

Rapport n° 014422-01M
Avril 2023

Dialogue territorial pour la protection et la valorisation des zones humides, et la création d'un parc national – Rapport de visite de site

Site N°13. Estuaire et cours de la Loire aval



Flore Lafaye de Michaux
Olivier Robinet
Christophe Viret

Sommaire

1 Introduction.....	3
2 Fiche de présentation du territoire.....	4
3 Enseignements de la visite	5
3.1 Eléments de contexte.....	5
3.2 Principaux messages des personnes auditionnées.....	5
3.3 Analyse AFOM relative aux enjeux de protection et valorisation du site	8
3.4 Synthèse des enjeux	9
4 Leviers d’actions et outils pour renforcer la protection et la valorisation	10
4.1 Actions prioritaires locales.....	10
4.2 Enseignements utiles pour la mise en œuvre nationale de la protection des milieux humides	12
4.2.1 Bonnes pratiques à transférer	12
4.2.2 Actions nationales	12
4.3 Appréciation de la mission sur la possibilité d’engager une démarche de parc national	13
Annexes	14
Annexe 1 Cartes du territoire	15
Annexe 2 Liste des personnes rencontrées	18

1 Introduction

Ce rapport de visite est une annexe du rapport de l'IGEDD n° 014422-01, relatif à « la conduite d'un dialogue territorial pour la protection et la valorisation des zones humides, et la création d'un parc national ».

Le dialogue territorial a concerné dix-huit sites de zones humides parmi les plus emblématiques de France identifiés à l'issue d'une première mission de l'IGEDD¹.

Ce rapport de visite constitue, avec les dix-sept autres rapports, le volet territorial du rapport principal. Chaque rapport de site peut être lu séparément.

Ce document offre un diagnostic général du site et des dynamiques en place, il présente les principaux messages des parties prenantes rencontrées par la mission et propose une analyse des atouts, faiblesses, opportunités et menaces du territoire, aux regards des enjeux de leurs zones humides. Enfin, il préconise des actions opérationnelles à court terme pour leur préservation et valorisation. Celles-ci ont vocation à être soutenues par L'Etat, ses opérateurs et les collectivités territoriales.

¹ <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0012595>

2 Fiche de présentation du territoire²

Site 13 : Estuaire et cours de la Loire aval / lac de Grand lieu	
Région Pays de la Loire / Département de Loire Atlantique, Maine et Loire / Bassin Loire Bretagne	
Superficie estimée du site humide emblématique (ENSH)³	25 924 ha - La Loire (entre Maine et Nantes), Marais de Goulaine 23 315 ha - Estuaire de la Loire 6 533 ha – Lac de grand lieu
Présentation	Ce site intègre à la fois l'estuaire de La Loire, son cours aval entre Nantes et la Maine, ainsi que l'Etang de Grand Lieu (plus grand lac de plaine de France, fort intérêt avifaunistique). Ce site présente une grande diversité de milieux humides en fonction des marées, du gradient de salinité, du contexte hydraulique. Interface entre les milieux marins, littoraux, fluviaux et retro-littoraux, les enjeux environnementaux (habitats emblématiques, espèces patrimoniales, paysages) y sont particulièrement forts. L'estuaire est marqué par une activité portuaire ancienne et des installations industrielles importantes dont le rôle va bien au-delà de la région Pays de la Loire. La Loire entre Nantes et les Ponts-de-Cé est représentative du fonctionnement hydraulique du fleuve, avec ses variations de niveau, ses bancs de sables, ses secteurs d'extension des crues et de prairies, ses bras secondaires et autres zones humides annexes dont les marais de Goulaine. L'ensemble forme un site remarquable pour la faune, la flore et les habitats naturels.
Intérêt spécial du site et de son caractère emblématique	L'estuaire de la Loire est un site emblématique pour la richesse de ses milieux et sa notoriété. Il est proposé d'intégrer le cours de la Loire aval et le Lac de Grand Lieu dans une approche multi-sites ; ces trois sites forment un ensemble original avec des milieux spécifiques (vasières, forêts flottantes...), des mosaïques de milieux, des espaces de tranquillité. Ils sont d'importance internationale pour les oiseaux migrateurs et hivernants, également pour leur reproduction. Les sites sont d'une valeur exceptionnelle sur le plan botanique, faunistique et ichtyologique, grâce aux des habitats naturels, très vastes pour certains... L'estuaire est la porte d'entrée du plus grand réseau hydrographique du territoire national pour plusieurs espèces de poissons migrateurs (Saumon atlantique, Anguille européenne, aloses et lamproies).
Principaux enjeux de biodiversité liés aux milieux humides	7 mailles (3 en Loire-Atlantique et 4 dans le Maine et Loire) à plus forts enjeux humides
Types de milieux	Vallées alluviales. Estuaires. Milieux doux et salés
Evolution de l'état du site	Si l'état des milieux doux est considéré comme bon, l'évolution est globalement à la dégradation (baisse du débit d'étiage et de la qualité de la Loire, remontée salée, atterrissement des bras secondaires de la Loire amont).
Couverture existante par des aires protégées	L'ensemble des sites est en Natura 2000 et une grande part est classée au titre des paysages. Arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB) : Marais de Liberge, site du Carnet, station d'Angélique des estuaires, des berges de la Loire. Grand lieu : réserve naturelle nationale (RNN) de 2694 ha et régionale (RNR) de 631 ha, site Ramsar Classement Ramsar à l'étude sur deux autres sites Réserve de chasse et de faune sauvage (RCFS) (Massereau-Migrion, Pierre Rouge, Bacarons) et réserves fluviales et maritimes Sur l'estuaire, le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (CELRL) est propriétaire ou affectataire d'environ 2700 ha, gérés par le département, au sein d'un périmètre d'intervention de plus de 4700 ha.
Autres	Présence du Parc naturel régional (PNR) Loire Anjou Touraine et du PNR de Brière à proximité du site dans son acceptation la plus large (estuaire et cours aval)

² Cette fiche est adaptée du rapport de mission relative à la création d'un parc national de zones humides, IGEDD, mars 2022 et mise à jour.

