

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Session du 20 mars 2009

AVIS

sur saisine du Président du Conseil régional en préparation de l'Agenda 21

ACTIVITES INDUSTRIELLES ET EQUILIBRE ECOLOGIQUE DE L'ESTUAIRE

QUELLE LIGNE DE CONDUITE POUR LA REGION ?

*présenté par M. André TAMEZA,
au nom de la Commission n°4 "Transports, télécommunications, énergie"*

Entendues les interventions de MM. Jean-Claude GUILBAUDEAU (CGT), Albert MAHÉ (SEM), Jacques GUILLAUME (UNSA), Joël BLANDIN (CRCI), Jean-Marie MOREL (Jeunesse) et Mme Marie FORTIN (FCPE) au nom de M. Gildas TOUBLANC (Environnement).

Entendues les interventions de Mme Elisabeth POULAIN (panel citoyen) et M. Joël BATTEUX, Vice-Président du Conseil régional des Pays de la Loire et Président de la commission « Action économique ».

67 votants. Adopté par :

Pour :	67
Contre :	0
Abstentions :	0

Espace de vie, espace de nature, espace économique, l'estuaire de la Loire comme tous les débouchés de grands fleuves sur la mer, est un espace de l'extrême où doivent s'équilibrer les trois piliers du développement durable.

Longtemps, la priorité a été donnée à l'économie. Mais le progrès, la nouvelle donne économique, l'amélioration des connaissances, l'évolution des sensibilités par rapport à l'environnement et au fleuve font qu'il est possible aujourd'hui de concevoir, de mettre en œuvre et de faire partager un nouveau modèle de développement conciliant les différents usages. Le choix ne se pose donc pas ou plus entre un développement anarchique et irrespectueux et la sanctuarisation excessive d'un espace.

Si la conciliation des usages doit être équilibrée, cela ne signifie pas non plus qu'elle doive se réduire au plus petit dénominateur commun. Il faut au contraire **rechercher à la fois l'excellence économique et l'excellence environnementale**, pour proposer un territoire alliant qualité de vie et opportunités, éléments fondamentaux d'un territoire attractif.

L'intensité des enjeux et des risques de contradiction font de cet espace, depuis de nombreuses années, tout à la fois un terrain d'expérimentation d'outils d'aménagement du territoire de plus en plus sophistiqués et un lieu d'oppositions frontales, en particulier entre les associations de défense de l'environnement et le Port, principal aménageur de l'estuaire.

C'est dans cette perspective qu'il convient de replacer la question posée au CESR par le Président du Conseil régional, qui intervient à un moment propice du fait des opportunités d'évolution offertes par

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

la réforme portuaire et d'une prise de conscience de la nécessité d'intégrer les principes de développement durable selon les dispositions du Grenelle de l'environnement.

Par ailleurs, cette réponse au Président du Conseil régional constitue une partie d'une étude plus large sur les atouts portuaires de la région, conduite actuellement par le CESR, et dans laquelle seront abordées des problématiques supplémentaires, mais qui ne concernent pas directement la présente saisine (l'économie portuaire par exemple).

L'estuaire fait partie de notre patrimoine et les déséquilibres constatés aujourd'hui mettent en évidence la nécessité d'un rééquilibrage entre ses fonctions économiques, environnementales, urbaines, culturelles et sociales. Pour la mise en œuvre de ce nouveau modèle de développement, il reste à définir et à faire partager une ambition, un projet, une gouvernance.

1 L'ESTUAIRE DE LA LOIRE : UN ESPACE DE L'EXTREME

1.1 Un espace très règlementé

L'estuaire est un lieu d'échanges et de passage, un élément majeur d'un système hydraulique complexe. Lieu de vie pour les hommes, il l'est aussi pour une faune et une flore particulièrement riche et à préserver : les diverses fonctions de l'estuaire créent inévitablement des conflits d'usage. Mais loin d'être une zone de non-droit, l'estuaire de la Loire est au contraire un espace très encadré, par de multiples schémas, plans, réglementations et zonages élaborés par l'Union Européenne, l'Etat et les collectivités locales, dont les objectifs principaux sont la maîtrise de l'espace, la gestion de l'eau, la protection des zones naturelles et la protection contre les risques industriels. Pour ne citer que quelques dispositifs :

Documents généraux d'aménagement

- la Directive territoriale d'aménagement (DTA) approuvée en 2006,
- les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) de Nantes – Saint Nazaire approuvé en 2007 et du Pays de Retz en cours d'élaboration,
- les Plan locaux d'urbanisme (PLU) de différentes communes limitrophes de l'estuaire,

