

Nantes - Saint-Nazaire, un estuaire métropolitain

CLAUDE MAILLÈRE

L'estuaire de la Loire est le théâtre d'une coopération métropolitaine finalement assez récente entre Nantes et Saint-Nazaire. Dans les années 2010, les travaux de l'écométropole ont témoigné d'une apogée remarquable. Dix ans plus tard, l'élan métropolitain est à la recherche d'un second souffle alors que la résilience industrielle et énergétique de l'estuaire apparaît indispensable face aux effets attendus du changement climatique. Un point de vue de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire, pas nécessairement consensuel...

L'histoire urbaine de l'estuaire de la Loire est d'abord nantaise. L'ancien comptoir commercial hérité des Namnètes s'ouvre réellement au commerce international à partir du XIV^e siècle pour devenir l'une des plus importantes places portuaires européennes du XVIII^e. Dès lors, l'enjeu est de maintenir la suprématie maritime de Nantes et durant trois siècles, le fleuve et son estuaire sont aménagés pour garantir l'accès aux navires hauturiers. En 1850, l'avant-port est néanmoins créé à Saint-Nazaire par décret de Napoléon III alors que les conditions de navigation sur l'estuaire deviennent de plus en plus contraignantes. L'activité portuaire glisse inexorablement vers l'aval en même temps que le développement industriel et urbain de Saint-Nazaire tandis que le littoral s'ouvre progressivement au tourisme balnéaire. Entre Nantes, l'aînée, et Saint-Nazaire, sa cadette, le dialogue est d'emblée tumultueux, à l'image des remous estuariens du dernier fleuve sauvage d'Europe. Dans les années 1960, l'État décentralisateur arbitre cette rivalité. Nantes et Saint-Nazaire intègrent le cercle national des huit premières métropoles d'équilibre et les deux ports sont fusionnés. En 1972, le schéma directeur d'aménagement de la métropole est approuvé. Il confirme l'aménagement industriel de la Basse-Loire et place l'estuaire comme le bien commun d'un bipôle dont la maturité politique reste à construire.

Mariage de raison

L'acte fondateur de cette gouvernance s'incarne en 1989 lors d'une croisière emblématique sur la Loire qui associe Joël-Guy Batteux, maire de Saint-Nazaire, à son homologue Jean-Marc Ayrault, nouvellement élu à Nantes. Les bases sont posées pour deux villes qui ont intérêt à associer leurs atouts au service de leurs renouvellements urbains respectifs. Il s'agit aussi d'asseoir une envergure nationale voire européenne face aux métropoles émergentes de l'Ouest, notamment vis-à-vis de Bordeaux, la rivale historique. À cette époque, Saint-Nazaire tente à la fois de relever son industrie et d'enclencher une politique urbaine post-reconstruction alors que Nantes fait le deuil de ses chantiers navals et ne bénéficie pas encore de « l'effet côte ouest ».

Au-delà de l'exercice de communication, c'est un véritable rapprochement politique et technique qui s'engage entre deux villes qui fédèrent, dans leur sillage, un vaste territoire à six intercommunalités et 800 000 habitants (périmètre du premier SCoT approuvé en 2007). Ce document d'urbanisme, plus fondateur d'un vivre-ensemble que porteur d'une véritable vision stratégique, marque l'impulsion d'une dynamique de projet partagé. De son côté, la conférence métropolitaine s'inscrit comme un rendez-vous incontournable dont l'espace de dialogue s'ouvre progressivement à de nouveaux élus et aux acteurs institutionnels et économiques. Réunie à l'initiative des élus du syndicat mixte du SCoT à partir de 1999, cette conférence vise la création d'une culture partagée qui accélère incontestablement le processus de construction de la métropole. À partir de 2004, le syndicat mixte du SCoT associé à la société d'aménagement de la métropole Ouest Atlantique (SAMOA) engage un nouveau cycle de conférences métropolitaines. Les forces vives du territoire (élus, techniciens, acteurs économiques, institutionnels et socio-culturels...) dialoguent avec de nombreux

experts qui apportent leur regard extérieur. Les thématiques de travail s'orientent davantage vers des approches prospectives. Le grand public est convié à la conférence par le biais d'ateliers citoyens qui interrogent notamment la perception de cette métropole par ses habitants.

