

Thierry Guineberteau. – Je vais vous proposer un regard sur l'OREAM même si certains dans la salle connaissent beaucoup mieux l'OREAM que moi. Je vais plutôt vous expliquer comment j'ai pu voir les choses par rapport aux questions de territoire à la période pendant laquelle l'OREAM se met en place et ce qui a pu suivre, comment les idées et les approches territoriales de l'OREAM ont pu persister ou au contraire être un peu remises en cause ou contestées par d'autres logiques territoriales.

Je suis parti de l'idée que vous connaissiez déjà beaucoup de choses. Je vous avoue aussi que je n'ai pas eu beaucoup de temps pour me remettre dans à ce sujet... j'y ai un peu travaillé au moment de ma thèse, il y a déjà un petit moment. Je n'ai d'ailleurs jamais connu l'OREAM en tant que tel et je ne sais même pas à quelle date il a été supprimé.

J'ai eu affaire à l'OREAM quand j'étais en DEA, au moment où j'ai fait mon stage au service d'études du SGAR (SESGAR), à Nantes. Un certain nombre de personnes venaient de l'OREAM au sein de ce service. Elles étaient venues avec de nombreux documents de l'OREAM pour s'assurer qu'ils ne disparaissent pas. C'est ainsi que je m'y suis intéressé.

Je m'y suis intéressé principalement par l'entrée littorale, estuarienne, ce qui va probablement marquer ma façon de présenter les choses. Je n'y suis pas entré par la ville, et notamment pas par le cœur de ville nantais. J'ai une formation de géographie et d'aménagement et là aussi, je pense que cela va apparaître. Je ne suis ni paysagiste ni cartographe, même si je lis régulièrement des cartes. Je ai juste mis cette ancienne image SPOT (image satellite), mais vous arrivez tous à localiser.

S'agissant de l'OREAM, vous voyez dans quel contexte naît la fameuse politique des métropoles d'équilibre. C'est ce que de nombreux ouvrages appellent l'âge d'or de l'aménagement en France. Même si on peut revenir sur cette appellation, on la retrouve excessivement souvent. L'autre expression que l'on retrouve souvent, et qui va marquer toute la dynamique Nantes–Saint-Nazaire, c'est cette idée des 30 Glorieuses. Nous sommes en plein dans cette logique de développement.

Dans cette vision très étatique et nationale de l'organisation du territoire, il y a en gros le pôle parisien que l'on va essayer de rééquilibrer. On identifie donc de grandes agglomérations assez puissantes mais pas trop proches de Paris, d'où la non-apparition d'un ensemble comme l'estuaire de la Seine, dont on reparle actuellement dans un contexte un peu différent.

Si je fais le lien avec l'estuaire de la Seine, c'est que Nantes–Saint-Nazaire est bien sûr une bonne localisation par rapport à Paris : cela irrigue le grand Ouest. Par ailleurs, c'est un ensemble industrialo-portuaire. Dans cette logique des 30 Glorieuses et de la domination de l'industrie lourde, il y a l'aspect portuaire et tout ce qui peut en découler. En gros, l'énergie arrivera par les ports ; on peut donc imaginer les anciens développements industriels des bassins houillers sur les nouvelles places portuaires qui amènent le gaz et le pétrole. Par la suite, la construction du terminal méthanier à Nantes, sous Giscard, sera dans la continuité de cet esprit.

Cette entité qui apparaît, est d'emblée un ensemble bipolaire (Nantes–Saint-Nazaire) très déséquilibré. À la différence d'autres structures, où les villes sont plus proches, il y a cette opposition cols blancs/cols bleus, structure dominante/structure dominée qui demeure même si c'est largement différent.

C'est une des huit métropoles et classiquement, avec les métropoles d'équilibre, cela veut dire qu'on va essayer d'irriguer ces agglomérations. L'université de Nantes est créée dans cette logique. On trouve à Nantes

une université très ancienne, de l'époque médiévale, mais qui a pratiquement disparu. Par la suite, l'enseignement supérieur dans l'Ouest, ce sont principalement Poitiers et Rennes. L'université de Nantes a fêté ses 50 ans il y a quelques années : c'est très significatif. On a la même chose avec le Casier judiciaire et les Affaires étrangères qui s'installent en partie à Nantes.

Les OREAM sont créés dans cette dynamique. Parmi les documents que j'ai pu consulter au moment de la thèse, on parle tantôt d'organisme ou d'organisation : la dénomination était flottante. J'ai repris la définition qu'on en a donnée dès 1966 dans un rapport de la DATAR et du ministère de l'Équipement parce que je la trouve extra. Je trouve qu'elle est très actuelle. Elle montre bien à quel point on tâtonne et en même temps, on sent bien qu'il faut parvenir à monter des structures qui dépassent les limites administratives héritées, qui arrivent à anticiper des choses qui vont arriver sans que l'on sache trop ce que cela sera. Je trouve que la formulation, pour un texte officiel... :

« Leur création répond à la nécessité de dépasser, dans certains cas, le niveau des agglomérations proprement dites pour considérer des ensembles destinés à constituer un jour de véritables unités complexes, formées de nombreux éléments différents ».

Je ne sais pas si c'était cela l'époque, mais je l'ai vu comme une carte blanche : on lance un truc, on tente ! C'est presque comme ce qui avait été à l'origine de la création de la DATAR : on crée une structure qui ne serait pas liée à un seul ministère, qui serait au maximum transversale et expérimentale et on verra bien ce que ça donnera.

J'ai découvert ces organismes dans la deuxième moitié des années 1980 (SESGAR) ; c'était pour moi le moment où cette phase était finie, c'est-à-dire qu'on les faisait rentrer dans le rang, dans des limites administratives préexistantes, institutionnelles, etc. Cela marque donc la fin d'une époque expérimentale.

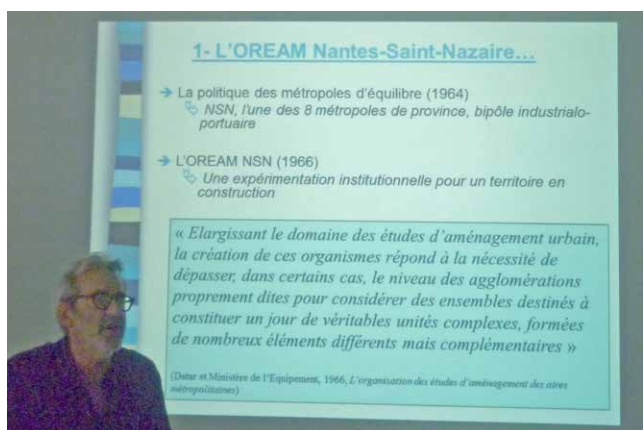
C'est pourquoi vous avez une autre diapositive, un peu plus loin, où je vous présente les autres dynamiques entre le milieu des années 1960 et le milieu des années 1980. En effet, c'est pour moi le moment où cette idée de l'OREAM a à peu près pleinement fonctionné avec des variations importantes malgré tout. La bascule est bien sûr la loi Defferre avec la décentralisation.

L'OREAM s'installe je ne sais où à Nantes. Les lieux physiques d'implantation ne sont parfois pas anodins, mais j'avoue que je ne sais pas où l'OREAM était installé. Quand je les ai rejoints, le SESGAR était sur la butte Saint-Anne, place des Garennes. L'installation était assez bizarre : c'était dans un immeuble d'habitation et deux ou trois appartements avaient été réaménagés pour y installer le SESGAR.

Gilles Bienvenu. – S'agit-il de l'immeuble avec de l'ardoise en façade ?

Thierry Guineberteau. – Oui. C'était assez étrange car c'était quand même le service de la préfecture de région et cela faisait assez anodin.

Le SDAAM : il s'agit des documents que vous avez consultés. Là encore, on est vraiment dans l'âge d'or de la planification spatiale — c'est aussi toute la dynamique des SDAU, etc. On est vraiment dans une conception «



années 1960 ». Bien évidemment, une des difficultés sera que ce schéma, conçu dans les années 1960, devra être mis en œuvre dans les années 1970 et suivantes, années qui seront très rapidement caractérisées par des indicateurs complètement différents : projections démographiques erronées, projets industriels qui ne verront pas le jour au profit d'autres modes de développement économique.

C'est à cette époque que dans la région, on a la politique des villes moyennes. Par exemple, à Cholet, on prévoit 100 000 habitants en 1990, contre toujours 60 000 habitants aujourd'hui : on s'est donc complètement trompé sur toutes ces projections. Cela est fréquent en aménagement mais ensuite, il faut arriver à pédaler dans l'autre sens.

Le SDAAM est ce fameux schéma que l'on avait dans le document d'appel. On le ressort régulièrement car il est chouette par son côté psychédélique des tracés et des couleurs. J'aime bien l'utiliser de temps en temps car aujourd'hui, en 2020, je retrouve le même genre de document dans les schémas de SDAU marocains actuels. Comme le Maroc est en train de réactiver ces processus de SDAU, je trouve fascinant de retrouver cela. Nous avons à un moment travaillé avec des collègues russes sur l'estuaire de la Loire : il faisait exactement le même genre de schémas sur la Neva. Cela a un côté très international !

On retrouve sur ce schéma un tas de choses dont il a été question. On a le cœur de l'agglomération. Ce qui est intéressant, ce sont les stratégies de développement industriel, les grands axes de communication, les infrastructures de transport. Par ailleurs, on retrouve tous les objets de débat : le fameux site de la centrale nucléaire du Carnet, qui n'a pas vu le jour.

La zone industrielle a vu le jour dans la logique des ingénieurs portuaires, c'est-à-dire la digue parfaite qui devait aller jusqu'à Donges-est mais qui s'est bloquée sur la fin. Si vous êtes allés à Saint-Nazaire, il y a toujours un petit îlot emblématique de ce projet : la vasière de Méan, ou Grand-Tourteau ; c'est la seule zone naturelle qui reste aujourd'hui dans ce linéaire et que le port a bien en ligne de mire en 2020.