Lois, directives et zonages de protection des espaces naturels

- Loi littoral votée en 1986, qui interdit toute construction nouvelle à moins de 100 mètres du rivage en dehors des zones urbanisées,
- Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique 1 et 2 (ZNIEFF),
- Zones Natura 2000 intégrant des zones de protection spéciale (ZPS) issues de la Directive Oiseaux et les zones spéciales de conservation (ZSC) issues de la directive Habitats...
- Arrêtés de protection biotope (APB), sites inscrits et classés,
- Réserves naturelles régionales et nationales,
- Terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres,
- Espaces naturels sensibles départementaux (ENSD),

Lois et schémas de protection de l'eau

- Loi sur l'eau votée en 1992, mettant en place le Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Loire – Bretagne (1996) et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Estuaire de la Loire, à un niveau plus local,
- Directive-cadre sur l'eau, adoptée en 2000 par l'Union européenne, qui fixe à 2015 le retour au bon état écologique des eaux et des milieux aquatiques.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Règlements et zonages de protection contre les risques industriels accidentels et les risques de pollution chronique (pour la qualité de l'air et de l'eau)

- Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), en fonction du risque qu'elles représentent
- Autorisations avec servitude pour les établissements à haut risque accidentel (dits sites "Seveso seuil haut" ou "Seveso II") et plan de prévention des risques technologiques (PPRT) autour de ces sites,
- Plan régional santé – environnement (PRSE) adopté en 2005, qui prévoit parmi ses actions prioritaires la réduction des émissions aériennes de substances toxiques d'origine industrielle et la réduction des émissions d'oxydes d'azote des installations industrielles
- Plan régional pour la qualité de l'air (PRQA) adopté en 2002, plan de protection de l'atmosphère (PPA) de Nantes – Saint Nazaire approuvé en 2005

Ceci conduit certains acteurs à penser qu'aucune initiative n'est désormais possible dans l'estuaire, à cause de la superposition de ces différentes mesures. Il est en effet possible de s'interroger sur leur abondance, leur lisibilité et finalement leur efficacité. Il faut néanmoins rappeler que tous ces schémas et réglementations ont été mis en place successivement, en réponse à des préoccupations environnementales plus fortes et à des enseignements tirés d'accidents intervenus en France, en Europe et dans le monde.

Une analyse consolidée de toutes les mesures de protection mériterait d'être conduite pour en apprécier finement les conséquences et dégager des perspectives économiques et sociales tangibles.

1.2 Un espace hébergeant des activités économiques majeures

Le contexte

L'économie de la Loire-Atlantique compte environ 150 000 emplois industriels directs, soit 44% de l'emploi privé départemental. 43% de ces emplois industriels sont concentrés sur Nantes métropole.

Ce socle industriel important se caractérise par la diversité de ses activités et la présence de pôles d'excellence. S'il trouve ses fondements historiques autour de l'estuaire de la Loire, au fil des années l'industrialisation du département s'est développée en dehors des zones portuaires, sur les deux pôles urbains de Nantes et de Saint Nazaire, sur les pôles d'équilibre qui maillent le département, comme Ancenis, Machecoul, Châteaubriant... et de façon diffuse sur l'ensemble du territoire.

Le Grand port maritime

Avec un trafic en 2007 de 34,1 MT, dont deux tiers de trafic énergétique, et jouissant d'une excellente situation financière, le Grand port maritime de Nantes – Saint Nazaire est le premier port français de la façade atlantique et le quatrième port de commerce français.

Le port compte 1800 salariés directs. Mais une étude récente de l'INSEE montre que les activités indirectes, notamment les industries qui ont besoin de la présence du Port, emploient 6800 salariés, tandis que les activités induites par le port et les établissements industriels emploient 4200 personnes. En ajoutant à cela les emplois de sous-traitance, de transport et d'administration, ce sont 16 000 emplois qui dépendent de l'existence du port selon l'INSEE.