³ Cette superficie ne préfigure en rien un éventuel périmètre pertinent pour traiter les enjeux écologiques du site.

3 Enseignements de la visite

3.1 Eléments de contexte

La visite du site des étangs de Lorraine a été réalisée du 13 au 14 décembre 2022. Il s'agit du dernier site visité par la mission parmi les quatre sites situés en totalité ou partiellement dans la région Pays de la Loire. A l'occasion des visites en Brière (en juin), dans le Marais poitevin, et le Marais breton et la baie de Bourgneuf (en octobre), certains représentants au niveau régional ou du département de Loire atlantique ont été rencontrés et ont pu exprimer leur vision et leurs positions au sujet également du site de l'estuaire de la Loire.

Lors d'une réunion préalable en visio-conférence avec le préfet de région et ses services réalisée le 8 novembre, il a été décidé en conséquence le principe d'une visite centrée sur la découverte de l'estuaire avec les services de l'Etat, pour en mesurer les caractéristiques, les spécificités et les enjeux, ainsi que la partie en amont, de la Maine à Nantes avec les acteurs non encore rencontrés lors des visites de sites précédents.

Ont été ainsi rencontrés, outre les services de l'Etat, le Conseil régional Pays de la Loire et le Conseil départemental de Loire atlantique, Voies navigables de France (VNF) et le Conservatoire des espaces naturels (CEN Pays de la Loire), ces derniers étant particulièrement impliqués dans la gestion de la Loire en amont de Nantes, le Groupement d'intérêt public (GIP) Loire estuaire, ainsi que des représentants des associations de protection de la nature et l'association Estuarium.

La mission tient à remercier les services de la préfecture et la Direction régionale de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) pour son soutien logistique à l'organisation des rencontres et du déplacement sur l'estuaire, ainsi de toutes les personnes rencontrées pour leur disponibilité et la richesse des échanges.

3.2 Principaux messages des personnes auditionnées

Le Conseil régional Pays de Loire

La Région partage les objectifs de la mission sur la nécessité de renforcer la protection des zones humides. Il existe de gros enjeux sur les masses d'eau dont seulement 20% sont en bon état dans la région. En amont de Nantes, la région est fortement impliquée dans le projet de rééquilibrage du cours de la Loire, projet dont la gouvernance est plutôt stabilisée.

A l'aval de Nantes, le cumul d'enjeux énergétiques et de transition industrielle du rôle du port, actuellement très tourné vers les hydrocarbures, rend la situation complexe.

La Région serait ouverte à la création d'une Réserve naturelle nationale sur l'estuaire, sous réserve qu'elle n'entrave pas les activités du Grand port maritime de Nantes St Nazaire (GPMNSN)⁴. En revanche, l'idée d'un Parc naturel régional (PNR) qui embrasserait tout l'estuaire ne fait pas consensus, la construction d'un projet territorial étant difficile tant les différences entre les deux

⁴ Postérieurement à la remise du rapport, la présidente du conseil régional des Pays de Loire a précisé comme suit la position de sa collectivité : " La Région souhaite, dans un premier temps et avant d'envisager les outils à déployer, structurer et organiser la gouvernance autour de ce site emblématique. La Région entend ainsi partager avec l'ensemble des parties prenantes (Etat, département, collectivités, aménageurs, industriels, usagers, associations, etc.) une vision et une stratégie d'avenir pour l'estuaire de la Loire, dans toutes ses dimensions (développement économique, aménagement et cadre de vie, environnement, etc.)".

rives sont grandes sans compter les oppositions affirmées des briérons et des communes de Grand-Lieu à un tel projet.

Le Conseil départemental de Loire Atlantique.

Le Département est un acteur majeur de la gestion de l'estuaire, avec les Espaces naturels sensibles (ENS) acquis par lui et la gestion des terrains du Conservatoire du littoral (CELRL) ainsi que pour la mise en œuvre de la politique visant le zéro artificialisation nette (ZAN). L'abandon des grands projets comme l'aéroport Notre dame des landes, permet aujourd'hui de dépassionner le débat. Le Département considère qu'il existe aujourd'hui une vraie opportunité pour relancer une démarche de concertation avec en parallèle des protections fortes et une démarche de type PNR pour porter le projet de territoire.

Le GIP Estuaire.

Le Groupement d'intérêt public de l'estuaire a la charge du suivi et connaissance de l'estuaire en aval de la Maine. Il assure la Maîtrise d'ouvrage en amont de Nantes sur le programme de rééquilibrage du lit avec l'enjeu de sur-fréquentation touristique.

En aval de Nantes, le programme de rééquilibrage n'est pas financé, alors qu'il y a de gros enjeux climatiques (baisse des apports en eau douce, remontée d'eau salée disparition des vasières)

Il manque un cadre de dialogue et de concertation à l'image du Comité estuaire qui réunissait un grand nombre d'acteurs mais ne s'est pas réuni depuis de nombreuses années

Le CEN.

Si historiquement le Conservatoire régional des espaces naturels n'avait pas vocation à faire de la maîtrise foncière, l'opportunité de la mise en place d'une stratégie foncière commune avec le CELRL l'y a poussé. Le CEN recentre néanmoins son action sur les lieux les plus stratégiques et notamment là où le Conservatoire du littoral n'intervient pas. Chaque opération d'acquisition est lourde à construire notamment en termes de montage financier. Le CEN fait également un gros travail de gestion sur les sites N2000 en amont de Nantes (17 000 ha sur 45 communes avec plus de 200 agriculteurs). Le CEN identifie le potentiel d'un classement Ramsar entre Nantes et Angers, à coordonner avec le PNR Loire-Anjou-Touraine. Il y a une fragilité de l'estuaire vis-à-vis du risque inondation et submersion marine dans le contexte du changement climatique mais cette menace n'est pas bien appréhendée. Depuis l'abandon du pacte de l'estuaire, les collectivités n'ont pas pris le relai au départ du préfet.

FNE.