On a bien sûr le pont de Saint-Nazaire.

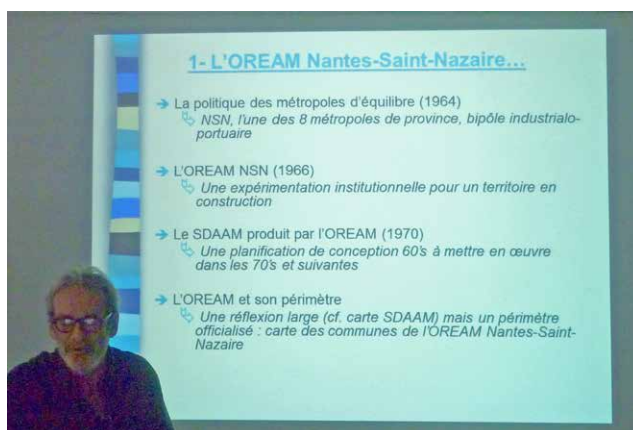
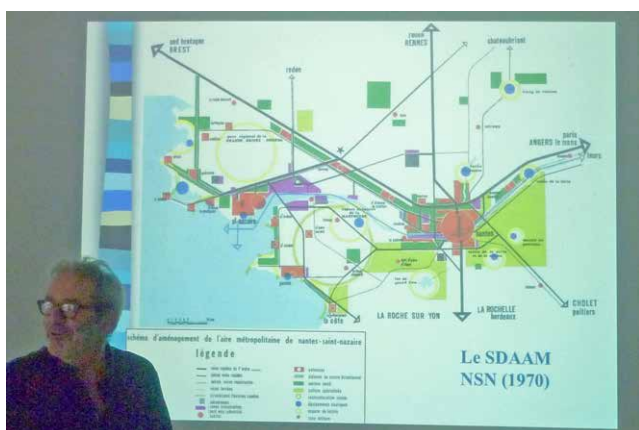
Il y a le projet d'aéroport, dont je ne me souviens pas de la dénomination à l'époque. Je ne pense pas qu'on l'appellait aéroport Notre-Dame des Landes. J'ai vu qu'il s'appellait déjà aéroport international du Grand Ouest.

Frédéric Pousin. – Il me semble c'était déjà Notre-Dame des Landes.

Thierry Guineberteau. – C'est indiqué aérodrome.

Outre ces éléments, on trouve des éléments naturels ou touristico-récréatifs. On le voit avec la Brière, le lac de Grand-Lieu et le canal de la Martinière. Ces éléments vont faire naître une expression que j'ai retrouvée dans de nombreux documents par la suite : la notion d'écharpe verte. Cette notion se retrouve dans des documents beaucoup plus actuels, type zonage Natura 2000.

Le document du SDAAM est très symbolique de la vision de l'État, même déconcentrée, sur un espace complexe et d'intérêt national. Ce n'est pas anodin car cela sera constamment présent, d'où le parallèle que j'ai fait avec l'estuaire de la Seine. S'agissant de l'estuaire de la Loire, il y a bien sûr des stratégies locales et d'ag-



glo, mais c'est d'intérêt national. Dès lors que l'on a un port maritime, cela entre en ligne de compte. C'est encore plus marqué à Marseille, où le port n'est absolument pas régional, mais purement national, voire européen, donc très mal inséré dans sa région. Ce n'est pas le cas de Nantes–Saint-Nazaire, qui a des liens un peu plus forts.

Comme pour tous les schémas de cette époque-là, il est approuvé, on est content, mais la mise en œuvre n'a jamais été forcément très réfléchie. Une fois qu'on l'a, qu'est-ce qu'on en fait pour le mettre en œuvre, pour le recadrer et le réadapter ? En effet, les choses n'évoluent jamais comme ce qui était prévu.

Le périmètre de l'OREAM est très large. On voit bien ces grandes flèches qui partent dans tous les sens : vers la Bretagne, vers Angers et Le Mans. C'est quelque chose de très large qu'on retrouvera ensuite dans la directive territoriale d'aménagement (DTA), dont le périmètre est bien plus large.

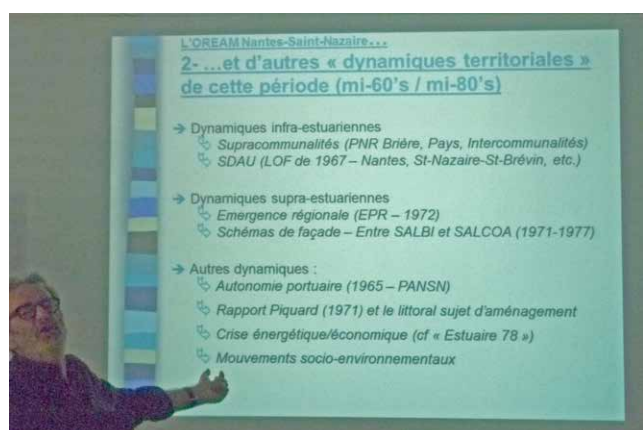
On va voir assez rapidement que l'OREAM travaille dans un périmètre qui est défini par des communes. J'ai retrouvé une carte horrible de l'époque de l'OREAM, que je n'ai pas osé utiliser. J'ai en fait repris un document qui a été produit plus tard, en 1996, qui montre une certaine pérennité de ce territoire. Il a été produit par l'Agence d'urbanisme de la région nantaise (AURAN) et par l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire (ACEL). Ce document a été produit dans une sorte d'atlas de l'AURAN sur l'ensemble métropolitain Nantes–Saint-Nazaire. Ces cartes ont été réutilisées par le SGAR, les services de l'État, au moment de l'élaboration de la DTA. On avait donc cette base territoriale de référence. Ce n'est pas tout à fait exact parce que je pense qu'une ou deux communes n'étaient pas dans le périmètre de l'OREAM.

Toutefois, j'ai pris cette carte, qui était beaucoup plus lisible, et en la comparant avec l'autre carte horrible que j'avais, on est bien sur le périmètre affiché de l'OREAM dès lors que le SDAAM est approuvé et rentre dans un fonctionnement d'intervention.

C'est quelque chose de bien calibré (rive nord, rive sud). Cela intègre bien l'une des problématiques fortes du moment, que l'on appelle l'estuaire externe. On a tout le secteur de la Brière. Il y a l'agglomération nantaise telle qu'elle est vue actuellement. À Nantes, c'était un peu compliqué car on avait l'agglomération proprement dite et l'Association communautaire de la région nantaise (ACRN), qui était un peu comme une vision de pays, c'est-à-dire plus large que l'intercommunalité nantaise de l'époque. Cela n'apparaît pas ici : on est vraiment sur l'agglomération nantaise.

On voit apparaître l'ambiguïté que l'on traîne tout le temps, à savoir le lac de Grand-Lieu, qui n'est qu'à moitié dedans, comme on le dirait à Nantes, où on est souvent à moitié quelque chose. Or, les liens hydrauliques entre l'estuaire et le lac de Grand-Lieu sont évidents et c'est une partie des problématiques. Ce n'est toujours pas réglé à l'heure actuelle car le lac de Grand-Lieu n'est pas vraiment dans Nantes Métropole. En revanche, ce qu'on va décider sur le canal de la Martinière peut avoir une incidence hydraulique sur le lac de Grand-Lieu.

À côté de cette dynamique, on voit bien qu'il y a d'autres « dynamiques territoriales ». Je l'ai indiqué entre guillemets car j'entends par là comment les différents acteurs sont en train de faire naître d'autres territoires d'intervention et ont donc d'autres approches de cet espace.



Un premier point essentiel et très actuel en 2020 est que l'on a bien sûr des dynamiques internes à l'estuaire. Il existe bien cette vision estuarienne avec des dynamiques intra-estuariennes très fortes dès les années 1960-1970. C'est tout ce qui est du ressort de ce que je nomme les supracommunalités, avec par exemple la création du parc naturel régional de Brière. La Brière fait partie des premiers PNR français — je crois qu'il est créé dès 1967.

C'est aussi la politique des contrats de pays, qui démarre en 1975, si je ne me trompe pas. Dans cette politique, un contrat concerne directement le Pays de Retz. Il va être constamment porté, laborieusement, maladroitement, par la région Pays de la Loire.

C'est aussi, bien sûr, les intercommunalités. En 1966, si je ne me trompe pas, ce sont les communautés urbaines. Parallèlement aux communautés urbaines, c'est toute une stratégie de l'État pour réactiver les SIVOM. L'outil SIVOM est créé dans les années 1950 et on le réactive vraiment dans les années 1960 — c'est d'ailleurs intéressant : on a le même phénomène dans de nombreux pays à cette époque-là.

À Nantes, c'est intéressant, car l'agglomération nantaise va tout faire pour ne pas devenir communauté urbaine. On crée cette fameuse ACRN, un syndicat intercommunal.

Par ailleurs, la commune de Nantes a avalé par le passé des communes indépendantes. Les communes riveraines de Nantes sont donc très prudentes vis-à-vis de la commune de Nantes. En gros, l'idée d'une intercommunalité forte, d'une communauté urbaine crispe une grande partie des communes.

On opte donc pour un syndicat intercommunal qui s'est beaucoup structuré au départ sur la question des transports, de la Société d'économie mixte des transports en commun de l'agglomération nantaise (SEM-TAN). Ce sera un des éléments formateurs de l'agglomération. Viendra ensuite le projet de périphérique, très tardif, qui consolidera également cette vision intercommunale.

On a la même chose à Saint-Nazaire. L'intercommunalité se met en place.

C'est également la même chose, et cela va peser sur la situation actuelle, avec la presqu'île guérandaise. Le Syndicat intercommunal de la Côte d'Amour et de la presqu'île guérandaise (SICAPG) va se mettre en place. C'est un syndicat extrêmement puissant. Bien qu'ayant le statut de syndicat, il intègre énormément et va conduire à la création d'un territoire puissant, bien structuré, mais aux marges de la dynamique estuarienne, d'ailleurs parfois en opposition avec Saint-Nazaire.