Le Grand port maritime de Nantes – Saint Nazaire connaît actuellement une mutation économique et culturelle importante, consécutive à la réforme portuaire et à son déploiement local selon les orientations de son plan stratégique. Ces orientations, qui seront proposées prochainement à ses instances, peuvent ouvrir des perspectives nouvelles concernant la gestion des espaces.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Le pôle industriel et ses projets de développement

L'estuaire accueille des fleurons industriels, dont un pôle énergétique d'envergure nationale. Parmi les principales entreprises ayant un rapport avec l'estuaire, il convient de citer :

- STX : construction navale ;
- AIRBUS qui a choisi Montoir et Bouguenais pour les compétences et les disponibilités foncières. Le fleuve conforte ce choix en permettant le transport maritime des grands éléments d'A380 entre les deux sites de Bouguenais et Montoir, puis entre Montoir et Bordeaux ;
- TOTAL : deuxième raffinerie de France et plus de 40% du trafic du port ;
- GDF-SUEZ : terminal méthanier qui assure 20% des approvisionnements en gaz de la France, et une centrale de production électrique de 425 MW prochainement mise en service ;
- EDF : centrale électrique thermique au fuel et charbon, dont la capacité de 3000 MW sécurise l'approvisionnement de l'ouest, et principalement de la région Bretagne ;
- CARGILL : alimentation animale et production de biodiesel (unité récemment mise en service à Montoir) ;
- YARA : production d'engrais ;
- ARCELOR MITTAL qui produit à Basse Indre des aciers plats pour les emballages ;
- DCNS : appareils propulsifs pour les navires ;

Des projets de développement des industries existantes, sur leur propre site, sont actuellement à l'étude, ou prêts à être réalisés sur l'estuaire, si toutefois ils sont assurés de bénéficier d'un fort soutien local afin de faciliter leur acceptabilité par les populations. L'ensemble de ces projets représente un montant de 1,5 à 2 milliards d'euros d'investissements. GDF – SUEZ a ainsi engagé la construction d'une centrale de production électrique d'une capacité de 425 MW, en cycle combiné-gaz, à proximité de son terminal méthanier de Montoir, dont la quatrième cuve sera mise en place en 2013. Par ailleurs, une nouvelle "tranche" est envisagée en remplacement de la tranche fioul n°1 de la centrale électrique EDF de Cordemais. Total prévoit la mise en place d'une unité de désulfuration à la raffinerie de Donges, afin de traiter les nouveaux fuels plus chargés en soufre. Le contournement de la raffinerie par le déplacement de la ligne ferroviaire est également nécessaire. Enfin, le grand port maritime de Nantes – Saint Nazaire prévoit d'ici 2010 la création d'un nouveau terminal conteneurs, sur un quai de 1600m, avec l'objectif d'accueillir 500 à 600 000 conteneurs EVP (Equivalents vingt pieds) par an. Ce projet nécessiterait le déplacement du terminal roulier sur le site de Méan.

Si à l'échelle locale, l'estuaire peut être perçu comme un lieu de densité urbaine et économique, cette densité reste extrêmement modérée à l'échelle des grands ports européens du nord. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer le poids économique ni les risques inhérents au complexe industrialo-portuaire de la Basse –Loire, qui concentre une part importante des sites Seveso de la région.

Une agriculture dynamique et diversifiée

A cette diversité industrielle s'ajoute une agriculture dynamique qui représente 14000 actifs sur l'estuaire. Sa production est diversifiée : maraîchage (production de fleurs et de légumes), cultures fourragères et surfaces en herbe, cultures céréalières, productions laitières et de viande bovine.

L'ensemble de ces territoires agricoles (espaces réservés à l'activité agricole dans les PLU) et des espaces protégés pour la qualité des sites ou de la nature souvent utilisés par l'agriculture (comme par exemple les prairies de Loire), représentent 80% du territoire du SCOT métropolitain, et 90% du territoire du SCOT du Pays de Retz. Ces espaces jouent un rôle majeur dans les équilibres de la métropole. L'agriculture de l'estuaire connaît néanmoins certaines difficultés : problèmes de transmission, poussée urbaine, cohabitation difficile avec d'autres activités, mauvaise gestion hydraulique (conditions d'envasement et de remontée de sel). La contribution de cette agriculture extensive, productrice de fourrages, est essentielle en zones humides pour la préservation de la biodiversité. Il est donc indispensable de la soutenir, en développant une meilleure gestion et

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

configuration du réseau et des ouvrages hydrauliques et en améliorant les conditions d'alimentation de ce réseau depuis la Loire.

