouverte.

Les associations de protection de la nature et de l'environnement doivent être des acteurs à part entière de la gouvernance à instaurer. Leur rôle devra être retenu dans les différentes instances de concertation retenues, indépendamment des véhicules juridiques qui seront choisis pour définir les grandes orientations et du ou des acteurs qui assureront le pilotage de cette concertation continue.

Sur cette question des véhicules et du ou des pilotes, nous regrettons que le dossier d'enquête ne lance pas de pistes permettant de nourrir la réflexion collective et ne commente pas la recommandation formulée par l'autorité environnementale d'une maîtrise d'ouvrage *ad hoc*.

Nous relevons toutefois dans la réponse de l'État à l'avis de l'autorité environnementale qu'une concertation sera lancée à ce sujet au cours du premier semestre 2022. Nous espérons évidemment que les associations seront invitées à y participer.

Cette concertation ne pourra faire l'économie d'une discussion sur les véhicules juridiques à mobiliser. En renvoyant quasi-systématiquement à l'évaluation environnementale individuelle de chacun des projets d'infrastructure ou d'aménagement sur lesquels l'autorité

---

2 Notre déposition à l'enquête publique en témoigne, de même que les 4 réserves et 24 recommandations dont la commission d'enquête a assorti son avis favorable.

environnementale l'interroge, la réponse de l'État met en évidence que l'absence d'un document structurant à l'échelle du territoire estuarien est un biais important qui néglige l'étape d'une évaluation environnementale stratégique. Si nos associations ne sauraient à ce stade se prononcer sur le ou les véhicules pertinents, il est évident que la piste d'un SCOT nord/sud Loire, tenant compte des enjeux communs de l'estuaire, est à approfondir.

En cohérence avec la première ligne directrice évoquée, il est par ailleurs indispensable que l'État demeure fortement présent pour prendre part à la gouvernance à venir, qui devra être articulée avec les stratégies définies à l'échelle plus large du bassin de la Loire (SDAGE, Plan Loire Grandeur Nature, etc.).

\* \* \*

**Au vu des éléments développés ci-dessus, nos associations donnent un avis favorable au projet d'abrogation présenté en enquête publique, sous réserve d'un engagement de l'Etat :**

**- à faire valoir de façon pérenne les orientations environnementales de la DTA ainsi que les objectifs publics récents qui les prolongent, telle la zéro artificialisation nette, dans le cadre de l'examen des documents de planification locaux ;**

**- à encadrer une concertation sincère quant à l'instauration d'une gouvernance largement ouverte du territoire de l'estuaire de la Loire.**

Jean-Christophe GAVALLET  
Président de FNE Pays de la Loire



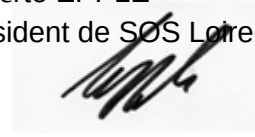
Gwenola KERVINGANT  
Présidente de Bretagne Vivante



Guy BOURLES  
Président de la LPO Loire-Atlantique



Roberto EPPLE  
Président de SOS Loire-Vivante



Florence DENIER-PASQUIER  
Co-présidente de la Sauvegarde de l'Anjou