Par ailleurs, dans cette dynamique infra-estuarienne, on a les schémas directeurs.

Nantes lance son SDAU qui, contrairement à ce qui est parfois écrit, ne sera jamais approuvé à cette époque-là ; il va capoter en grande partie pour des rivalités nord-sud. Les élus du sud refusent un SDAU qui conforte un déséquilibre très fort entre les deux rives. Par contre, de nombreuses idées du SDAU de Nantes seront mises en œuvre sans que le schéma soit approuvé. C'est notamment l'ancien maire de Rezé, Jacques Floch, qui va porter beaucoup d'aspects intercommunaux et de projets qui étaient dans le SDAU.

Il sera en revanche fait à Saint-Nazaire et c'est intéressant car c'est un SDAU Saint-Nazaire–Saint-Brévin. C'est vraiment un SDAU sur l'embouchure de l'estuaire. Cela se perdra ensuite, au milieu des années 1980, quand il sera question d'une révision du SDAU : Saint-Brévin refuse de rester dans la dynamique nazairienne.

Tout cela bouge et ne gêne pas vraiment l'OREAM, mais fait que les acteurs sont investis sur d'autres projets, d'autres stratégies qui, dans certains cas, avancent plus vite. C'est classique : dès qu'on l'on est sur un petit territoire, les choses peuvent se mettre en place rapidement.

On a aussi les dynamiques supra-estuariennes, qui ne sont pas négligeables, parfois en lien avec des personnes. C'est bien sûr la création des établissements publics régionaux en 1972. Or, celui des Pays de la Loire, c'est Olivier Guichard, un des piliers du RPR, le ministre de l'Aménagement du territoire, le créateur de la DATAR, le créateur des parcs naturels régionaux, etc. Ce n'est pas simplement un élu local : il pèse beaucoup plus dans la balance.

Autre élément : il y a aussi les schémas d'aménagement du littoral (SAL), qui sont des schémas régionaux de grande façade. Deux schémas viennent enserrer l'estuaire de la Loire :

– le Schéma d'aménagement du littoral breton et des îles (SALBI), qui intègre la presqu'île guérandaise, pour le plus grand bonheur des Bretons bretonnants de cette région !

– le Schéma d'aménagement du littoral Centre-Ouest Atlantique (SALCOA), qui prend la Charente-Maritime, la Vendée et toute la partie sud de la Loire-Atlantique. Il traite un peu de l'estuaire, mais pas trop.

En gros, chacun vient avec ses diagnostics, ses stratégies d'aménagement, l'estuaire étant le pivot entre les deux. Bien entendu, ce qui est projeté par ces schémas peut avoir une incidence. Encore une fois, cela mobilise les personnes sur ces autres démarches.

Le SALBI et le SALCOA seront approuvés à la même période, en 1977. Ils auront des effets concrets faibles. Par contre, ils participent complètement de l'acculturation à l'aménagement du territoire. Tout cela percole et demeure ensuite chez les élus, les chargés de mission et les fonctionnaires qui sont impliqués.

Il y a ensuite la dynamique de la création des ports autonomes, qui n'est pas anodine. En 1965 sont créés les six ports autonomes français. Les grands ports maritimes français deviennent autonomes. C'est le charme du vocabulaire français : « autonomes » signifie qu'ils dépendent directement de l'État ! Ils deviennent en fait autonomes des pouvoirs locaux, des chambres de commerce et d'industrie.

Lors de mon stage au SGAR dans la deuxième moitié des années 1980, les réunions étaient fascinantes ; quand le patron du port arrivait, tous les directeurs des services de l'État étaient presque au garde-à-vous devant lui ! À l'époque, ce qui n'est plus du tout le cas, le patron du port autonome était une puissance véritable. Les orientations du port jouaient donc beaucoup.

À l'époque, le port est presque le seul organisme puissant qui a une vision estuarienne. C'est une vision très particulière, mais elle intervient sur l'ensemble de l'estuaire. De plus, elle a des incidences fortes sur l'estuaire : à l'époque, ils ne sont pas juste pour protéger les oiseaux et les roselières ; cela viendra plus tard.

Cette dynamique n'est pas du tout anodine car avec la création des ports autonomes, on définit le périmètre du port, sur lequel on ne sait plus trop si c'est la commune ou le port qui a le pouvoir. Cela ira donc régulièrement en justice.

Deuxième dynamique qui n'est pas du tout anodine pour cet OREAM et ce SDAAM, c'est bien sûr le rapport Picard, en 1971. En gros, ce rapport parvient au constat que le littoral est un espace particulier qui doit devenir sujet d'aménagement. La suite logique de ce rapport sera la loi Littoral de 1986, loi qui touche directement les estuaires, au moins la partie aval. Le rapport Picard dit, ce qui est très intéressant, que le littoral ne peut être géré à l'échelle de la commune. Il faut donc aller vers des territoires supracommunaux, quels qu'ils soient, que ce soit estuarien ou autre chose.

Autre élément dans cette dynamique : la crise du milieu des années 1970. La crise pétrolière et énergétique devient une crise économique. Encore aujourd'hui, je crois que le port Nantes-Saint-Nazaire, c'est 80 % de trafic énergétique. C'est également cela à l'époque. C'est donc une crise qui frappe directement ce qui a été un des éléments déclencheurs et forts du choix de Nantes-Saint-Nazaire.

L'OREAM sort un livre en 1978 : Estuaire 78. Je n'ai pas réussi à le retrouver même si je dois l'avoir : c'est une couverture marron. C'est ça ! Ce rapport est extrêmement intéressant. C'est assez rare à l'époque ; c'est le constat qu'on s'est trompé et qu'il faut recadrer les choses. Très honnêtement, dans les documents des années 1960, 1970 et début des années 1980, il est assez rare de reconnaître qu'il faut recadrer et que le tout industries lourdes, le tout industrialo-portuaire ne peut plus être le seul élément porteur.

Enfin, dernier point, c'est un hasard complet : on vient de m'envoyer je ne sais plus quel numéro de Télérama sur les mouvements sociaux à Nantes et en Loire-Atlantique (numéro d'il y a 15 jours). On vous explique que certains territoires ont un terreau contestataire et revendicatif assez fort : c'est très clairement assez marqué dans la région. On a véritablement ce que j'ai appelé des mouvements sociaux et environnementaux, ne sachant pas comment les dénommer.

Très rapidement, il y aura les premiers mouvements d'opposition contre l'aéroport de Notre-Dame des Landes, contre la centrale nucléaire du Carnet. Par ailleurs, c'est toute l'ambiance : « Vivre, travailler et décider au pays ». C'est donc aussi des réactions vis-à-vis d'une démarche qui est vue comme descendant de l'État. Cela permet aussi de comprendre la création plus tardive d'un organisme.

L'OREAM navigue dans toute cette dynamique avec des personnages intéressants pour ce que j'ai pu en voir ou en lire.

Au-delà de l'OREAM, c'est-à-dire après cette période, on verra qu'il y a de multiples visions estuariennes.

La première est la vision portuaire, qui n'est pas une vision de l'OREAM en tant que telle. J'ai indiqué les deux sigles. La réforme portuaire de 2008 est un vrai tournant pour les grands ports français — elle devrait se traduire par un grand tournant quand elle sera complètement mise en œuvre, ce qui n'est pas encore le cas. Les ports autonomes deviennent grands ports maritimes avec des modifications institutionnelles, une certaine privatisation — peu importe : ce n'est pas l'objet.

L'aspect intéressant avec cette réforme est que l'on demande tout à coup aux ports de ne plus être seulement des opérateurs portuaires, mais aussi des aménageurs du territoire, ce qui n'est pas du tout dans leur culture. Cela se traduit aussi par une évolution de la vision territoriale qui est parfois exclusivement une évolution de communication, mais qui commence à être un peu plus que cela. C'est ce que j'ai essayé de résumer dans le deuxième item.

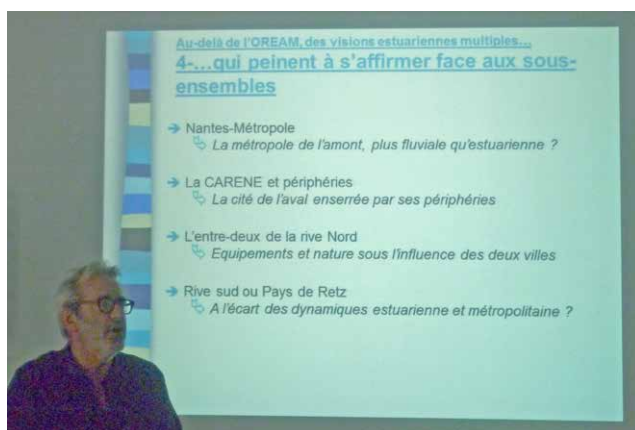
C'est assez fascinant : quand on regarde les cartes du port des années 1960-1970, l'estuaire est un tuyau. Pour le port, il faut que les navires puissent entrer et sortir le plus vite possible donc il faut un tuyau profond de préférence. Par ailleurs, il faut des quais le long de ce tuyau — on remblaie, on creuse un chenal.

La carte du début des années 1980 produite par le port autonome de Nantes–Saint-Nazaire est moins « tuyau » parce que c'est sur fond IGN au 1/25 000e, mais elle garde tout de même cet aspect-là. Quand on regarde la carte IGN 1/25 000e actuelle du grand port maritime Nantes–Saint-Nazaire, il y a plein de vert, on voit apparaître les roselières, les zones humides.

C'est logique : comme ils doivent gérer cela car cela fait partie du deal avec les associations environnementales, on voit apparaître d'autres questions, mais il y a vraiment une vision portuaire de l'estuaire.