1.3 Un espace fragile marqué par l'omniprésence de l'eau

Le contexte

L'estuaire est intégré à un système écologique complexe, dont les enjeux dépassent ses seules frontières. Par exemple, les vasières, formées dans les surfaces recouvertes et découvertes deux fois par jour par les eaux mêlées du fleuve et de l'océan, abritent des vers, crustacés et mollusques qui constituent une ressource alimentaire essentielle pour de nombreux poissons et oiseaux, sédentaires ou migrateurs, qui fréquentent l'estuaire. L'estuaire assure ainsi une fonction nourricière pour les poissons et les oiseaux, et une fonction d'accueil des migrations et de nidification des oiseaux.

Les questions concernant la qualité de l'eau du fleuve illustrent également la complexité du fonctionnement de l'estuaire, et montrent la nécessité de le doter d'une gouvernance renouvelée.

L'estuaire est l'embouchure d'un fleuve qui recueille les eaux de ruissellement de son bassin versant. La Loire est d'une part une source de prélèvement en eau et d'autre part un espace d'accueil des eaux usées retraitées. Ses rives accueillent des zones urbaines, des zones d'activités, de loisirs, ainsi qu'un complexe industrialo-portuaire. L'ensemble de ces activités, de la source du fleuve à la mer, agissent sur la qualité des eaux et l'équilibre du milieu estuarien.

Les différentes mesures et études montrent une qualité de l'eau médiocre dans l'estuaire. Des analyses effectuées en 2000 ont ainsi montré que seulement 25 % de l'Estuaire était considéré en bon état écologique.

Les origines multiples de pollution de l'eau de l'estuaire

➤ L'industrie

Parce que les accidents visibles et spectaculaires marquent durablement les esprits, les établissements industriels en aval sont souvent montrés comme les principaux responsables de la mauvaise qualité de l'eau du fleuve dans son estuaire. Pourtant, les industriels ont réalisé ces dernières années d'importants investissements, afin de respecter des normes de rejets de plus en plus strictes. Les rejets de matières organiques et de matières en suspension des principaux émetteurs ont diminué de 30% en dix ans, et les rejets de métaux ont été réduits de 80% sur la même période.

Des progrès restent néanmoins à accomplir afin de limiter les besoins en eau des grandes industries de l'estuaire, qui sont de deux natures : l'eau prélevée sur la ressource en eau potable et l'eau prélevée dans la Loire. Les principaux utilisateurs sont la centrale EDF de Cordemais qui prélève de l'eau pour ses échangeurs et rejette de l'eau chaude, le terminal méthanier GDF-SUEZ qui prélève de l'eau pour la gazéification et rejette des eaux froides, et la raffinerie TOTAL qui s'alimente sur le réseau d'eau potable de la communauté d'agglomération de Saint – Nazaire (CARENE).

Des solutions sont actuellement recherchées par les industriels, afin d'économiser la ressource en eau et de sécuriser leurs approvisionnements. Ainsi, le projet de centrale électrique à cycle-combiné gaz de GDF-SUEZ a été étudié pour alimenter en thermies le terminal méthanier au vu des besoins nécessaires aux échanges thermiques. La nouvelle tranche en projet de la centrale EDF de Cordemais utilisera des échangeurs d'une nouvelle génération permettant de recycler l'eau de refroidissement et ainsi de limiter les prélèvements et rejets en Loire. Enfin, deux études ont été menées sur l'utilisation par les industriels des eaux brutes émises par les stations d'assainissement de Nantes métropole (Neptune) et de la CARENE mise en service prochainement à Donges.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Hormis les éventuels accidents pouvant survenir (comme le déversement de fuel en Loire en 2008 à cause de fuites dans les canalisations de la raffinerie TOTAL), l'importance des rejets dans l'eau par l'industrie en aval doit donc être relativisée.

➤ Les autres sources de pollution

Les ruissellements expliquent également la mauvaise qualité de l'eau de la Loire, ainsi que les rejets dont les sources sont multiples : le ravinement des berges qui provoque le déversement de déchets organiques, les traitements des sols par des engrais, les déchets des élevages, l'absence d'assainissement des habitats et des activités économiques diffuses, le lessivage des sols et des routes, les comportements individuels, ou encore les insuffisances de capacité et de performance des stations d'épuration présentes le long du fleuve. Les stations d'épuration de Nantes sont en effet récentes et performantes, et leurs rejets ont un impact limité sur la pollution dans l'estuaire, mais ce n'est pas encore le cas de toutes les stations d'épurations.

Ces rejets, ponctuels ou diffus, interviennent sur l'Estuaire lui-même, mais aussi très en amont. Par exemple, la Maine apparaît comme une source non négligeable de nitrates d'origine urbaine ou agricole, contrairement aux autres affluents. Les concentrations de la Maine dépendent des excédents agricoles et des rejets d'épuration de la Baumette en aval d'Angers.