La culture joue aussi un rôle essentiel dans l'émergence de ce sentiment d'appartenance métropolitaine d'une part et dans la promotion d'un rayonnement extraterritorial d'autre part. La biennale d'art contemporain Estuaire (2007, 2009, 2011) investit le grand territoire et révèle cette entité naturelle extraordinaire peu connue des habitants et des visiteurs car souvent invisible depuis les axes de communication. Un parcours artistique extérieur est ponctué d'œuvres contemporaines uniques, créées *in situ* par des artistes reconnus. Ce cheminement qui magnifie le paysage singulier de l'estuaire s'enrichit au fil des éditions et contribue à produire une identité territoriale commune qui révèle la métropole. Le pari est gagné. L'édition 2009 de la biennale est très largement médiatisée et près de 890 000 visiteurs sont accueillis sur les bords de Loire cet été-là.

2012, l'apogée métropolitaine

L'année est particulièrement faste pour la métropole. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi de 2010 sur la réforme des collectivités territoriales, le syndicat mixte du SCoT métropolitain se transforme en Pôle métropolitain avec des compétences élargies. Concomitamment la métropole est sélectionnée comme écocité par l'État et elle présente un projet d'écométropole pour un urbanisme innovant autour de son estuaire. Jean-Marc Ayrault, co-fondateur de la métropole, est nommé Premier ministre par François Hollande. Le nouveau président de la République valide implicitement un modèle de gouvernance locale et une dynamique de projet susceptible d'inspirer à l'échelle nationale. Enfin en cette fin d'année, les chantiers navals de Saint-Nazaire enregistrent l'une des plus importantes commandes de leur histoire. La construction du paquebot *Harmony of the Seas* inaugure une nouvelle série de commandes et valide la modernisation de l'outil industriel emblématique de Saint-Nazaire. Avec l'activité aéronautique, Saint-Nazaire connaît un nouvel âge d'or industriel qui bénéficie à l'ensemble de son territoire et gagne aussi en attractivité résidentielle et touristique. Dans ce contexte euphorique, la dynamique

L'estuaire de la Loire et le port de Saint-Nazaire depuis la rive sud à Saint-Brevin-les-Pins, © adrn.



métropolitaine s'engage toutefois dans une nouvelle ère, celle de la transition ou de l'essoufflement, selon les points de vue...

Pourtant, pour ces deux villes, les voyants sont au vert. Nantes caracole en tête des palmarès des villes les plus attractives de France. Ses activités culturelles et créatives, associées à un cadre de vie recherché, en font un idéal urbain de référence. De son côté, Saint-Nazaire confirme le renouveau de son industrie et sa diversification vers l'éolien en mer. Idéalement placée sur le littoral, Saint-Nazaire renforce son positionnement touristique et valorise l'image renouvelée d'une ville à la mer. Ce dynamisme est incarné, dans les deux cas, par une nouvelle génération d'élus : Johanna Rolland et David Samzun, respectivement élus maires de Nantes et de Saint-Nazaire en 2014. Dès lors, pour ces deux villes en situation favorable, l'intérêt d'une coopération mutuelle se revendique-t-il avec autant d'acuité que par le passé ? Dans les faits, il apparaît que le renforcement de la coopération métropolitaine ne figurait pas parmi les priorités des nouvelles équipes municipales. Pour leur premier mandat, il importait d'abord d'affiner et de renforcer les gouvernances locales héritées de leurs illustres aînés.