Deuxième vision, et c'est là qu'il y a peut-être une réponse à une approche purement parisienne, c'est l'expérience de l'ACEL. J'y ai vraiment vu, peut-être par erreur, une volonté de s'affirmer face à l'État avec un statut associatif qui reste large. J'ai rencontré l'ACEL il y a deux ou trois ans, mais cela n'a plus rien à voir avec la grande époque. L'ACEL était omniprésente dans tous les débats, avec de véritables argumentaires, des propos très intéressants, ce qui n'est plus vraiment le cas à l'heure actuelle.

On retrouve tout le monde dans l'ACEL, sauf l'État ! On y retrouve le port, la chambre de commerce, les collectivités locales : c'est vraiment la volonté des acteurs locaux d'essayer de prendre en main l'organisation de ce territoire.



J'y ai aussi vu une sorte de phase de relais. En effet, les collectivités ne sont pas encore complètement stabilisées — les régions vont mettre un moment avant d'entrer dans leurs fonctions possibles. Peut-être que l'ACEL a disparu en tant que véritable acteur à partir du moment où les agglomérations, la région et le conseil départemental sont devenus puissants.

Je pense que c'est aussi lié aux personnes. En effet, si je ne me trompe pas, on a eu pendant longtemps à l'ACEL un dénommé Marc Leroy, qui devait être un des responsables de l'OREAM.

Gilles Bienvenu. — Il était directeur de l'OREAM. Je crois qu'il a aussi été DRAE (Délégué régional à l'architecture et à l'environnement).

Thierry Guineberteau. — Vous le savez bien : les individus peuvent jouer énormément sur la continuité. Il a véritablement porté cela. Son départ a coïncidé avec l'installation des collectivités. Je crois que cette association existe encore, mais c'est maintenant l'Association communautaire de l'estuaire de la Loire et du littoral (ACELL). Je ne vois plus cette association apparaître dans les débats actuels.

S'agissant de la DTA, j'ai été un peu plus impliqué et cette directive d'aménagement a été du grand n'importe quoi, à la fois dans sa conception et dans l'idée que cela puisse servir à quelque chose. Je ne sais pas si cela a été la même chose pour d'autres DTA en France mais à l'époque, je travaillais avec les collectivités sur d'autres dossiers et en gros, nous n'étions absolument pas au courant du fait que les services de l'État étaient en train de faire la DTA. C'était assez aberrant vu la période. En gros, c'était moi qui leur disais qu'ils étaient en train de travailler au SGAR et en off complet, dans les collectivités, on répondait : « On s'en fout ! Ils peuvent jouer à produire des cartes s'ils le veulent ».

La DTA de l'estuaire de la Loire est beaucoup plus large : elle déborde sur le département du Maine-et-Loire. Elle a quasiment une dimension départementale (Loire-Atlantique), ce qui explique que le conseil général, à l'époque, n'appréciait pas du tout cette démarche DTA car cela semblait dire que le département ne servait plus à rien.

J'ai indiqué : « Vaste territoire pour un objectif incertain ». J'avais simplement l'impression que c'était juste la validation des coups, donc tous les projets qui sont déjà dans les tuyaux, on les fait apparaître dans la DTA mais honnêtement, je ne vois pas à quoi cela a servi. Je ne l'ai jamais vue être utilisée comme une véritable référence, sauf ponctuellement, dans des réponses à la préfecture. Cela pouvait être intéressant pour certaines analyses, mais il aurait fallu faire avec les autres.

Bien sûr, on a le SCOT métropolitain. Je n'ai pas pris le temps de vérifier si on avait cinq ou six intercommunalités au SCOT. J'ai juste regardé le site du SCOT métropolitain et on voit les deux apparaître : sur la page, il est indiqué cinq intercommunalités et quand on clique, on a six intercommunalités. En revanche, il s'agit bien de 61 communes. Vous savez qu'une des ambiguïtés de ce SCOT métropolitain est de ne pas être très estuarien ; en effet, une partie de la rive sud et l'estuaire externe n'en font pas partie. Par ailleurs, on a une limite entre le SCOT Nantes-Saint-Nazaire et le SCOT Cap Atlantique alors que la continuité territoriale est absolument sidérante.

Il y a d'autres visions qui m'intéressent et qui participent de la construction des territoires.

Il y a par exemple la vision naturaliste, avec cette carte Natura 2000, très peu connue.

Il y a eu par ailleurs ce projet de réserve naturelle de l'estuaire de la Loire qui réapparaît ponctuellement. Ce projet a été réactivé par Ségolène Royal juste avant qu'elle quitte le ministère en 2016. Je siège au Conseil scientifique de l'estuaire de la Loire (CSEL), coordonné par la DREAL. En 2016, cela a été tout à coup l'affolement : il fallait absolument produire des documents. En gros, je pense qu'elle voulait que le projet de réserve soit validé avant qu'elle quitte le ministère. Cela ne s'est pas fait car c'est compliqué de créer une réserve naturelle nationale dans un estuaire où l'on retrouve notamment un grand port, mais aussi une grande agglomération, une agriculture, etc.

C'est simplement pour vous dire que ces images apparaissaient et que cela participe d'une vision.

Ce qui était peut-être encore plus intéressant car à l'époque très novateur — je ne suis pas originaire de Nantes et j'aimais bien en parler à l'époque avec des gens de Nantes —, c'était cette sorte de construction culturelle de l'estuaire.

Si vous n'êtes pas de Nantes, une chose m'a toujours fasciné, qu'on retrouve dans de nombreuses villes. Faire aller un Nantais de pure souche au bord de la mer vers La Baule, cela va, mais le faire passer au sud, ce n'est pas simple. Tout à coup, on avait cette vision-là, cette sorte de parcours qui est loin d'avoir touché tout le monde, mais c'était une façon de construire une sorte d'identité, d'entité. Cela a été Estuaire 2007, Estuaire 2009. On le trouve beaucoup au travers de l'appellation Le voyage à Nantes — je ne sais d'ailleurs pas si c'est judicieux par rapport à la construction d'une vision estuarienne.

Toutefois, c'est pour moi un des problèmes nantais : je ne suis pas sûr que Nantes se sente sur un estuaire, probablement plus sur un fleuve. Cela participe parfois de la déconnexion entre certaines portions de l'estuaire. Ce passage est vraiment intéressant en termes de construction.

Pour terminer, rapidement, toutes ces visions défendues et portées par l'OREAM ainsi que les autres visions estuariennes doivent faire face à des sous-ensembles qu'on a vus s'esquisser avec ces histoires d'infra-estuarien. Ces sous-ensembles sont bien présents, avec Nantes Métropole.

J'ai été très étonné, au moment de la loi MAPAM récente sur les métropoles, qu'on n'ait pas saisi localement l'occasion et bataillé pour dire que la Métropole sera Nantes–Saint-Nazaire ; la métropole reconnue est Nantes. De mon point de vue, c'était un peu dans la suite logique et le fait de valider que Nantes prenne le statut de métropole revient à valider le poids des sous-ensembles ou du rapport dominant/dominé qui existe de fait mais qu'on n'a pas besoin de conforter.

Nantes Métropole est vraiment une métropole de l'amont, c'est très clair. J'ai travaillé à plusieurs reprises avec le port, depuis maintenant six ou sept ans, sur des projets qui impliquent également l'école d'architecture, avec la formation et la vie des territoires. Cela est un peu moins fréquent maintenant, mais la ville de Nantes oublie régulièrement qu'elle a port, même dans ses projets : c'est sidérant.

S'agissant des projets de franchissement, il faut régulièrement leur dire de ne pas oublier qu'il y a là une zone de retournement : c'est le seul endroit où les navires de commerce peuvent faire demi-tour. Si un pont est construit ici, soit on empêche le retournement, soit le pont sera sacrément coûteux parce qu'il devra s'ouvrir ou se lever.

On a en fait une vision très patrimoniale du portuaire assez ancrée à Nantes, ce qui est bien sûr très différent de Saint-Nazaire.

Autre sous-ensemble : la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE). Il s'agit d'un territoire complètement enserré par ses périphéries. Au sud, c'est Saint-Brévin et le Pays de Retz, qui ne tient pas trop à être vu comme une banlieue de Saint-Nazaire, qui se crispe un peu sur cela. À l'ouest, c'est La Baule, c'est Cap Atlantique, avec un jeu de petits changements de limites entre les intercommunalités



pour savoir qui achètera ou revendra Pornichet. Au nord, c'est La Brière. C'est aussi la quatre-voies, qui est une limite. En remontant un peu, il y a les zones industrielles portuaires et très rapidement les zones humides. À la différence de Nantes, il s'agit donc d'un espace très étriqué pour se réorganiser.

L'entre-deux de la rive nord, est un espace que je trouve très intéressant, bourré de sous-ensembles différents. Il y a des secteurs très emblématiques en termes d'équipements, avec bien sûr l'installation de Donges — Cordemais si on l'y inclut. C'est aussi là qu'on a les grandes zones humides, les grandes zones naturelles. C'est une sorte de ventre mou, lieu très emblématique des conflits environnementaux. C'est là qu'il y a eu Donges-Est, qui a été pendant très longtemps le catalyseur de la confrontation avant que le projet soit abandonné et que l'aéroport prenne le relais.

Il y a la rive sud, que l'on ne sait pas comment qualifier : soit c'est la rive sud de l'estuaire, soit c'est le Pays de Retz. Jusqu'à une époque récente, cela a toujours été le secteur des projets avortés. On pourrait presque le comparer avec le secteur du Verdon, sur l'estuaire de la Gironde. On n'a pas mis en place d'infrastructures de communication rapides. On n'a pas vraiment réussi à développer l'industrie ou l'industrie portuaire dans la logique des années 1960-1970. La centrale nucléaire a été avortée.

En revanche, toutes ces zones ont été remblayées et consolidées, et on voit apparaître un développement économique un peu plus particulier, qui pourra peut-être être le moteur d'un développement.

On commence aussi à voir apparaître le projet de quatre-voies au départ de Nantes, qui avance petit à petit en direction de Saint-Brévin.