➤ L'impact des modifications morphologiques de l'estuaire

Enfin, la morphologie contrariée et l'hydraulique du fleuve, qui ont été modifiées dès le 18ème siècle entre Nantes et Saint – Nazaire, expliquent la qualité relative de l'eau de l'estuaire. Ces aménagements ont été réalisés pour permettre la navigation sur le fleuve, limiter les conséquences des crues, aménager les villes, et favoriser le développement des activités maritimes, fluviales et industrielles - portuaires. Ils ont donné à l'estuaire une forme d'entonnoir, et ont créé un chenal et un bassin de marée afin de favoriser l'intrusion de l'onde de marée (qui remonte sur 90 kilomètres), pour faciliter le chenalage des bateaux.

Ces travaux n'ont pas été sans conséquences sur le fonctionnement hydro-sédimentaire de l'estuaire : ils ont accru le bouchon vaseux et la vitesse des courants, abaissé la ligne d'eau d'étiage de plusieurs mètres, et favorisé l'envasement du lit du fleuve et des systèmes hydrauliques associés ainsi que la remontée de la salinité... L'ensemble de ces phénomènes a considérablement réduit les capacités d'auto épuration du fleuve. Tout en apportant richesse et développement, les transformations humaines ont fragilisé et perturbé un système qu'il s'agit désormais de restaurer.

➤ Les restaurations en cours

La restauration du système hydraulique est l'objectif du vaste plan de restauration des cours d'eau, des zones humides et de l'ensemble du bassin versant, prévu dans le cadre du SDAGE et du Plan Loire 2007 – 2013. L'examen de ces mesures (d'un total de 2,9 milliards d'euros) permet d'ailleurs de situer les enjeux et de montrer la multiplicité des sources de pollution : 44% du budget est destiné au traitement des pollutions d'origine agricoles, 27% à la morphologie du fleuve, 20% aux pollutions des collectivités et des activités industrielles du bassin versant.

Par ailleurs, les collectivités réalisent également des investissements importants en assainissement, et de nouvelles pratiques agricoles se mettent en place, notamment dans les installations d'élevage. La "directive nitrates" nécessite en particulier de maîtriser les intrants et entrants sur les zones vulnérables, afin de protéger la ressource en eau. Comme les industriels, les agriculteurs réalisent des efforts de mise aux normes de leurs installations. Néanmoins, ces actions ne permettront pas de respecter les critères de qualité des eaux fixés à 2015 par la loi sur l'eau.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Ainsi de nombreux éléments déterminant la qualité de l'environnement de l'estuaire sont déterminés bien en amont de celui-ci. C'est pourquoi une gouvernance à un niveau plus global paraît nécessaire.

1.4 De multiples structures de gouvernance et de concertation

Association communautaire de l'estuaire de la Loire (ACEL), GIP Estuaire, Comité de l'estuaire, Comité de développement du port, Agence de l'eau Loire – Bretagne, Comité de gestion des poissons migrateurs (COGEPOMI), syndicats mixtes du SCOT Nantes – Saint Nazaire et du SCOT du Pays de Retz... les comités, les instances de concertation sur le territoire de l'estuaire sont nombreuses et peuvent donner le sentiment d'une organisation multiforme dispersée. En réalité, chacun évolue dans le cadre de missions précises, l'estuaire est donc un espace dont la gestion est au minimum concertée. Les différents acteurs connaissent les travaux et les compétences des uns et des autres, et savent s'entendre pour mener à bien des actions concrètes : ainsi, par exemple, le Port a été choisi comme maître d'ouvrage par le GIP Estuaire pour restaurer 100 ha de zones humides ; et l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN), qui a été le maître d'œuvre du SCOT métropolitain de la rive nord, et qui fait actuellement le même exercice pour le SCOT du Pays de Retz sur la rive sud.

L'ensemble manque cependant de lisibilité pour les non initiés et force est de constater que certaines instances ne jouent plus le rôle qui avait initialement motivé leur création, comme l'ACEL, véritable lieu de coordination et de décision de l'action des collectivités locales dans les années 80-90 qui a produit notamment le programme concerté de l'estuaire de la Loire, tandis que d'autres peinent à émerger, comme le Comité d'Estuaire qui ne s'est réuni qu'une seule fois pour son installation en janvier 2008.