Dilution du bilatéral

À la coopération métropolitaine qui privilégiait un dialogue bilatéral, initié par Nantes et Saint-Nazaire pour leur profit respectif sans pour autant exclure les territoires avoisinants, s'est substituée une nouvelle forme d'échanges multilatéraux entre les territoires. Les échanges privilégiés entre Nantes et Saint-Nazaire semblent désormais dilués dans de nouveaux espaces de coopération tout aussi essentiels pour les deux villes mais dans lesquels la métropole Nantes-Saint-Nazaire n'apparaît pas en tête d'affiche : les Rencontres Rennes-Nantes initiées dès 2009, les colloques Alliances des territoires respectivement à Nantes et à Rennes, le Pôle métropolitain Loire Bretagne, la conférence de l'Ouest dès 2012 pour Saint-Nazaire et les intercommunalités littorales... À noter que cette dernière initiative fut le prélude à l'élargissement du périmètre partenarial de l'agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire qui fédère désormais sept intercommunalités de Redon à Pornic, celles-ci se mobilisant sur des initiatives communes (contributions au SRADDET Pays de la Loire, plan de relance économique...).

Aujourd'hui, la vision partagée d'un projet ambitieux pour le territoire métropolitain semble en attente d'une nouvelle impulsion. Certes, le SCoT métropo-

litain a fait l'objet d'une révision approuvée en 2016 qui traduit les orientations consensuelles de l'écométropole. D'un autre côté, l'abandon du projet d'aéroport du Grand Ouest à Notre-Dame-des-Landes peut interroger la capacité de la métropole à porter un « projet structurant » pourtant soutenu par son initiateur depuis Matignon. Cette infrastructure, inscrite dans une vision prioritairement nantaise, a révélé, au-delà de son anachronisme, un déficit d'arguments métropolitains peu construits collectivement à l'échelle du territoire directement concerné (du littoral à l'est de Nantes et pour les deux rives de l'estuaire). Toutefois, le renoncement à ce projet place la métropole devant de nouvelles opportunités de développement beaucoup plus en phase avec l'ambition de l'écométropole.

Rebond résilient ?

Dans ce contexte où l'actualité sanitaire interroge le mode de croissance et la société qui va avec, les élections municipales ont réaffirmé les enjeux de l'écologie et de la transition énergétique. À Nantes, comme à Saint-Nazaire, les électeurs ont renouvelé leur confiance aux deux maires sortants en validant largement leurs bilans et leurs projets qui devront pour autant intégrer ces nouvelles attentes. Après un premier mandat qui aura conforté l'assise locale à la tête de leurs villes et de leurs intercommunalités respectives, la période apparaît plus favorable à l'engagement d'une nouvelle ambition métropolitaine activement initiée depuis Nantes et Saint-Nazaire. L'inscription de la métropole estuarienne dans des fortes transitions de développement est moins une option qu'une impérieuse nécessité au regard des défis environnementaux qui s'annoncent. En effet, la capacité de résilience s'appréhendera collectivement alors que le territoire estuarien apparaît particulièrement vulnérable aux effets attendus du changement climatique qui impacteront notamment les équilibres hydrologiques entre l'océan et les terres basses de l'estuaire.

La transition industrielle est d'ores et déjà engagée à plusieurs niveaux. Elle devra toutefois s'accroître pour confirmer la capacité des fleurons locaux à produire des paquebots et des avions à mode de propulsion sobre, voire décarboné. Parallèlement la transition énergétique vise la confirmation de l'éolien en mer ainsi que la mutation massive de la filière d'importation et de transformation des produits fossiles (près de 80 % de l'activité portuaire de Nantes Saint-Nazaire Port traite des flux pétroliers, gaziers ou charbonniers). Enfin, la capacité de résilience urbaine sera sollicitée pour faire face aux impacts du changement climatique sur les terres estuariennes

plus fréquemment inondées. Immanquablement, des coopérations territoriales solidaires seront à mettre en place à l'échelle métropolitaine alors que les territoires seront inégalement impactés par la montée des eaux.

Pour cette troisième décennie du siècle, une nouvelle page de l'histoire métropolitaine entre Nantes et Saint-Nazaire va s'écrire et l'initiative du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire est à mentionner dans ce sens. Il s'agit d'impulser un nouveau dialogue entre les acteurs locaux lors d'ateliers préparatoires à un programme d'actions 2021 - 2026 et de construire les conditions de gouvernance et de projet pour davantage incarner l'ancrage océanique de la métropole. —

Autour de l'estuaire. 18 h 00 : l'estuaire sauvage. Squelettes de bois sur la plage à marée basse aux environs de la pointe aux oiseaux.