Pour un géographe, ce qui est très intéressant, c'est que le Pays de Retz est le stéréotype de ce qu'on appelle une marche. Une marche est toujours la recherche de son identité ; cela fait son identité en tant que zone tampon par rapport à deux grands ensembles. Le Pays de Retz était le contact entre la Bretagne et le Poitou : c'est vraiment fondateur. Cela peut créer une identité et en même temps, c'est constamment tiraillé par les influences périphériques.

On voit bien que toute une partie du Pays de Retz est attirée par Nantes ; qu'une autre est un peu attirée par Saint-Nazaire. Toutes proportions gardées, c'est un peu ce que l'on retrouverait avec le secteur des Mauges. Les Mauges constituent une marche, ce qui forge une identité.

C'est d'autant plus compliqué avec le Pays de Retz qu'il est difficile d'identifier la tête de gondole. Au sein du Pays de Retz lui-même, on peine à trouver la ville qui pourrait mener le territoire de façon incontestable. D'ailleurs, ils avaient un moment une direction tournante entre Pornic, Paimbœuf, etc.

Pour conclure, depuis la création de l'OREAM, il y a plein de visions que j'ai essayé de vous montrer.

Par ailleurs, il y a une triple différenciation interne qu'il faut gérer. Bien sûr, plus c'est compliqué en géo-aménagement, plus c'est intéressant : c'est pour cela que de nombreuses personnes travaillent sur les estuaires. On a bien une différenciation amont/aval, rive nord/rive sud.

S'agissant de cette dernière, si vous êtes un jour amené à travailler sur la gestion hydraulique, c'est flagrant ! La rive nord, ce sont des modalités de gestion à la bretonne avec de petits syndicats, etc. La rive sud, ce sont les modalités de gestion du Poitou et de la Vendée, avec l'union des syndicats de marais, avec des choses beaucoup plus calées et structurées.

Il y a aussi la différenciation ville/campagne, évidente et marquante. Dans le schéma du SDAAM, le PNR de la Brière est présenté comme une zone récréative, et pas environnementale. Or, la logique des PNR était beaucoup axée sur la création de poumons verts près des villes. C'est pourquoi les grandes villes proches sont toujours représentées dans les syndicats mixtes de gestion des parcs.

À cela s'ajoute une triple perception globale. Les mots sont très intéressants. Le terme de basse Loire est maintenant complètement désuet et n'est presque plus utilisé à ma connaissance. On le trouve encore dans des rapports et ouvrages des années 1980 et du début des années 1990. C'était vraiment l'image de l'indus-

trie portuaire. On parlait également de la basse Seine : c'est exactement le même esprit. Le mot n'est plus utilisé mais la perception est encore très forte.

Dans l'estuaire, on a l'Association des Industriels de Loire Estuaire (AILE). L'AILE est constituée des six gros industriels de l'estuaire de la Loire : Total, EDF, etc. Pour eux, c'est vraiment la vision basse Loire, même si le terme ne sera jamais utilisé. Toutefois, c'est logique par rapport à leurs besoins et leur approche.

L'autre vision est celle que le SDAAM avait portée dans les mots, même si je pense que le SDAAM avait une vision plus large ; c'est la vision de l'aire métropolitaine. C'est typiquement le SCOT métropolitain, qui n'est pas un SCOT estuarien. C'est une vision beaucoup plus urbaine de l'aménagement.

Une troisième expression est très utilisée parce qu'elle est un peu fourre-tout ; elle était traditionnellement utilisée par ceux dont l'approche était plus environnementale, c'est la vision estuaire Loire.

Typiquement, des propos d'Olivier Guichard dans certains débats ont été retranscrits, où il réagissait sur les termes. Il validait l'approche métropolitaine. Bien qu'ayant beaucoup défendu les PNR, il bloquait beaucoup sur les barbus, au sens « les représentants des associations environnementales ». Il les appelait d'ailleurs à l'époque les barbus, car ils étaient les seuls à l'être. Il bloquait aussi un peu sur l'expression estuaire Loire car elle traduisait cette approche trop fortement environnementale.

D'ailleurs, j'ai trouvé intéressant de voir comment on a contourné l'obstacle à Nantes lors du grand débat. Cela a été le grand débat sur la Loire et dans les documents, on trouve beaucoup le terme de fleuve. Quand le port intervient, c'est le terme d'estuaire. Il y a eu de nombreux enregistrements et retranscriptions au moment de ce débat et il est très intéressant de regarder les mots employés. Des collègues (économie, géographie et sociologie) ont procédé à une véritable analyse lexicale au moment du conflit de Donges-Est. Ils travaillaient sur l'identification des positions des acteurs au travers des mots utilisés.

Cela génère une diversité, cela complique les choses, mais il ne faudrait pas prendre ces visions différentes comme des obstacles seulement : ce sont eux aussi des atouts. Typiquement, Estuaire 2007 a joué de cette diversité paysagère, de cette capacité à faire un tour de l'estuaire en étant à un moment sur la base sous-marine et à un autre moment dans les marais d'une des communes bordières de l'estuaire.

Pour terminer, je vous montre un jeu de cartes que nous avons utilisé récemment. Le CEREMA porte actuellement une réflexion sur la gestion des territoires littoraux. Une journée a été consacrée aux estuaires, et notamment à l'estuaire de la Loire. On a là les points de repérage.

Quelques mots sur les communes littorales. La loi est de 1986 et il faut attendre 20 ans l'arrêté listant les communes littorales. L'Union européenne a mis la France en demeure en lui disant : « Vous avez voté une loi ; il n'y a pas de décret d'application ; vous allez donc être soumis à amende ». On a donc sorti la liste complète. Pour les communes côtières, il n'y avait pas de problème, mais cela posait problème pour les communes estuariennes. Le port Nantes–Saint-Nazaire est ici et jusqu'en 2006, ce n'est pas une commune littorale, donc non soumise à la loi Littoral — il s'agit de la loi Littoral et des rivages lacustres : c'est pourquoi le lac de Grand-Lieu apparaît aussi.



On voit là apparaître les intercommunalités. Le schéma est simple : on a presque exclusivement des intercommunalités à fiscalité propre ; il doit rester un ou deux SIVU pour gérer certaines opérations techniques, mais qui n'ont aucune utilité là-dedans.

On voit bien cet espace-là se découper. Les noms sont intéressants. Vous avez ces trois intercommunalités qui utilisent le mot estuaire. Nantes Métropole n'utilise pas ce vocabulaire.

Là, on voit apparaître les SCOT. C'est peut-être plus sur cette carte-là qu'on voit apparaître les divisions de l'estuaire en matière d'approche d'aménagement : SCOT de Cap Atlantique, SCOT Nantes–Saint-Nazaire et SCOT du Pays de Retz.

En jaune, on a le périmètre du SDAAM, donc de l'OREAM. En rouge, on voit apparaître le périmètre de la DTA. Vous voyez comment cela se cale presque complètement sur les limites du département de Loire-Atlantique. Ce dernier est depuis quelques années très crispé à l'idée que la Loire-Atlantique puisse un peu évoluer comme le département du Rhône, avec une fusion progressive des deux niveaux territoriaux : agglo et département. Je ne sais pas s'ils ont raison d'être crispés mais ils ont raison de craindre cela. En effet, au vu des dynamiques urbaines à l'œuvre, on est de plus en plus sur le périmètre de la Loire-Atlantique.

L'évolution à la russe ou à l'allemande serait que certaines grandes agglomérations aient un statut équivalent à celui de région, comme les oblasts de Leningrad et de Moscou et le Land de Hambourg. On pourrait à terme avoir quelques grandes agglomérations françaises dont le périmètre serait vaste, par exemple à l'échelle d'un département, et qui aient autant de compétences que les agglos actuelles, plus les régions.

J'ai finalement mis cette photo, que j'aime bien et qui permet de montrer qu'on est constamment en train de tourner la tête dans tous les sens pour regarder cet espace-là.

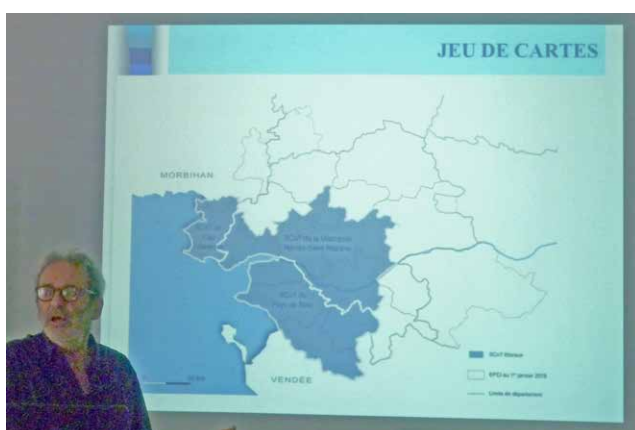
Pour terminer, j'étais content de préparer cela car je n'avais pas directement retravaillé sur toutes ces questions depuis un petit moment. En le faisant, je me suis dit qu'il y avait tout de même plein de choses et d'idées qui étaient très actuelles.

Frédéric Pousin. – Merci beaucoup d'avoir fait cet effort pour nous présenter les différentes dynamiques à l'œuvre au moment des OREAM. C'est une approche que nous n'avons pas rencontrée et c'est très éclairant d'accéder à une telle compréhension des choses.

Je soulignerais la distinction que vous faites entre les dynamiques intra et extra-estuariennes. Cela fait prendre conscience du contexte très particulier dans lequel le SDAAM Nantes–Saint-Nazaire prend pied par rapport à d'autres schémas. En même temps, chaque OREAM s'installe dans un contexte différent et c'est un des objectifs de notre séminaire de dégager les points communs et les particularités des différents OREAM.

J'aimerais revenir sur la vision de l'OREAM que vous nous présentez au départ. Vous le présentez comme un programme d'aménagement porté par l'État, très caractéristique des 30 Glorieuses.