De plus, les différentes instances réunissent souvent les mêmes acteurs, sur des problématiques redondantes qui concernent des territoires qui se chevauchent. Ainsi, la réforme portuaire, votée en 2008, prévoit la création d'un Conseil de développement durable du port, composé de trente membres, représentant des milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que des collectivités locales et de leurs groupements. Organe consultatif, il est amené à se prononcer sur les sujets stratégiques (définition du plan stratégique et de la politique tarifaire). Certaines décisions ne pourront être prises qu'après avis du conseil de développement. Les membres composant le conseil de développement du port siègent ensemble dans d'autres instances comme l'ACEL, le Comité Estuaire ou à l'assemblée générale du GIP Estuaire.

Ces chevauchements interrogent sur la complémentarité de toutes ces instances.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

2 PRECONISATIONS EN FAVEUR D'UNE EXCELLENCE ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

2.1 Conjuguer le développement économique, la maîtrise foncière, la gestion de l'eau et la valorisation des espaces naturels

Préparer l'avenir

Le fleuve est un espace de vie exceptionnel, qui accueille désormais toutes les activités humaines : résidentielles, industrielles, tertiaires, commerciales, touristiques et culturelles. Le succès des plages aménagées dans l'agglomération (comme par exemple la carrière de la Roche Ballue à Bouguenais), les transports en commun de passagers (Bateaux-bus) ou les événements culturels comme Estuaire 2007 illustrent le fait que la population s'approprie, se réapproprie le fleuve et son environnement, et que la préservation de ses paysages, l'amélioration de la qualité de l'eau et de l'air, ne sont plus des contraintes mais des atouts de développement.

Loin d'être antinomique, la protection de l'environnement peut offrir des possibilités de développement intéressantes. Par exemple, la récupération de CO₂ d'origine industrielle représente une opportunité pour le développement de projets de production d'énergie à partir de biomasse issue des micro-algues. Un démonstrateur est actuellement à l'étude à proximité d'un site industriel de l'estuaire. De tels projets ouvrent des perspectives d'avenir vers une diversification du pôle énergétique national de l'estuaire aujourd'hui exclusivement centré sur les énergies fossiles.

Les zones encore disponibles, comme par exemple le site du Carnet, doivent être réservées, afin d'accueillir ces diverses opportunités nouvelles le moment venu. Plus généralement, l'espace en zone portuaire, disponible, non contraint par les différents zonages de protection, est rare, surtout en bord de fleuve. Il faut donc savoir l'utiliser et le gérer avec pertinence en n'hésitant pas à être sélectif sur les projets qui peuvent s'y implanter et en sachant constituer des réserves pour les projets futurs. Une politique foncière globale et sur le long terme est plus que jamais nécessaire. Les développements rapides d'Airbus France, inimaginables il y a encore 10 ans, ont été possibles à Bouguenais et Montoir parce que des réserves foncières existaient à proximité pour accueillir les nouveaux ateliers de l'A380, de l'A350 et de l'A400M. Dans le cas contraire, ces activités auraient été réparties sur d'autres sites européens. Une gestion durable et responsable de l'estuaire impose donc de prendre des mesures de précaution, et d'anticiper la conservation de zones réservées sans que leur finalité ne soit pour le moment précisée.

Par ailleurs, le port doit rester accessible par la route et le fer dans des conditions de fluidité facilitant le transport des marchandises. Il faut donc réserver, dans les différents plans d'urbanisme, les corridors permettant la réalisation des infrastructures ferroviaires et routières, comme par exemple le contournement de la Raffinerie de Donges par la ligne ferroviaire, ou le dégagement de la plate-forme logistique vers les différentes zones industrielles rétro-portuaires. Ces aménagements structurants sont en effet difficiles voire impossibles à réaliser dans des espaces déjà construits.

Chercher une stratégie globale et la cohérence entre les schémas

Les DTA, SCOT et PLU sont des documents prescriptifs qui définissent la vocation, les perspectives, l'organisation et l'usage des sols d'un territoire concerné. Mais certaines anomalies constatées sur le terrain montrent qu'un travail de mise en cohérence et de contrôle est nécessaire. Ainsi à Cordemais, un lotissement a reçu l'autorisation de la mairie de s'installer sous une ligne très haute tension de 400 000V proche de la centrale. Par ailleurs, le PLU de la commune de Donges et le SCOT Nantes – Saint Nazaire n'intègrent pas le contournement ferroviaire de la raffinerie Total de Donges, pourtant indispensable. Il faut souligner le fait que les collectivités supra-communales, comme le Département ou la Région, sont habilitées à émettre un avis en tant que personnes publiques associées lors de l'établissement des PLU et des SCOT, mais qu'elles n'exercent que rarement cette possibilité.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Un espace tel que l'estuaire, qui concentre des enjeux si importants, exige que l'ensemble des SCOT soit mis en cohérence à une échelle géographique pertinente, qui peut être l'échelle départementale.