La représentation régionale de France Nature Environnement recommande de ne pas entrer par les outils, mais via l'élaboration d'un projet collectif. L'association recommande d'expliquer ce qu'est un parc national (PN), car il y a beaucoup de méconnaissance sur l'outil. FNE considère que le schéma de cohérence territoriale (SCOT) Estuaire de la Loire offre une approche intégrée des problèmes de l'estuaire qui est intéressante. Elle souligne également l'intérêt de la démarche du Département sur le littoral qui élabore une « stratégie littorale » partagée.

Les représentants des chasseurs.

La Fédération départementale des chasseurs de Loire atlantique (FDC) et l'Association nationale des chasseurs de gibier d'eau (ANCGE) opposent un refus catégorique à un PN. La FDC a consulté le plan national et en déduit qu'une protection forte se traduirait par l'interdiction de la chasse dans le parc national. La FDC a proposé une co-gestion de l'estuaire avec le Département qui a refusé ; ainsi, une ancienne Réserve nationale de chasse et de faune sauvage (RNCFS) est devenue propriété du CELRL. La FDC est donc opposée à une Réserve nationale sur l'estuaire, mais

favorable à une réserve naturelle régionale en cogestion (FDC/Département) car les chasseurs ont le savoir-faire pour gérer ces territoires. La FDC souhaite que les chasseurs soient reconnus comme gestionnaires de territoires et pas seulement comme usagers.

L'Etat et ses opérateurs

L'estuaire est le siège de gros enjeux économiques et écologiques, en pleine recomposition industrielle avec la fermeture annoncée de la centrale thermique de Cordemais, l'abandon du projet Donges est et la restructuration des activités portuaires. Ces évolutions présentent des risques de conflits sociaux, mais aussi des opportunités de diversification pour accompagner la transition énergétique.

De grande valeur écologique l'estuaire constitue le trait d'union amont aval des espèces migratrices patrimoniales. Il est situé dans un ensemble de zones humides interconnectées au nord et au sud (Brière, Grand-Lieu, Marais breton...)

Plusieurs tentatives de protections (RNN, pacte de l'estuaire) dans le passé n'ont pas abouti. Les oppositions des associations de protection de la nature (APN) aux projets d'aménagements du GPMNSN ou de l'aéroport de Notre Dame des landes, qui ne sont toutefois plus d'actualité, ont par exemple conduit à l'abandon de la signature du pacte de l'estuaire en 2015 et à l'abandon de la directive territoriale d'aménagement (DTA).

Il existe aujourd'hui un consensus sur la nécessité d'une approche du site par les objectifs avant d'aborder la question des outils pour répondre aux enjeux, mais pour l'heure aucun chef de file n'est véritablement identifié pour animer ce dialogue.

L'établissement public Voies navigables de France (VNF), constate un changement important suite à l'abandon de l'aéroport Notre Dame des landes et l'abrogation de la DTA. Cette situation offre l'opportunité de relancer une démarche de type pacte estuarien en évitant les erreurs passées qui ont conduit à de forts clivages entre associations de l'environnement, GPMNSN et représentants des chasseurs et sans que les collectivités aient été suffisamment associées à la démarche.

En réalité, l'estuaire « rend ses services » sans trop de difficultés : paysages, biodiversité, tourisme durable à vélo sans oublier le rôle économique principal du GPMNSN. VNF regrette que rien d'ambitieux n'ait été affiché à ce stade au titre de la territorialisation de la Stratégie nationale sur les aires protégées (SNAP) (pour le premier triennal). Il faut utiliser le levier du changement climatique et la nécessité de s'y préparer, notamment dans l'estuaire, pour ouvrir un nouveau chapitre de concertation qui permettent de se projeter à l'horizon 2050.

3.3 Analyse AFOM⁵ relative aux enjeux de protection et valorisation du site

L'analyse atouts-faiblesses-opportunités-menaces est construite par la mission sur la base de son analyse des éléments issus des entretiens :

Atouts	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Territoire d'une grande richesse, avec une mosaïque de milieux, d'importance internationale pour les oiseaux migrateurs, porte d'entrée du plus grand réseau hydrographique de France pour les poissons migrateurs. • Vastes espaces naturels pour certains sites encore relativement préservés notamment en amont de Nantes, avec ses variations de niveau, ses bancs de sables, ses secteurs d'extension des crues et de prairies, ses bras et autres zones humides annexes qui forme un site remarquable. • Ensemble naturel qui assure une continuité écologique amont-aval sur la Loire mais aussi Nord-sud au cœur d'un ensemble de zones humides littorales, essentielles pour l'avifaune migratrice. • Importance du foncier public sur l'estuaire (CELRL, Département, GPMNSN) soit plus de 4000 ha de zones naturelles en gestion publique. • Faibles enjeux économiques en amont de Nantes, autres qu'agricole et touristiques compatibles avec la protection forte des écosystèmes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Présence de coupures écologiques fortes avec la présence activités économiques dans l'estuaire (GPMNSN, Cordemais, chantiers navals) qui ont une emprise territoriale importante • Longue histoire de conflits sur le site qui ont radicalisé les positions, avec une forte culture « zadiste » peu portée à la concertation. • Dialogue très difficile entre différentes catégories d'usagers (APN et chasseurs) • Les échecs des projets passés (pacte de l'estuaire, RNN...) ont entraîné une certaine frilosité à porter seul un projet nouveau de la part de l'Etat, de la Région ou du Département • Absence de lieu de dialogue et de concertation pour faire émerger un projet partagé sur l'estuaire • Situations contrastées et problématiques assez différentes entre estuaire et Loire en amont de Nantes qui rend peu pertinente une structure de gestion unique. • Absence de foncier public sur la Loire en amont de Nantes • Fort clivage culturel et économique entre nord et sud de l'estuaire de la Loire
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> • Programme de rééquilibrage de la Loire amont, doté de financements importants (46ME) Etat-Région, sous maîtrise d'ouvrage VNF qui vise à restaurer un fonctionnement naturel du cours. • Abrogation de la DTA, révision du SRADDET⁶ et abandon des grands projets du GPMNSN sur les emprises naturelles ouvrent une fenêtre de dialogue plus apaisé notamment avec les APN. • Projet stratégique du GPMNSN basé sur une reconversion industrielle en faveur du développement durable/des énergies renouvelables sur les sites déjà anthropisés, a priori sans consommation foncière. • Consensus sur la nécessité d'un lieu de dialogue et de concertation sur l'estuaire, notamment sur les enjeux du changement climatique 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortes dynamiques démographiques, industrielles et touristiques sur l'estuaire qui exercent des pressions croissantes sur les sites naturels, vus comme des réserves foncières. • Estuaire soumis aux aléas climatiques (baisse du débit et submersion) • Tendance à la disparition des élevages bovins extensifs et fortes pressions agricoles sur le maraîchage notamment. • Mobilisation importante de certains acteurs contre toute nouvelle protection forte en particulier des chasseurs, pour qui l'estuaire constitue un enjeu à dimension nationale compte tenu du caractère emblématique du site. • Priorité de la Région au développement économique sur l'estuaire