Pour notre part, nous avons appréhendé Les OREAM un peu différemment, comme l'un des derniers grands programmes de cette période. Ils n'apparaissent donc pas, à nos yeux, si caractéristique d'une démarche



étatique et totalement programmatique. La période particulière de la fin des années 1960 a eu beaucoup d'influence.

Cela amène par conséquent à regarder autrement les différentes propositions portées par le SDAAM. Qu'en pensez vous ?

Par exemple, si l'on se penche sur l'agriculture, c'est une la vision à la fois totalement cohérente avec les années 1960, c'est-à-dire industrialisation de l'agriculture, politique de remembrement, concentration des exploitations, etc. Du côté de l'élevage, c'est l'élevage industriel, hors sol, etc. Mais en même temps, il y a aussi une réflexion sur une agriculture urbaine. J'en ai été très étonné. On trouve une liste des différents types qui la composent : maraîchage, horticulture, pépinières,... L'activité autour de l'agriculture maraîchère était certes déjà là, mais il n'empêche que nous sommes à un moment de bascule. Le projet de l'OREAM est porteur d'une vision pour une agriculture urbaine. Un autre aspect est également à souligner : c'est le mélange entre agriculture et loisirs. Il s'agit d'intégrer de nouvelles formes d'agriculture à des programmes de loisirs en évitant de les séparer.

Il y aurait bien d'autres exemples et il est intéressant de faire une lecture rapprochée des préconisations. Nous ne sommes plus seulement dans un programme qui empile les infrastructures, les équipements productifs, touristiques, le logement, etc., Tout cela est présent, mais il y a plus que cela.

Un autre argument encore : La génération des acteurs est peu représentative des acteurs de l'aménagement ; ce sont des gens très jeunes, qui sortent de l'université, de leur formation. Nous sommes aussi dans le contexte de l'interdisciplinarité porté par 1968. Il y a des universitaires, des sociologues, des géographes ; et des professionnels paysagistes, architectes et urbanistes. Nous avons privilégié l'entrée par le paysage et les acteurs que nous rencontrons ne sont pas les acteurs canoniques de l'aménagement d'alors. Les grands corps de l'État qui étaient porteurs de l'aménagement (les ingénieurs des Ponts, etc.) ne sont plus seuls à bord, bien qu'ils restent aux postes de direction ! La dimension interprofessionnelle renvoie à une réalité très contemporaine d'une certaine manière.

Qu'en pensez vous ? La vision que vous avez développée ne résulte-t-elle pas de l'entrée que vous avez privilégiée ?

Thierry Guineberteau. – C'est ce que j'allais dire. Je suis entré par la thématique du littoral, par la partie véritablement estuarienne. Concernant le point que j'ai fait sur les connexions hydrauliques du lac de Grand-Lieu, j'ai analysé la partie agricole sur cette question hydraulique exclusivement. Je n'ai même pas connaissance du lien que vous évoquiez entre agriculture et pratiques récréatives.

Pour ce qui est de l'entrée que j'ai étudiée, c'est-à-dire ce qui est lié au maritime, on est vraiment dans le modèle hérité des années 1960.

S'agissant de ce que vous évoquez, je l'ai vu dans d'autres documents et presque un peu plus tardivement. J'ai vu des approches plus novatrices, en décalage, dans des travaux menés au sein de la DDE de Loire-Atlantique. Les groupes d'études et de programmation (GEP) avaient été créés au sein des DDE. Les travaux du GEP de la DDE de Loire-Atlantique portaient exactement sur ce que vous disiez : des personnes jeunes venant d'horizons très différents qui ont été impliquées dans les schémas dont je vous ai parlé ensuite, le SALCOA notamment.

Sans remettre en cause ce que vous dites, c'est peut-être l'entrée que j'ai eue là. Le SALCOA démarre en 1971. En 1971, on voit effectivement apparaître ces nouvelles personnes. Je pense qu'à la DDE de Loire-Atlantique, avant cette date, il n'y avait jamais eu de sociologue. En l'occurrence, il y avait un sociologue, un géographe et un architecte dans cette équipe — je me demande s'il n'y avait pas également un psychologue. C'étaient des profils qui étaient auparavant complètement absents d'une direction départementale de l'équipement.

Je l'ai également vu quand j'ai travaillé sur la Mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine (MIACA) où là, ça a démarré un peu plus tôt mais parce que je pense que le directeur de la MIACA était complètement hors de son temps. Je pense que Philippe Saint-Marc aurait été glorifié dans les années 2000.

À l'époque, tout le monde avait envie de le tuer tellement il prônait un non-équipement qui crispait presque tous les acteurs.

Frédéric Pousin. – Émile Biasini prend la suite en 1971 !

Thierry Guineberteau. – Il est vrai que Philippe Saint-Marc se fait débarquer très vite.

Par rapport à l'entrée que j'ai pu avoir, je ressens beaucoup plus ce que vous évoquez dans le rapport Estuaire 78. C'est ce que vous disiez sur la présence moindre des ingénieurs. On voit apparaître un autre discours, une autre entrée. On le voit beaucoup dans les retranscriptions de certaines réunions. Toutefois, cela ne m'a pas marqué dans les documents que j'ai pu observer là.

Concernant l'agriculture, le maraîchage, l'horticulture, etc., c'est tellement omniprésent à Nantes à la fin des années 1960 que c'est incontournable. Je pense que le maraîchage est encore très présent dans un quartier comme Doulon à la fin des années 1960. La bascule d'urbanisme viendra plutôt dans les années 1980. C'est donc encore très présent, tout comme cela l'est dans la vallée de la Divatte.

Je trouve fascinant qu'on ne parle jamais de l'eau dans les documents du SDAAM. Sur toutes les cartes, l'eau est une masse homogène blanche ou bleue : c'est la toile de fond. Au mieux, un trait passera dessus pour signifier qu'on fera un pont ou qu'on fixera une limite.

Frédéric Pousin. – J'aimerais connaître votre opinion sur une réflexion que je me suis faite en lisant les documents du SDAAM, à propos de l'échelle internationale. En effet, il y a la volonté d'intégrer la dimension internationale à la vision métropolitaine. Il m'a semblé que c'était assez nouveau, qu'en pensez-vous ?

Cela m'a semblé nouveau par rapport à la planification régionale, pour laquelle l'international consistait à mettre en comparaison des expériences extérieures, aller chercher des exemples ou encore créer des réseaux d'acteurs.

Là, j'ai l'impression que l'international est véritablement un horizon. On pense la métropole Nantes–Saint-Nazaire à la fois dans son impact sur un territoire régional, mais on la pense aussi à l'échelle nationale et internationale, notamment tout ce qui relève du port maritime.

Cette échelle internationale est présente dans les autres schémas d'OREAM. Ce n'est donc pas dû uniquement à la dimension portuaire.

Comment évaluer cela ?

Thierry Guineberteau. – Je ne sais pas si à l'époque de la politique des métropoles d'équilibre, on était déjà dans l'idée de faire de ces huit pôles des villes qui pourraient avoir une dimension européenne.

Frédéric Pousin. – Si, justement.

Thierry Guineberteau. – Donc on les positionne à ce moment-là dans cette dimension.

N'ayant pas travaillé sur les autres OREAM ou les autres métropoles de ce type-là... ce qui est évident avec Nantes–Saint-Nazaire, c'est que le portuaire ne peut se concevoir que dans cette dimension. J'ai parlé du tuyau et des quais mais au-delà de cette première vision, la seule vision portuaire est l'avant-pays maritime et l'hinterland. Un port, au-delà du site dans lequel il va s'installer, le point névralgique est la situation. À l'époque déjà, à la fin des années 1960, les ports concurrents de la façade atlantique française sont ceux de la rangée nord : Rotterdam, Le Havre.

D'ailleurs, dans une vision portuaire, cette carte est très significative, même si les flèches sont un peu étonnantes. L'idée est bien sûre de drainer tout ce qui peut venir de l'arrière-pays continental, et notamment agricole, pour le portuaire. Mais c'est aussi toute la desserte vers l'arrière-pays dans une vision portuaire. Comme c'est un grand port, ce ne peut pas être une dimension nationale : cela doit automatiquement être une dimension internationale.

Quant à la dimension européenne de la ville, je n'ai pas travaillé assez spécifiquement sur ce thème pour apporter des éléments.

Gilles Bienvenu. – Vous avez cité divers acteurs institutionnels : l'État en région, avec le SGAR, la région, avec notamment Olivier Guichard, les villes, les communes. Il m'a semblé que vous ne parliez pas du tout du département. Était-il complètement absent de ces réflexions ?

Je pense notamment à Patrick Mareschal — je ne sais plus quand il devient président du département —, qui était directeur de l'Observatoire économique de l'Ouest. L'aménagement ne devait donc pas lui être étranger.

Thierry Guineberteau. – Le conseil général siégeait au conseil de l'ACEL.

Gilles Bienvenu. – N'avez-vous pas d'éléments concernant ses positions ?

Thierry Guineberteau. – Le seul point que j'ai signalé est une position de crainte par rapport à l'émergence d'une métropole qui couvrirait tout le département. Dans mes souvenirs, ils ont toujours appuyé le développement portuaire.

Les grandes confrontations des années 1990 entre le port autonome et les collectivités ont beaucoup concerné les communes et intercommunalités. Le département est très en retrait. La région appuie le développement portuaire, notamment au vu des budgets des contrats État-Région, en s'impliquant fortement dans les investissements portuaires.

Gilles Bienvenu. – La compétence du département porte plutôt sur les petits ports littoraux.

Thierry Guineberteau. – Les collectivités n'ont pas du tout la main sur le port autonome. Par ailleurs, un des objectifs de la loi sur les grands ports maritimes était aussi que les collectivités n'aient pas la main dessus. Il s'agissait d'avoir un établissement autonome par rapport à l'État mais qui reste autonome par rapport aux collectivités.

Les dernières réformes font que c'est très variable d'une région à l'autre. En Loire-Atlantique, le conseil départemental gère uniquement les ports de pêche de La Turballe et du Croisic.