La DTA existante, dont l'objectif est de fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires, va prochainement être "toiletée" et pourrait perdre son caractère opposable. Cette décision ne serait pas souhaitable. L'estuaire, qui a toujours connu tout au long de l'histoire des conflits d'usage, a besoin d'une stratégie d'aménagement global. L'Etat, qui possède le pouvoir législatif, doit garder cette responsabilité.

Une gestion différenciée des espaces à vocation économique

➤ Les espaces "bord à quai"

La construction en bord de Loire est strictement encadrée par la loi et les règles d'urbanisme. Les possibilités de construire en rives de Loire sont donc extrêmement limitées. En dehors des villes où existent des projets de reconversion de friches industrielles en quartiers d'habitations (bas de Chantenay à Nantes, site de Soferti à Basse – Indre par exemple), il n'existe que très peu d'espaces pouvant accueillir des activités industrielles. La rareté implique que ces espaces en bord de fleuve soient exclusivement réservés à des entreprises dont l'activité nécessite une présence proche de la Loire ou d'un quai.

➤ Les espaces "rétro-portuaires"

Le maintien et le développement des industries déjà présentes dans l'espace restreint de l'estuaire constituent l'objectif commun de l'ensemble des acteurs, dans le respect des principes du développement durable. Les conditions favorables à ce développement doivent être mises en place, en s'appuyant sur le port, dont l'existence génère des activités industrielles et une importante filière logistique, aussi bien maritime que terrestre.

L'accueil d'industries et d'activités nouvelles, le transfert et l'extension d'entreprises existantes qui n'ont pas besoin d'être bord à quai, doit se faire dans les zones rétro-portuaires et sur l'ensemble de l'hinterland, qui dispose de réserves foncières suffisantes (par exemple 2500 hectares disponibles en Loire – Atlantique). Cette répartition sur le territoire nécessitera des infrastructures de communication adaptées.

➤ Les espaces portuaires

Les futurs aménagements du Port vont désormais s'effectuer vers l'aval de ses installations actuelles et vers le site de Méan, des collaborations étant par ailleurs recherchées avec des plateformes logistiques terrestres arrière (par exemple à Donges au nord-est des installations portuaires ou à Savenay sur la ligne ferroviaire). Le développement du Port va donc désormais s'effectuer à périmètre aménagé globalement constant, alors que seulement 1300 hectares sont aménagés, sur les 6400 hectares que compte le domaine portuaire. Il est probablement possible de mieux utiliser l'espace portuaire et de reconstruire les sites industriels sur eux-mêmes, sur le principe des villes, mais il faut souligner que les plans de protection des risques technologiques (PPRT) établis autour des sites classés Seveso II créent des servitudes qui limitent la constructibilité des zones portuaires, notamment sur Donges et Montoir.

2.2 Expertise – concertation – décision : les trois piliers d'une gouvernance durable de l'Estuaire

Historiquement, le fleuve a été un outil de production. Fleuve et port se confondaient, le gestionnaire était d'ailleurs le même. Peu accessible, l'estuaire est un espace méconnu. Mais l'émergence de

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

préoccupations nouvelles laisse penser que le futur de l'espace estuarien sera fondé sur la conciliation entre ce qui constitue son économie aujourd'hui et la valorisation du patrimoine naturel que constituent l'eau, le fleuve et ses paysages.

La mise en œuvre de ce nouveau modèle de développement ne passe pas par des mesures de protections supplémentaires ou par des aides à l'installation, mais il implique une bonne connaissance du système estuarien, l'expression d'une ambition réaliste et la construction d'un projet partagé, qui équilibre les différentes valeurs d'usage et qui concilie les grandes fonctions de l'estuaire : l'économie, l'environnement, l'urbain, les dimensions sociale et culturelle.

Sa mise en œuvre ne pourra donc se faire que dans le cadre d'une gouvernance renouvelée de l'estuaire, répondant à trois besoins principaux : le besoin d'une expertise partagée, le besoin de concertation et le besoin d'un lieu de décision qui rassemble l'ensemble des acteurs.