⁵ Atouts/faiblesses : endogènes au territoire et/ou actuels – Opportunités/menaces : extérieures au territoire et/ou montant en puissance

⁶ Schéma régional d'aménagement de développement durable et d'égalité des territoires

<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernance apaisée sur la Loire en amont de Nantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sur la Loire en amont de Nantes, pression agricole sur les prairies permanentes et problèmes d'aménagements et de sur-fréquentation touristique.
--	--

3.4 Synthèse des enjeux

L'estuaire de la Loire est un espace naturel exceptionnel à la fois par la diversité de ses habitats, mais aussi comme porte d'entrée du premier bassin hydrographique de France, et également comme centre de gravité d'un ensemble de zones humides essentielles pour l'avifaune migratrice. C'est aussi un territoire au fort dynamisme économique et démographique qui constitue le principal pôle économique et la porte d'entrée maritime pour la région.

La coexistence de ces enjeux, économiques et écologiques auquel on peut rajouter un fort attachement à certains usages comme la chasse au gibier d'eau, a conduit à un certain blocage dans le passé des initiatives de planification des activités pour tenir compte de ces enjeux.

L'abandon du pacte de l'estuaire en 2015, l'abrogation de la DTA suite à l'abandon de l'aéroport Notre-Dame des Landes en 2019 sont la conséquence de l'absence de consensus sur un zonage de l'estuaire qui permettrait à la fois un développement des activités portuaires et industrielles mais aussi la désignation des sites naturels en protection forte.

Pourtant l'estuaire est confronté à des enjeux majeurs, liés notamment au changement climatique, avec une élévation du niveau moyen de la mer qui expose particulièrement celui-ci, dont les altitudes sont proches du niveau marin. Cela constitue un facteur aggravant du risque de submersion marine, avec une incidence potentielle sur des secteurs urbanisés accueillant des logements pour les populations résidentes, des équipements publics, des infrastructures de transport et des activités industrialo-portuaires.

Recréer un espace de dialogue et de concertation sous l'égide d'un chef de file à déterminer apparaît donc un préalable indispensable afin d'anticiper les changements en cours, et envisager un développement durable de l'estuaire.

Le programme de rééquilibrage du cours de la Loire en amont de Nantes, qui vise à retrouver un fonctionnement plus naturel du fonctionnement du fleuve apparaît comme une réponse intéressante d'adaptation à ces changements qui mériteraient d'être confortés et soutenus à l'avenir et étendus à l'estuaire en aval de Nantes.

4 Leviers d'actions et outils pour renforcer la protection et la valorisation

4.1 Actions prioritaires locales

Le plan d'action territorial recommande, à l'issue de ses travaux une amélioration de la gouvernance pour aller vers un objectif commun, vers des convergences, avec la notion de « bannière commune » : proposition d'une instance d'échange, de partage et d'interconnaissance qui sera en mesure de mener la réflexion collective nécessaire pour établir l'outil de protection adapté à l'estuaire.

1. En aval de Nantes : Bâtir un cadre de concertation et une gouvernance commune pour un véritable projet de territoire :

L'ensemble des acteurs rencontrés par la mission regrettent l'absence de lieu d'échange et concertation autour de l'estuaire, comme préalable à toute discussion sur une vision partagée des enjeux et la définition d'un projet de territoire.

Les grandes collectivités concernées (Région et Département) n'apparaissent pas à ce jour à ce jour suffisamment légitimes et volontaires pour porter seules l'organisation de ce cadre. Pourtant, la révision en cours du SRADDET, l'abrogation de la DTA, et la révision des SCOT nord et sud de l'estuaire ouvrent un champ pour lancer avec toute légitimité une initiative impliquant l'Etat, la Région et le Département.

- Ce cadre qui pourrait prendre la forme d'une « conférence de l'estuaire », co-portée par l'Etat, la Région et de Département et associant toutes les collectivités concernées. Cette conférence, qui a vocation à s'inscrire dans la durée est à la fois un lieu de débats mais aussi de suivi des engagements qui seront pris par la suite. Cette conférence aurait pour mission de faire valider le cadre de concertation et la méthode pour l'élaboration d'un projet de territoire à l'échelle de l'estuaire. Cette conférence aurait également pour fonction le suivi de la mise en œuvre des engagements.
- La concertation que la conférence pourrait acter sous forme d'ateliers de territoires⁷ Ces ateliers pourraient être organisés sous l'égide de l'Etat, la Région et le Département avec le soutien logistique et financier du MTE (DGALN). La mission recommande que l'objet même de ces ateliers qui pourraient s'étaler sur une année soit de construire une vision prospective du devenir de l'estuaire à 2050. Les sujets abordés, devraient comprendre l'ensemble des enjeux de l'estuaire y compris, outre ceux liés à l'eau et la biodiversité, ceux liés aux activités industrialo-portuaires, d'urbanisme, agricoles et touristiques dans un contexte de rapide évolution en lien avec le dérèglement climatique. Ces ateliers de territoire pourraient apporter une contribution significative au projet de préparation d'un SCOT commun intégrant le nord et le sud de l'estuaire, en remplacement des deux existants, qui vise également à traiter de ces mêmes enjeux (résilience face aux changements globaux, maintien des espaces naturels et agricoles, lutte contre l'artificialisation des sols ; équilibre territorial...).