Gilles Bienvenu. – Diverses choses que vous avez dites ont fait écho pour moi, historien, à des périodes antérieures. La question du tuyau, par exemple, m'a fait penser à Médéric-Clément Lechallas, ingénieur des ponts et chaussées qui s'occupe de la gestion de la Loire dans les années 1850-1860. C'est lui qui est à l'origine de l'entonnoir et de la semi-canalisation ensuite. Il dit dans un texte pour la chambre de commerce, dans les années 1860, qu'il faut penser l'estuaire ou la Loire, je ne sais plus, comme une machine dont on éliminerait les frottements ! Cela va complètement dans ce sens.

Lechallas devient ingénieur en chef de la ville de Nantes en 1863. Il percera la rue de Strasbourg à travers la vieille ville, c'est-à-dire le passage de la route de Rennes à Bordeaux. Il modifie le projet de son prédécesseur architecte, supprime la grande esplanade de 200 m par 40 m prévue aux intersections, il la réduit de 20 m à 15 m en enlevant les arbres et cela devient effectivement un tuyau lisse sans frottements.

C'est la transposition de cette vision de la Loire-tuyau à la rue-tuyau au cœur de la ville.

Thierry Guineberteau. – C'est vraiment cela ; il faut que ce soit lisse sur les quais, lisse au fond (déroctage, dragage). Le canal de la Martinière reprenait cette idée de contourner l'obstacle si on n'arrivait pas à quelque chose de lisse dans la partie naturelle.

Gilles Bienvenu. – Vous avez souligné les difficultés de ce secteur à passer à l'intercommunalité. Je me souviens d'un référendum organisé par Michel Chauty, maire de Saint-Herblain de 1965 à 1977, demandant aux habitants de Saint-Herblain s'ils étaient d'accord pour une fusion avec Nantes. Une large majorité a répondu négativement.

Il y avait cette résistance des équipes au pouvoir mais également de la population.

Thierry Guineberteau. – Il y a eu la loi Marcellin, en 1972(?) ou 1973(?), pour inciter à la fusion de communes. C'est suite à cette loi que la commune de Pornic a fusionné avec Sainte-Marie et le Clion. Lors des dernières élections municipales, il y avait encore un maire adjoint pour Sainte-Marie et un autre pour le Clion.

Gilles Bienvenu. – C'est la même chose à Nantes avec Chantenay et Doulon.

Une autre question me préoccupe, qui est l'effet 77. En 1977, Nantes et toutes les communes périphériques passent au PS, sauf La Baule ; la zone de Saint-Nazaire est également au PS. C'est à ce moment-là que se mettent en place le district et un certain nombre d'intercommunalités. S'agissant des SCOT, le SCOT de sud-estuaire est le SCOT des communes de droite.

Vous n'avez pas du tout abordé cette question des rivalités entre partis et des positions qui sont prises, pas forcément pour l'aménagement du territoire, mais pour se différencier des positions que peut avoir le groupe voisin. Ne voyez-vous pas des choses allant dans ce sens ?

Thierry Guineberteau. – Je n'ai pas été amené à l'aborder. Travaillant plus sur l'entrée littorale, on constate vite que les cohésions sont loin d'être des cohésions de partis politiques. On a assez régulièrement des tensions entre communes et intercommunalités qui peuvent être de même bord politique ; et on a des sortes d'arrangements de bon fonctionnement entre communes d'opposition.

Nantes-Saint-Nazaire a été très compliqué, même à une période où on était en gros du même bord politique. Ce n'était pas tout à fait le même bord avec un Joël Batteux à Saint-Nazaire et un Jean-Marc Ayrault à Nantes. Concernant 77, je ne sais pas exactement à quelle date le SDAU de Nantes capote, mais ça doit être dans ces moments-là. Je ne sais pas si c'est avant... qu'en est-il des élections de 1977 ?

Gilles Bienvenu. – Alain Chénard est élu à Nantes, Jean-Marc Ayrault à Saint-Herblain et Jacques Floch à Rezé.

Thierry Guineberteau. – Je ne sais pas si le plantage du SDAU a lieu à l'époque où Nantes est plutôt municipalité de droite avec une périphérie de gauche ou si tout est à gauche.

Gilles Bienvenu. – André Morice, radical-socialiste, devient maire en 1965, mais il devient de plus en plus à droite au fur et à mesure de ses deux mandats.

Je ne sais pas si André Morice a eu un rôle vis-à-vis de l'aéroport de Notre-Dame des Landes mais dans l'entre-deux-guerres, il est patron d'une entreprise de travaux publics intitulée ENTP, c'est-à-dire entreprise nantaise de travaux paysagers. Les paysages qu'il fait sont totalement plats car c'est en fait une entreprise de terrassement qui fait des terrains d'aviation !

Pendant la guerre, l'entreprise passera au béton avec le mur de l'Atlantique. Il aura quelques ennuis à la libération mais sera blanchi.

Thierry Guineberteau. – Les jeux politiques entrent bien sûr en ligne de compte. À Nantes, je ne serai pas capable de le décortiquer. Par contre, on voit à quel point on a une constante des propos. Je ne sais pas si vous avez eu l'occasion d'aller fouiner sur le site Internet de Nantes Métropole. Comme toutes les grosses villes, Nantes a passé un accord avec l'INA. S'agissant de l'intercommunalité, il est extrêmement intéressant de voir les informations télé des années 1950 et 1960 et les discours des élus refusant l'intercommunalité. Ce sont presque les discours qu'on entend actuellement : la continuité est extraordinaire.

Plusieurs archives INA portent sur la promotion de la tour Bretagne. Il est extraordinaire de voir les arguments classiques sur la voiture en ville, le stationnement dans l'immeuble, etc. On est bien dans cette même stratégie.

Gilles Bienvenu. – La tour Bretagne est située sur la grande verticale noire que l'on voit au milieu du rond rouge qui figure Nantes. On a la tour Bretagne ; cela traverse l'île de Nantes ; dans l'île, c'est la zone Euro-nantes.

Thierry Guineberteau. – Cela ne symbolise-t-il pas plutôt la pénétrante du centre Beaulieu ?

Gilles Bienvenu. – Non, c'est vraiment un axe tertiaire très fort.

Thierry Guineberteau. – Je pensais que cela symbolisait la nouvelle ligne de ponts, la partie moderne de l'agglo.

Gilles Bienvenu. – La ligne de ponts est un peu plus en amont. C'était vraiment un axe tertiaire très fort si on lit le texte. On est de la tour Bretagne au quartier d'affaires actuel de l'île, mis en œuvre par Jean-Marc Ayrault longtemps après. On a une continuité très forte mais qui est nanto-nantaise.

Denis Delbaere. – J'ai bien compris que votre approche est très estuarienne. Vous êtes peut-être moins documenté sur certains aspects du SDAAM que d'autres, en particulier ce qui concerne les vallées nantaises, qui est la partie du territoire que nous avons un peu explorée.

Néanmoins, un élément m'a frappé quand j'ai vu ce schéma pour la première fois ; il constitue de mon point de vue une singularité par rapport à tous les autres schémas que nous avons examinés jusqu'à présent : c'est l'affaire du sillon de Bretagne.

En effet, on a là un élément de dessin très puissant, central. Il s'inscrit dans cette dynamique estuarienne et donne une sorte de consistance paysagère à cette liaison entre les deux pôles de ce territoire. Par ailleurs — et c'est là qu'il y a vraiment une spécificité —, il s'inscrit dans une particularité géomorphologique.

Quel regard portez-vous sur cette singularité ? Peut-être pourriez-vous nous apporter des éléments de contexte et de compréhension sur cette histoire.

Thierry Guineberteau. – Le sillon de Bretagne est effectivement ce qu'on voit ici.

Quels ont été vos circuits ?

Denis Delbaere. – Un groupe s'est concentré sur les vallées de l'Erdre, du Cens et de la Sèvre, c'est-à-dire les vallées rayonnant autour de Nantes et les programmes de coulée verte associés à ces vallées par le SDAAM.

Un autre groupe a examiné le sillon de Bretagne, s'est rendu à Saint-Nazaire en passant par le port de Donges et s'est concentré sur littoral sud en allant jusqu'à la pointe de Saint-Gildas, à Préfailles.

Thierry Guineberteau. – On ne peut pas louper le sillon de Bretagne ! Au moment de la bascule, sur le rebord du plateau, on a la vision sur l'ensemble de l'estuaire. Cela correspond aux axes de communication traditionnels hors du lit majeur, c'est-à-dire hors des zones inondables.

Je ne sais pas si vous avez eu ou aurez l'occasion de voir des cartes historiques de l'estuaire, y compris dans la partie nantaise.

Denis Delbaere. – Cela fait partie du matériel avec lequel nous travaillons.

Thierry Guineberteau. – On voit bien à quel point le tracé de l'estuaire, historiquement, s'est énormément baladé. On a toute cette zone qui a en grande partie été laissée à l'écart des infrastructures. On quitte le sillon de Bretagne pour descendre vers les zones portuaires de Donges, de Montoir, etc.

C'est bien présenté comme un îlot ici. Le seul îlot est effectivement Cordemais, qui est posé sur une île(?).

Je pourrais venir jusqu'à la confluence Sèvre et Loire car on est vraiment sur le même modèle. Toutes les installations étaient mises sur les éléments fixes et stables du territoire, donc les îles, ou bien hors du lit majeur, c'est-à-dire hors des zones inondables. On va donc retrouver ça avec la haute Ille(?) et la basse Ille(?), la haute Indre et la basse Indre et bien sûr, l'île de Cheviret et l'île de Cordemais avec la centrale électrique.

Cela est renforcé classiquement car on se met au plus près des voies de communication existante. On a l'impression, quand on sort, d'être sur une sorte de boulevard commercial, un boulevard d'activités jusqu'à s'éloigner un peu de la partie nantaise.