Le besoin d'une expertise partagée

Pour construire un projet partagé, les acteurs intervenant sur ce territoire ont besoin de références et d'une expertise dont la qualité et l'indépendance sont reconnues par toutes les parties. Le GIP Estuaire émerge comme un lieu d'expertise reconnu et assumant actuellement cette fonction de façon satisfaisante, sur les sujets liés au fleuve et à son environnement immédiat. Ses analyses et conclusions sont adoptées par l'ensemble des acteurs dont les visions peuvent parfois être divergentes. Mais il ne restera cette référence pour toutes les parties que s'il se limite à ce rôle essentiel d'expertise, qu'il n'assume pas d'autres missions. Il devra disposer par ailleurs des moyens nécessaires et des garanties de son indépendance.

Le GIP Estuaire, naturellement, poursuivrait et développerait sa mission d'information auprès de la population, en cohérence avec les orientations de la nouvelle gouvernance.

Le besoin d'une concertation ouverte pour construire un projet partagé

Toute stratégie de long terme implique que les acteurs partagent une même ambition pour le fleuve et son estuaire. Une instance de concertation globale est plus que jamais indispensable, pour élaborer et s'approprier cette ambition. En somme, l'Estuaire a besoin d'un "conseil économique, social et environnemental", lieu de construction d'un projet collectif.

La tentation pourrait être de s'appuyer sur des instances installées par la loi, comme par exemple le conseil de développement durable du Port. Mais une instance intégrée à la gouvernance du Port n'envisagerait pas les questions sous le même angle qu'une instance dédiée à l'estuaire. D'autant que si elles ne sont désormais plus identiques, la gouvernance du Port et celle de l'estuaire ont longtemps été étroitement liées, le Port étant l'aménageur et le gestionnaire du fleuve. Il importe que la distinction entre les deux soit désormais affirmée et concrétisée.

Le comité d'estuaire pourrait être à même de prendre ce rôle en charge, dès lors qu'il associe l'ensemble des partenaires concernés. Il est en effet important, pour une concertation de qualité dans l'estuaire, que tous les acteurs soient associés à cette concertation sans exclusion, qu'ils soient institutionnels, économiques, environnementaux ou sociaux.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES PAYS DE LA LOIRE

Le besoin d'une gouvernance garante de la mise en œuvre d'un projet partagé

La mise en œuvre et le financement du projet partagé nécessite une instance exécutive qui en aurait la charge et les moyens de l'exécuter. En conséquence, une telle instance doit impliquer les acteurs territoriaux issus du suffrage universel, disposant des compétences en matière d'aménagement du territoire et pouvant mobiliser les fonds nécessaires, soit l'Etat et les collectivités territoriales concernées : la Région, le Département, les communautés de communes et d'agglomération au nord et au sud de la Loire. La gouvernance serait légitimée par un accord entre ces deux groupes d'acteurs.

Cette instance devra être dotée d'un cadre juridique formel pour asseoir son autorité. L'hypothèse d'un établissement public inter-collectivités, garant de la mise en œuvre du projet partagé, mériterait d'être étudiée. Néanmoins, un cadre juridique rigide ne remplacera pas une volonté réelle des protagonistes de travailler ensemble et en vérité.

Cette instance de décision, le GIP Estuaire et l'organe de concertation pourraient être, le moment venu, regroupés dans un même lieu, lieu d'information et de documentation, où seraient présentées les différentes problématiques et politiques publiques mise en œuvre sur cet espace.

La Région garante de la cohérence entre l'amont et l'aval

La Région a donc un rôle important à jouer aux côtés des autres institutions, et en complémentarité avec elles.

Elle seule peut veiller à la cohérence des politiques publiques entre l'aval (en Loire-Atlantique) et l'amont (en Maine-et-Loire et dans les autres régions). Elle devra par exemple s'assurer que l'amont soit également engagé dans des politiques fortes de maîtrise des rejets polluants.

En tant que chef de file en matière de développement économique, la Région doit intégrer les enjeux de l'estuaire dans ses politiques économiques territorialisées.

Elle doit par ailleurs jouer plus souvent son rôle de personne publique associée (PPA), en s'assurant que les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) intègrent ses recommandations.

Enfin, elle deviendra également un acteur clé lors de la création de l'Etablissement public foncier régional, qui pourra largement contribuer à l'aménagement intégré de l'Estuaire évoqué précédemment.