⁷ Démarche proposée et financée par l'Etat (MTE/DGALN) pour des territoires aux forts enjeux qui permet de réunir tous les acteurs grâce au soutien d'une équipe d'animation et d'expertise pluridisciplinaire afin de co-construire une vision partagée du territoire. Le soutien des collectivités à ce type de démarche est néanmoins indispensable.

Les livrables attendus de ces ateliers sont des cahiers d'ateliers, posant un diagnostic partagé concernant les principaux enjeux du territoire pouvant bénéficier notamment aux documents d'urbanisme en préparation et une feuille de route, engageante pour les différents acteurs, avec des actions à court, moyen et long terme.

- Pour incarner la continuité de la démarche et de garantir la mise en œuvre des engagements et de la feuille de route pris dans le cadre des ateliers, il est recommandé le recrutement d'un chef de projet estuaire pour une durée minimale de trois ans sur financement partagé Etat-Région.

A l'issue de cette phase de concertation et de construction commune d'une vision partagée, des propositions de gouvernance pérenne et de classements de territoires en fonction de leurs vocations économiques ou de protection pour les espaces naturels pourraient alors émerger.

Pilote : Etat, Région avec la participation du Conseil départemental de Loire atlantique, de la Région Pays de la Loire

Calendrier : ateliers de territoire, 2024, mise en œuvre de la feuille de route, 2024-2028

Budget prévisionnel : Conférence de l'estuaire, ateliers de territoire : 150 k€ (100 k€, sur budget DGALN, 50 k€ sur financements AELB). Chef de projet estuaire : 200 k€ (Etat et Région)

Financement : de la feuille de route Etat (Fonds vert), Agence de l'eau, Région, Département.

2. Sur l'amont de Nantes, conforter le travail en cours de ré-équilibre du lit de la Loire et d'aménagement des berges et des îles

Issu de plusieurs années de réflexion entre le GIP Loire estuaire, l'Etat, l'AE, et VNF en concertation avec le territoire, VNF porte la maîtrise d'ouvrage d'un projet de 42 M€ visant à l'équilibre morphologique et à relever la ligne d'étiage du fleuve (qui a perdu 1 à 4 m de ligne d'eau depuis un siècle en raison des aménagements portuaires et l'extraction des sables). Les actions visent le décorsetage en diminuant les épis afin de redonner de la mobilité au chenal. Le projet prévoit également de recréer des conditions d'un verrou naturel qui existait jusqu'aux années 70 et de remettre en eau les 'boires' ou 'bras morts', qui ne sont plus actifs et connectés. Porté depuis 2015 par VNF et le CEN, avec des financements de l'AE et de la Région le programme se termine en 2024.

En parallèle de ces actions, il faut également traiter des enjeux de biodiversité liés au complexe d'îles très particulier, avec des zones boisées, des prairies et de grèves et bancs de sable en perpétuelle recombinaison qui sont des lieux de première importance pour la nidification de l'avifaune marine. Il convient, comme le propose le PAT des mesures de renforcement de la protection des grèves, via des APPB et interdire leur fréquentation.

Il faut également d'ores et déjà réfléchir à la suite du projet exemplaire de rééquilibre, pour poursuivre les travaux et compléter sur des sujets qui restent à traiter, comme les îles de la Loire de plus en plus d'accessibles avec des passages à gué sauvages qui nécessitent d'être aménagées pour éviter une dégradation, des aménagements touristiques pour préserver des zones de quiétudes pour les oiseaux nicheurs, et le soutien au CEN pour la poursuite de la politique d'acquisitions foncières dans le cadre de la convention qu'il a passé avec le CEL.

Il est proposé dès à présent de donner une impulsion pour la 2e phase (après 2025), avec une poursuite de la maîtrise d'ouvrage de VNF. Plusieurs études sont nécessaires pour conforter cette deuxième phase.

Pilote : VNF avec la participation du CEN, du GIP estuaire et des Départements

Calendrier : études 2023-2024, acquisitions (2024-2027)

Budget prévisionnel : études préalables aux désignations et aux aménagements (200 k€), soutien aux acquisitions foncières du CEN (500 k€)

Financement : Fonds vert, Agence de l'eau, Région, Département et Feader.

4.2 Enseignements utiles pour la mise en œuvre nationale de la protection des milieux humides

4.2.1 Bonnes pratiques à transférer

En Pays de Loire a été menée une approche innovante de rapprochement entre le CEL et le CEN pour développer une stratégie foncière commune sur le littoral et les ZH. En effet la création du CEN dans cette région est récente et manque encore actuellement de reconnaissance et de personnel. Une convention entre les deux structures prévoit la mise à disposition de 2 ETP accueillis au CEN pour faire de l'animation dynamique et de la prospection foncière et de l'ingénierie financière au profit des deux structures et ainsi renforcer leurs actions – Le financement est apporté par l'AELB, le CEL, la Région et la DREAL).

Cette approche, se démarque de la répartition des rôles habituelle avec le CEL qui fait les acquisitions foncières et le CEN qui gère les terrains acquis, permet un accroissement qualitatif et quantitatif des moyens de prospection et de négociation foncières, permettant de faire face aux besoins croissants en matière d'acquisition pour faire face aux multiples pressions sur les zones humides.