Quand on bascule ici, on a cette fameuse entité, ce côté étriqué de Saint-Nazaire que l'on voit apparaître un peu avant d'y arriver. Il y a le classement parc naturel régional mais en dehors de ce classement, il y a aussi l'espace même de la Brière, qui est beaucoup plus difficile à utiliser. À ma connaissance, le seul projet pour ce territoire, et qui a avorté, était un projet des années 1950, au moment où on lance les grands programmes agricoles. Il s'agissait de faire de l'agriculture intensive irriguée. Le barrage d'Arzal entraine en partie dans cette logique.

Ce sillon constitue un axe majeur et c'est aussi l'axe vers la Bretagne.

Denis Delbaere. – Il a porté des politiques de reboisement très volontaristes. La place du boisement et du reboisement est aussi une particularité du schéma.

Thierry Guineberteau. – Je n'ai pas regardé le schéma sous cet angle. Je n'avais pas besoin de l'analyser en tant que document qui structurait l'ensemble du territoire ; j'avais vraiment mon entrée sur ce document. C'est un aspect que je ne maîtrise pas.

C'est pourquoi je suis frustré de ne pas pouvoir rester cet après-midi car vous avez dit à plusieurs reprises que vous aviez comparé cet OREAM à d'autres et cela m'intéresse.

Frédéric Pousin. – Si on prend par exemple le sillon de Bretagne, rien que le dessin avec des coupures vertes entre les pôles, des petits bourgs dont on essaie de maintenir l'extension, c'est un dispositif qu'on retrouve dans beaucoup d'autres OREAM. En l'occurrence, il est vrai que c'est assez intéressant car c'est lié à une politique de boisement et à un usage du bois qui n'est pas de type forestier. C'est quelque chose de très différent de ce qui se passe en Lorraine.

Dans ce SDAAM, la conception du boisement est plutôt liée à l'aménagement urbain, à l'urbanisation et aux loisirs — espaces de détente, bois dans lesquels on va se détendre, etc. elle n'est pas liée à l'exploitation du bois, comme en Lorraine.

Thierry Guineberteau. – Je pense que cela n'a jamais existé dans la région, même dans la forêt du Gâvre.

Frédéric Pousin. – C'est le seul point cité comme pouvant avoir une activité productive liée à l'activité récréative.

Quand vous décriviez le parcours le long du sillon de Bretagne, vous référeriez-vous à la route haute ?

Thierry Guineberteau. – Oui.

Frédéric Pousin. – Nous avons pris la route du bas, la petite route parallèle à la voie de chemin de fer.

Gilles Bienvenu. – On a trois voies : celle des crêtes, celle qu'on appelle la route du milieu, qui passe par le cœur des bourgs, et la voie express qui est de l'autre côté.

Frédéric Pousin. – Parlez-vous de la quatre-voies ?

Thierry Guineberteau. – Oui. C'est à la bascule de la quatre-voies qu'on a vraiment cette vue sur l'ensemble de l'estuaire.

Frédéric Pousin. – Quand on prend celle qui longe la voie ferrée, on prend véritablement conscience de l'idée de coupures vertes. Elles ont été maintenues et c'est assez intéressant à constater. Il serait également intéressant de comprendre pourquoi cela s'est maintenu ainsi. Il est vrai que l'entrée par le paysage nous fait observer un certain nombre de choses qu'on ne regarde pas forcément.

Thierry Guineberteau. – Oui, d'où ma frustration de ne pouvoir être présent cet après-midi. C'est ce qui est intéressant : voir comment vous y entrez.

Frédéric Pousin. – D'autant que l'OREAM a passé commande d'études de paysage.

Michel Viollet. – Il faut tout de même souligner que les études de paysage ont été faites postérieurement au schéma. Quand on regarde le document préparatoire, il n'y a absolument rien sur le paysage. Nous sommes intervenus en 1970 et le schéma était déjà pratiquement établi. Nous sommes arrivés un peu tard dans la réflexion.

Frédéric Pousin. – Oui, mais la démarche de l'OREAM ne se limite pas au schéma.

Michel Viollet. – c'est vrai, mais cet aspect est très peu abordé sur le schéma.

Thierry Guineberteau. – C’est pourquoi je faisais la nuance entre ce qui a pu exister au début et ce qui a pu être enclenché très rapidement dès 1970, 1971, 1972.

Alexandre Callens. – Cette démarche sur le paysage vient relativement tard. Par contre, la question du paysage est très présente dans le schéma définitif. Dans la prévision du déroulement et de la mise en application de ce schéma, il est écrit que des plans de paysage devraient être réalisés de manière très explicite.

Quand on voit le retour du conseil interministériel par rapport à ce schéma, ils insistent sur la valeur patrimoniale des éléments naturels et sur la question du paysage comme étant des éléments essentiels.

Je ne sais pas comment cela s’est déroulé réellement, mais les documents montrent des traces d’un intérêt réel et d’une conscience qu’à la mise en application du schéma, il sera nécessaire de développer un ensemble d’autres processus parallèles, dont le paysage était tout de même un élément clé.

Michel Viollet. – Oui, mais c’est venu après. Dans la conception du schéma, ce n’est pas l’argument de paysage qui a été pris en compte initialement. Les différentes variantes du schéma ont été élaborées en 1967, sur un temps très court. La structure du schéma était déjà en place et nous sommes venus accompagner la suite du schéma. De nombreuses choses correspondaient à l’analyse paysagère mais cela n’en a pas constitué le moteur.

Thierry Guineberteau. – Ce qui est intéressant mais pas simple à analyser, c’est qu’on est, pour moi, dans une phase de bascule sur de nombreux aspects. C’est pourquoi j’ai mentionné le rapport Picard, qui n’est pas anodin : il a été fait en un temps extrêmement court. On voit apparaître tout à coup des thématiques ou des besoins que de nombreux chargés de mission avaient probablement en tête mais qui n’avaient jamais été posés. Le ministère de la Protection de la nature est aussi créé à cette époque-là, en 1971. De nombreuses choses sont en train de basculer en quelques mois et années.

Michel Viollet. – Vous avez dit une chose intéressante, qui est que ce paysage est constitué en grande partie de zones humides, de zones marécageuses. Or, le schéma n’aborde pas du tout ce point. La proportion de ces espaces humides est colossale. Le fonctionnement de l’hydraulique — notamment les problèmes d’inondation et d’érosion due à l’imperméabilisation des sols — n’est absolument pas abordé.

On voit bien que cela est venu après.

Thierry Guineberteau. – C’est en partie ce que je voulais dire quand j’ai indiqué que l’eau n’est pas traitée. Or, très rapidement, on va se rendre compte que c’est un élément majeur et qui peut coûter cher si on ne s’en occupe pas, par exemple s’agissant du manque d’eau pour l’agriculture. On se rend compte que le dragage permanent d’un chenal augmente les coûts portuaires, nécessite de savoir ce que l’on fait de ce portuaire et que cela fait remonter l’eau salée, laquelle entre dans le canal de la Martinière alors qu’il constitue la réserve d’eau pour toute l’agriculture du sud-Loire. Ce sont des choses que l’on commence à voir apparaître à la fin des années 1970 et qui vont carrément exploser dans les années 1980, avec des conflits très violents et des associations bizarres.

On aura des conflits violents entre le port d’une part, et les agriculteurs situés au sud d’autre part, ces derniers s’étant associés aux chasseurs et aux associations de protections de l’environnement !

On aura des accrochages verbaux énormes autour du canal de la Martinière. Ce sont des aspects presque complètement éludés dans le SDAAM.

Au-delà de la vision, je pense qu’il y a aussi l’histoire du temps. Le fait de réaliser un tel schéma sur un ensemble aussi vaste et complexe dans un laps de temps aussi court... avec les moyens de l’époque, c’est-à-dire qu’ils ne disposaient pas de système d’information géographique, de bases de données. Cela veut dire que l’on passe un peu plus rapidement sur certaines choses.

Concernant l’estuaire, de façon récurrente, il est question d’un franchissement entre Saint-Nazaire et Nantes, peut-être à la hauteur de Savenay. C’est un franchissement auquel l’agglomération nantaise s’oppose farou-

chement, de peur que cela préfigure un nouveau grand périphérique et donc soit la porte ouverte à une urbanisation jusqu'à ce pont.

Savez-vous s'il en était déjà question dans le SDAAM ou pas ?

Kevin Chesnel. – Un atterrissage à Paimbœuf était prévu, qui ressort régulièrement. Je me suis entretenu avec un élu il y a quatre ou cinq ans et cela faisait partie des discours. Les habitants de Paimbœuf parlaient toujours de ce futur franchissement.

Thierry Guineberteau. – Cela revient... je ne sais pas si c'est un espoir, une crainte ou une sorte de leurre mais en tout cas, on ne voit rien en matière de franchissement dans ce document.

Frédéric Pousin. – Le franchissement est évoqué mais dans mon souvenir, c'est vraiment très vague. D'ailleurs, il est lié à la dimension paysagère ; le schéma indique que si un franchissement était étudié, il devrait l'être aussi dans sa dimension paysagère afin que l'ouvrage d'art marque l'identité du territoire.

C'est comme l'aéroport de Notre-Dame des Landes : il est mentionné comme une nécessité. Le site est repéré et il y a une volonté de démarrer l'acquisition foncière.

Thierry Guineberteau. – Les premières acquisitions foncières vont effectivement démarrer vite.

Frédéric Pousin. – C'est une des préoccupations du SDAAM que de mettre en œuvre un dispositif d'acquisition foncière. Un établissement consacré à cela est évoqué, qui reposerait sur des intercommunalités.

Thierry Guineberteau. – Alors que je pense que c'est le conseil départemental qui s'est retrouvé en chef de file sur ce dossier des acquisitions foncières.

Kevin Chesnel. – Le conseil départemental a aujourd'hui en gestion les expérimentations, la question des baux, etc.

Gilles Bienvenu. – Est-ce une ZAD dès l'origine en termes de loi d'orientation foncière ?

Kevin Chesnel. – Je ne sais pas.