4.2.2 Actions nationales

Stratégie du CEN pour la mise en place des ORE. Le CEN Pays de Loire a mis en place 3 ORE avec des contrats sur 99 ans. Le réseau des CEN a conclu une trentaine d'ORE, dont environ deux tiers sont des ORE « patrimoniales » (hors application de la séquence ERC) et un tiers sont des ORE de « compensation ». Cet outil complète la palette des dispositifs mobilisables (acquisition foncière, bail emphytéotique, bail civil, convention de gestion). Il apparaît particulièrement adapté pour le maintien de pratiques agricoles extensives qui sont essentielles aux zones humides. Toutefois, le CEN soulève plusieurs difficultés à sa large diffusion depuis son introduction dans la loi biodiversité de 2016. Pour améliorer sa généralisation, le CEN recommande un régime fiscal plus incitatif et notamment l'exonération de TFNB ou à l'instar du régime forestier, la possibilité de déduction des investissements de l'IR ou ISF ou encore la possibilité d'inclusion de clauses dans les contrats de fermage.

4.3 Appréciation de la mission sur la possibilité d'engager une démarche de parc national

Compte tenu du contexte local tendu et des jeux d'acteurs, l'annonce du lancement d'une démarche de parc national ne manquerait pas de susciter une levée de boucliers de la part de certaines parties prenantes, qui n'hésiteraient pas à faire des démonstrations de force comme la mission a pu le constater lors des visites dans la région. Toutefois, la majorité des personnes rencontrées s'accordent à penser qu'il manque un cadre de concertation et de dialogue autour de l'estuaire, à même de traiter des enjeux auquel il est confronté.

La difficulté réside, compte tenu des échecs des initiatives passées et des réactions épidermiques de certains acteurs, dans la frilosité de l'Etat et des grandes collectivités (Région et Département) à prendre l'initiative et le leadership dans la conduire cette concertation.

Ce constat est bien illustré par les conclusions de la fiche concernant l'estuaire du plan d'action territorial de la stratégie nationale sur les aires protégées : « Mettre en cohérence les outils de protection existants autour d'une bannière commune pour une gestion concertée et cohérente à la hauteur des enjeux du site de l'estuaire de la Loire » mais dont le pilote reste à déterminer...

Par ailleurs, des initiatives sont en cours pour la création d'un parc naturel régional porté par l'association Estuarium et des communes de l'estuaire, mais toutefois sans le soutien affirmé de la Région, et avec l'opposition de certaines communes riveraines (Brière et Grand Lieu). Même si un PNR pourrait constituer en théorie un cadre de concertation et de dialogue territorial intéressant, l'opposition du PNR riverain de Brière et des communes de la réserve naturelle de Grand Lieu à intégrer ce projet et l'absence de portage politique fort de la part de la Région constituent un handicap difficilement surmontable.

En revanche, la relance d'une démarche de création d'une réserve naturelle nationale pourrait avoir les faveurs de la Région, sous réserve qu'elle ne constitue pas un obstacle à la reconversion et au développement des activités industrielles et portuaires⁸.

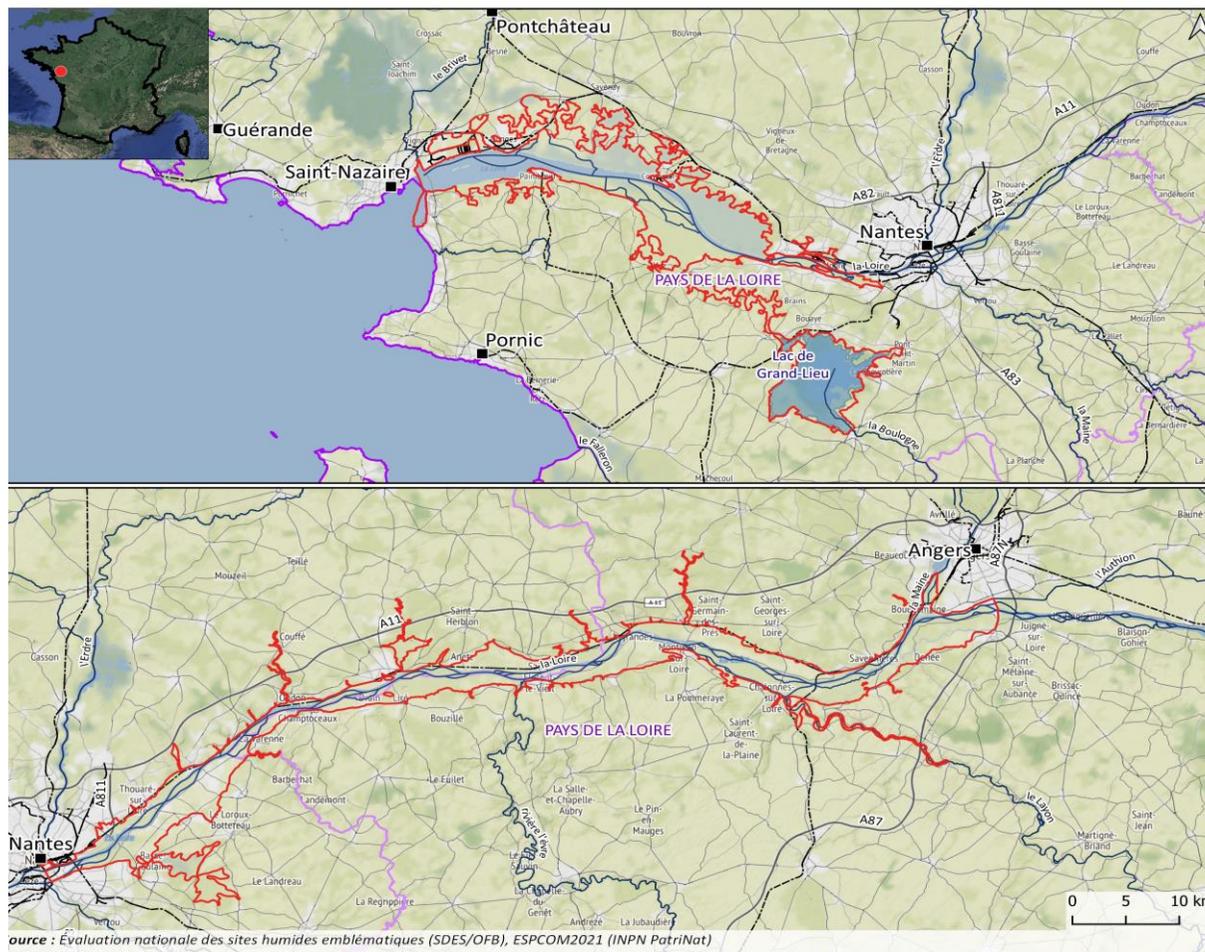
Il reste que dans le contexte de fortes tensions entre les différents acteurs, toute évocation d'un renforcement de la protection dans l'estuaire est considérée comme inacceptable *a priori*. La mission considère que le choix du type d'outil de protection, entre un parc naturel régional, une réserve naturelle ou un parc national est prématuré à ce stade et devrait faire l'objet de discussion à l'issue de la démarche d'ateliers de territoires, une fois posé le constat sur les besoins et les enjeux, à travers une analyse partagée sur les meilleurs outils pour y répondre, en prenant en compte tous les besoins de ce territoire aux enjeux multiples. Il s'agirait pour l'Etat et les collectivités de porter un nouveau pacte de l'estuaire, sur des bases renouvelées, reposant sur un constat partagé et résolument tourné vers la préservation et la valorisation de ce territoire d'exception.

⁸ Postérieurement à la remise du rapport, la présidente du conseil régional des Pays de Loire a précisé comme suit la position de sa collectivité : " La Région souhaite, dans un premier temps et avant d'envisager les outils à déployer, structurer et organiser la gouvernance autour de ce site emblématique. La Région entend ainsi partager avec l'ensemble des parties prenantes (Etat, département, collectivités, aménageurs, industriels, usagers, associations, etc.) une vision et une stratégie d'avenir pour l'estuaire de la Loire, dans toutes ses dimensions (développement économique, aménagement et cadre de vie, environnement, etc.)".

Annexes

Annexe 1 Cartes du territoire

**N°13 - Estuaire et cours de la Loire aval
Carte de situation**

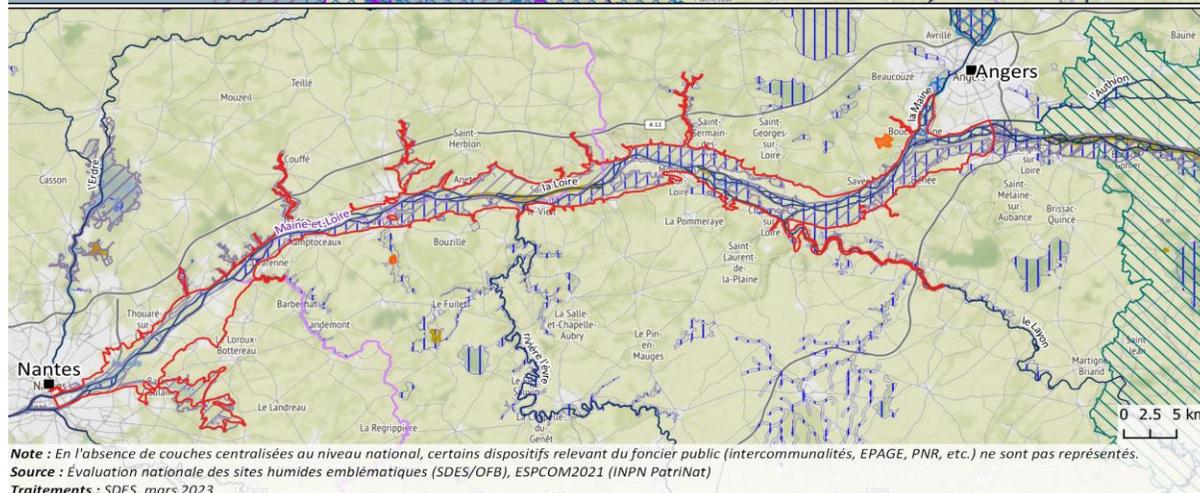
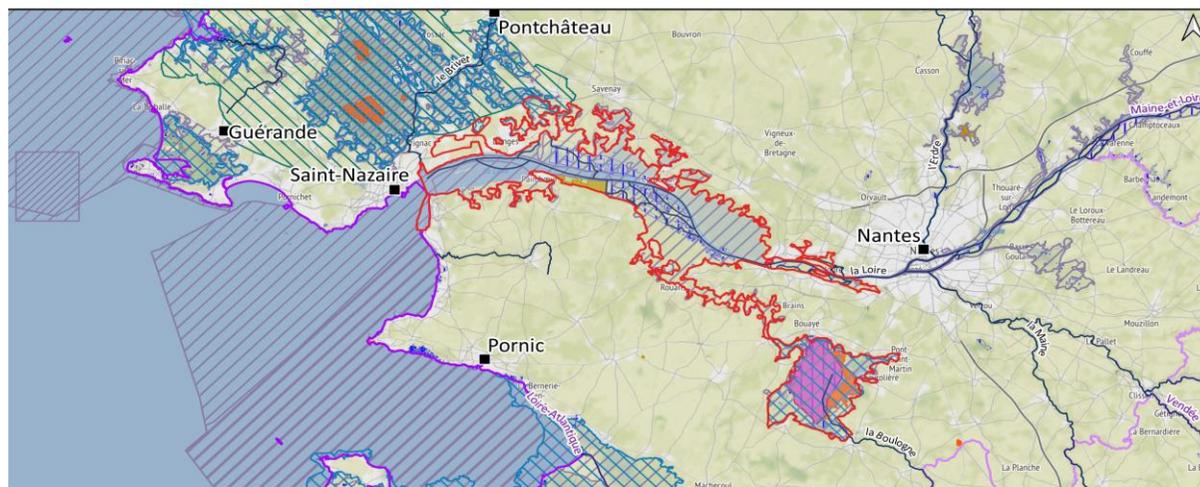


Région(s) couverte(s)
 Pays de la Loire
Département(s) couvert(s)
 Loire-Atlantique, Maine-et-Loire
Surface totale du site humide emblématique
 121 344 ha

-  Région
-  Département
-  Ville
-  Réseau hydrographique
-  Réseau ferroviaire
-  Réseau routier
-  Périmètre du site humide emblématique

Source : Évaluation nationale des sites humides emblématiques (SDES/OFB), ESPCOM2021 (INPN PatriNat)
 Traitement : SDES, mars 2022

N°13 - Estuaire et cours de la Loire aval Carte des aires protégées



Note : En l'absence de couches centralisées au niveau national, certains dispositifs relevant du foncier public (intercommunalités, EPAGE, PNR, etc.) ne sont pas représentés.
Source : Évaluation nationale des sites humides emblématiques (SDES/OFB), ESPCOM2021 (INPN PatriNat)
Traitements : SDES, mars 2023

Région(s) couverte(s)
 Pays de la Loire
Département(s) couverts
 Loire-Atlantique, Maine-et-Loire
Surface totale du site humide emblématique (Évaluation nationale des sites humides emblématiques)
 121 344 ha
Surface du foncier sous maîtrise et gestion publiques (État, département, Conservatoire du littoral, forêts domaniales et communales) et Conservatoire d'espaces naturels
 16 419 ha *
** Surface sans double compte. Hors Domaine public foncier et Voies navigables de France*

APB : 831 ha, **Conservatoire du littoral :** 5 420 ha, **ENS :** 11 005 ha, **Forêts publiques :** 18 ha, **Natura 2000 :** 44 486 ha, **PNR :** 247 ha, **Ramsar :** 7 164 ha, **RNN :** 2 568 ha, **RNR :** 633 ha

Note de lecture : Analyse comptabilisant les surfaces concernées par chaque dispositif. La somme des différentes surfaces peut donc être supérieure à la surface du site humide emblématique car certains dispositifs se superposent (surfaces avec double compte).

-  Région
-  Département
-  Réseau hydrographique
-  Ville
-  Périmètre du site humide emblématique
- Protections réglementaires**
-  APB - Arrêté de protection de biotope
-  RNN - Réserve naturelle nationale
-  RNR - Réserve naturelle régionale
- Protections contractuelles, engagements internationaux et nationaux**
-  Natura 2000
-  PNR - Parc naturel régional
-  Ramsar
- Foncier sous maîtrise et gestion publiques et Conservatoire d'espaces naturels**
-  Foncier sous maîtrise et gestion publiques et Conservatoire d'espaces naturels

Annexe 2 Liste des personnes rencontrées

Structure	Nom	Fonction
Préfecture	Didier MARTIN	Préfet de région (avant le 31/01/2023)
	Fabrice RIGOULET-ROZE	Préfet de région (à partir du 1/02/2023)
SGAR	Jean Christophe BOURSIN	SGAR
	Nolwenn BRIAND	chargée de mission
	Matthieu REUNAVOT	chargé de mission
DREAL	Anne BEAUVAL	Directrice
	Estelle SANDRE-CHAR-DONNAL	Directrice adjointe
	Xavier HINDERMEYER	chef du service nature
DRAAF	Stéphanie FRUGERE	directrice adjointe
DREETS	Jean REROLLE	chef du service économique
DIRM NAMO	Sandrine SELLIER-RICHEZ	directrice interrégionale
DRAC	Sandrine MOREAU	Conseillère arts visuels
DDTM 44	Thierry LATAPIE-BAYROO	directeur
	Pierre BARBERA	directeur par intérim
DDT 49	Pierre-Julien EYMARD	directeur
	Julien DUGUE	chef du service eau et biodiversité
	Nathalie FRANQUET	directrice régionale
OFB	Aurélien VIAU	directeur régional adjoint
	Matthieu BOSSIS	délégué 44
	Martin GUITTON	directeur général
AE Loire Bretagne	Carole KERVEVAN	chef de service
	Nathalie SAUR	Chef de service interventions territoriales
	Hervé PONTHEUX	coordonnateur des projets territoriaux
	Isabelle LE TRAT	chargée d'intervention milieux aquatiques
CELRL	Patrice BETZ	délégué de rivage
	Jean GUEVEL	délégué adjoint
VNF	Séverine GAGNOL	directrice territoriale
GPMNSN	Pascal FRENEAU	directeur général adjoint
CEREMA	Maryse GANNE	Directrice de projets - secteur mer et littoral
Collectivités Région	Antoine CHERREAU	1er VP du conseil régional, Pdt de la commission Territoires, ruralité, environnement, transition écologique et énergétique, eau, logement, infrastructures numériques, sécurité et santé, ancien maire de Montaigu
	Roland MARION	Conseiller régional, délégué à la transition écologique et énergétique en charge de l'environnement

Département de Loire-Atlantique	Chloé GIRARDOT-MOITIÉ	Vice-présidente ressources, milieux naturels, biodiversité et action foncière
	Anne-Elisabeth BEUZIT	Service climat foncier et espaces naturels
	Frédéric MORÉ	délégation de Nantes (gestion estuaire Loire)
	Isabelle PEREZ-SAUVA-GNAT	responsable du service environnement
GIP Estuaire	Simon LERY	directeur
	Kristelle LEBOT	
Gestionnaires d'EN		
Conservatoire d'espaces naturels des Pays de la Loire	Fabrice NORMAND	directeur adjoint
RNN du lac de Grand Lieu	Jean-Marc GILLIER	directeur
RNR de Grand Lieu : FDC44	Christophe SORIN	conservateur
Associations		
FNE Pays de la Loire	Xavier METAY	coordonnateur
Association ACROLA	Hubert DUGUÉ	directeur
LPO Loire-Atlantique	Guy BOURLES	président
	Romain BATARD	chargé d'étude
Bretagne Vivante SEPNB	Gwénola KERVINGANT	présidente
Estuarium	Cécilia NICOLAS	directrice
Usagers		
FDC 44	Denis DABO	directeur
Chambre d'agriculture	Christophe SABLE	Vice-président
Personnes ressources		
	Didier MONTFORT	Expert zones humides
	Loïc MARION	pdt CNPN, ancien gestionnaire de la RNN de Grand Lieu



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »