INSTITUT DES HAUTES ÉTUDES D'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

Cycle 2021
Vulnérabilités et résilience des territoires

Territoire de la CARENE/Saint-Nazaire Agglomération

Quelles stratégies d'adaptation du tissu productif face aux crises ?

Travail de groupe (10 auditeurs)
mai-novembre 2021

La CARENE a été la collectivité-hôte d'un des six ateliers du cycle 2021 de l'IHEDATE. Cet atelier avait pour titre et problématique "Quelles stratégies d'adaptation du tissu productif de l'agglomération de Saint-Nazaire face aux crises ?", proposé par la coordinatrice.

Auditeurs du cycle 2021 de l'IHEDATE, nous sommes fortement intéressés par les questions de vulnérabilités et de résilience des territoires, en écho à nos différentes activités professionnelles, mais sans être experts nous-mêmes de ces questions dans leur ensemble. Notre réflexion pour répondre à la problématique s'est construite et étalée sur une période d'environ six mois, avec pour points d'appui principaux : plusieurs séances de travail dédiées, le plus souvent à distance du fait du contexte sanitaire, une analyse documentaire réalisée également à distance, un temps fort de 2 jours sur place les 10 et 11 juin qui a permis de prendre contact directement avec Saint-Nazaire à travers quelques lieux marquants et de rencontrer un panel d'acteurs, économiques et institutionnels. Par la suite, plusieurs échanges complémentaires ont été organisés et tenus en visioconférence. Cette dilatation du temps n'a pas toujours permis de confronter et de croiser tous les apports comme nous l'aurions souhaité. Certains contacts n'ont pas pu être établis, notamment avec des acteurs "autres" que ceux qui ont été rencontrés : associatifs/représentant la société civile, d'autres secteurs d'activité, d'autres composantes de l'aménagement et de la vie du territoire, etc.

Cette production n'a donc pas pour prétention de porter une analyse ni définitive ni même parfaitement rigoureuse, ou de proposer une réponse stratégique, mais se veut une modeste interpellation, issue d'un regard extérieur. Elle invite à examiner ou ré-examiner certains aspects qu'elle n'aborde pas, dans une approche plus large et systémique. Néanmoins elle propose quelques leviers. Elle méconnaît nécessairement certaines des actions déjà entreprises, des réflexions conduites ou des conclusions déjà apportées. Elle peut avoir déformé la pondération relative des enjeux, oublié des éléments de contexte structurants, mais nous formons le vœu qu'elle permette aux élus de l'agglomération et à leurs partenaires du quotidien d'aller plus loin encore dans quelques-unes des nombreuses réflexions et actions que nous avons déjà vues à l'œuvre.

Nous avons **d'abord** exercé ce regard sur **le territoire** lui-même, qu'aucun d'entre nous ne connaissait, et l'avons confronté à nos différentes représentations.

Puis sur **le tissu économique** et plus particulièrement **la place de l'industrie**, au cœur du questionnement qui nous était adressé et au cœur de la démarche "Territoire d'industrie" en cours.

Nous avons **ensuite interrogé la question**, en examinant **les risques et les crises de différentes natures** auxquels le territoire est ou pourra être exposé et confronté, comme il l'a été tout au long de sa courte histoire depuis l'essor de sa ville-centre.

Nous **concluons sur l'identification de leviers** pour poursuivre, approfondir ou désaxer certaines réflexions.

Découverte d'un territoire

Par définition, notre groupe était constitué d'auditeurs n'ayant pas de connaissance particulière du territoire de Saint-Nazaire. Restait donc le « on-dit », voire l'imaginaire (supposé) collectif, où Saint-Nazaire, telle la Lune qui gravite autour de la Terre, figure une ville ouvrière, foncièrement industrielle, gravitant plus ou moins autour de Nantes, ville dynamique, jeune, étudiante et tournée vers les nouveaux métiers, liés au digital. Saint-Nazaire, directement associée aux Chantiers dans nos esprits, nous en paraissait complètement dépendante, et marquée par ses grèves et ses difficultés. Notre questionnement avant déplacement revêtait trois dimensions :

Saint Nazaire est-elle une ville industrielle, probablement endormie et abîmée par les crises successives, vouée à le rester ? Ou alors compte-tenu des difficultés croissantes, souhaite t-elle, elle aussi, passer à plus de « nouvelle » économie ?

Est-elle bien cet astre vaguement jaloux, cherchant son positionnement autour du succès de sa voisine nantaise ?

Ville-port aux confins d'un estuaire et d'un marais, n'a-t-elle pas les pieds dans l'eau ? Quelle est son exposition à la montée du niveau des mers et océans ?

Ces questions devaient alors être soumises aux données, de l'INSEE ou de prévision des risques, pour objectiver la situation.

Nous avons tout d'abord été fortement surpris du décalage entre la représentation, assez homogène, que nous avions du territoire, et ce que nous en avons découvert. Différence qui s'illustre bien par deux paramètres : la vitalité économique et la vitalité démographique. Les acteurs que nous avons rencontrés, largement issus du monde industriel, sont les témoins vivants du dynamisme économique, de la densité du réseau d'entreprises qui s'est créé et des fortes relations de coopération que certaines ont établi entre elles. Le territoire attire également une population nombreuse, drainée par cette activité industrielle ou associée avec la promesse d'une vie de bord de mer, dans un département par ailleurs attractif dans son ensemble et qui accueille chaque année 17 000 nouveaux habitants.

Notre déplacement nous a permis, à travers les échanges avec des acteurs locaux, les conseils régional et départemental, de constater que Saint Nazaire se voyait bien comme ville historiquement industrielle mais, surtout, souhaitait miser et s'appuyer sur cette culture historique pour trouver de nouvelles évolutions. La start-up nation ne semble pas devoir s'arrêter à Saint-Nazaire, tout au contraire. Le but n'étant donc pas de singer le mode de développement nantais, ou de devenir une station balnéaire, comme nous avons pu le voir à Pornichet et dans l'entretien avec son maire.

Nous avons pu entendre que les jeunes partaient, mais ne revenaient pas forcément, qu'ils ne souhaitaient pas suivre la voie de leurs parents avec des métiers difficiles. Cela se retrouve dans les difficultés à recruter dans certains métiers (chaudronnerie, etc). Face au discours qui veut « préserver » un modèle historique industriel, on voit que la réalité humaine semble faire faux-bond ; le métier des parents ne semblant pas un objet de fierté pour leurs enfants. Au-delà, peu de discours alarmistes pour la ville (que ce soit face aux crises climatiques, ou face aux crises économiques) ; beaucoup de critiques sur la situation du port, mais sur un mode fataliste.

Le directeur du port, M. Olivier Trétout, nous a d'ailleurs indiqué qu'à chaque crise, ils avaient su retrouver un nouvel élan. Il n'y aurait donc pas vraiment de raisons de s'en faire. Les crises sont cycliques, les modalités de résilience aussi ; il semblerait que dans l'esprit de tous, la ville industrielle « s'en sortira » toujours.

Nantes est située à une cinquantaine de kilomètres de Saint Nazaire à vol d'oiseau, soit une quarantaine de minutes en train ou 50 min à 1h en voiture, voire davantage aux heures de pointe. Malgré cette distance modérée, faire l'aller-retour quotidien n'est pas évident. C'est notamment le cas de nombreux conjoints de salariés qui travaillent à Saint-Nazaire par exemple.

La vision plus large des enjeux territoriaux que nous avons pu avoir avec le conseil régional a par ailleurs confirmé l'intérêt peu marqué pour Saint-Nazaire dans le fonctionnement global du territoire, ou à tout le moins son relatif isolement. Le regard porté sur la situation actuelle du Port est également très critique depuis l'extérieur du territoire.

Un territoire en contraste avec ses voisins

Si l'on regarde maintenant les tableaux INSEE, nous retrouvons des chiffres qui traduisent la différence avec Nantes.

De manière marquante, la proportion de retraités à Saint Nazaire (31%) est largement supérieure à celle observée à Nantes (18%).

Saint-Nazaire

	2008	%	2013	%	2018	%
Ensemble	**55 582**	**100,0**	**57 126**	**100,0**	**58 647**	**100,0**
Agriculteurs exploitants	38	0,1	27	0,0	55	0,1
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	1 181	2,1	1 336	2,3	1 426	2,4
Cadres et professions intellectuelles supérieures	2 917	5,2	3 578	6,3	4 384	7,5
Professions intermédiaires	7 169	12,9	7 515	13,2	7 853	13,4
Employés	9 325	16,8	9 346	16,4	8 752	14,9
Ouvriers	8 137	14,6	8 238	14,4	7 981	13,6
Retraités	16 738	30,1	17 737	31,0	18 356	31,3
Autres personnes sans activité professionnelle	10 078	18,1	9 349	16,4	9 841	16,8

Nantes

	2008	%	2013	%	2018	%
Ensemble	**238 952**	**100,0**	**246 940**	**100,0**	**262 919**	**100,0**
Agriculteurs exploitants	73	0,0	75	0,0	64	0,0
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	5 874	2,5	6 611	2,7	7 366	2,8
Cadres et professions intellectuelles supérieures	31 957	13,4	36 892	14,9	46 803	17,8
Professions intermédiaires	38 579	16,1	42 093	17,0	43 615	16,6
Employés	37 325	15,6	37 054	15,0	36 708	14,0
Ouvriers	24 120	10,1	22 422	9,1	21 536	8,2
Retraités	46 693	19,5	48 476	19,6	48 583	18,5
Autres personnes sans activité professionnelle	54 331	22,7	53 317	21,6	58 245	22,2

En ce qui concerne la pyramide des âges, on constate un net décrochage de Saint-Nazaire sur la tranche des 15-29 ans, en correspondance avec ce récit que nous avons entendu d'une jeunesse qui quitte le territoire pour ses études ou son premier emploi.

Saint Nazaire

	Hommes	%	Femmes	%
Ensemble	**33 722**	**100,0**	**36 897**	**100,0**
0 à 14 ans	6 173	18,3	5 810	15,7
15 à 29 ans	6 803	20,2	5 562	15,1
30 à 44 ans	5 858	17,4	6 053	16,4
45 à 59 ans	6 470	19,2	7 289	19,8
60 à 74 ans	5 699	16,9	7 229	19,6
75 à 89 ans	2 489	7,4	4 152	11,3
90 ans ou plus	230	0,7	802	2,2
0 à 19 ans	8 720	25,9	7 850	21,3
20 à 64 ans	18 593	55,1	19 248	52,2
65 ans ou plus	6 410	19,0	9 799	26,6

Nantes

	Hommes	%	Femmes	%
Ensemble	**150 588**	**100,0**	**163 550**	**100,0**
0 à 14 ans	26 206	17,4	24 943	15,3
15 à 29 ans	43 515	28,9	45 464	27,8
30 à 44 ans	33 897	22,5	32 338	19,8
45 à 59 ans	23 998	15,9	25 236	15,4
60 à 74 ans	15 620	10,4	20 534	12,6
75 à 89 ans	6 403	4,3	12 209	7,5
90 ans ou plus	949	0,6	2 827	1,7
0 à 19 ans	37 510	24,9	37 623	23,0
20 à 64 ans	96 367	64,0	98 036	59,9
65 ans ou plus	16 710	11,1	27 891	17,1

Les salaires moyens sont également contrastés, même si l'écart, légèrement inférieur à 15 % (2 200 € pour Saint-Nazaire, 2 500 € à Nantes), reflète la part importante des emplois industriels qualifiés ou très qualifiés, y compris en production, dans les activités industrielles nazairiennes.

L'examen, moins systématique, des données d'emploi et de liaisons domicile-travail montre également la forte interdépendance entre le « petit » territoire de la CARENE et les territoires

voisins : les deux territoires résidentiels proches, côtier au N-O d'une part, du marais d'autre part ; la métropole nantaise, avec laquelle les liens sur les plans professionnel et résidentiel sont forts.

Un territoire insulaire

S'agissant de la relation à l'océan, notre voyage et les entretiens ont montré que les acteurs locaux y portaient un regard le plus souvent serein, fondé sur les faibles effets de l'événement Xynthia, et ont confirmé le lien majeur du territoire à l'eau, pour les imports-exports, à travers les activités (EMR, construction navale bien sûr…), mais l'œil du géographe a également perçu le caractère insulaire du territoire. Autour des sites industriels et même pour partie en-dessous, c'est bien un marais qui régule ou régulait naturellement les phénomènes hydrauliques et hydrologiques.

La place de l'industrie sur le territoire de la RégionNazairienne et de l'Estuaire

Un pôle industriel de rang international très intégré

L'économie nazairienne est caractérisée par une forte présence de l'industrie (18 000 emplois industriels et 5 000 emplois dans la logistique) et de quelques grands donneurs d'ordre (Chantiers de l'Atlantique, Airbus, Man, etc.). La présence de l'industrie (environ 1/3 des emplois) y est deux fois plus forte qu'en France. Le territoire de la CARENE connaît une concentration unique d'entreprises au rayonnement international (80% du CA à l'exportation). Paquebots, avions, véhicules de défense, éoliennes offshore ou moteurs XXL, la liste des produits, conçus et/ou assemblés sur le territoire est considérable[1]. L'ensemble économique représente 8 Mds € de chiffre d'affaires pour 2 Mds € de transformation de valeur[2]..

Ce tissu industriel se caractérise par une concentration territoriale d'entreprises tournées vers l'exportation par voie maritime essentiellement de produits XXL. Elles ont développé au fil des années un écosystème local leur permettant de répondre aux enjeux de compétitivité auxquels elles sont confrontées : innovation, défi du changement climatique, optimisation des chaînes logistiques mondiales, etc. La création de réseaux de PME a structuré cet écosystème local, qui rayonne bien au-delà de Saint-Nazaire. Par exemple, Néopolia rassemble aujourd'hui des entités au-delà de l'ouest ligérien. Cette dynamique draine la région Pays de Loire, preuve de la capacité d'entraînement du complexe industrialo-portuaire de Saint Nazaire.

Parmi les entreprises phares de la filière aéronautique, figurent deux principaux donneurs d'ordre :

1 Extrait convention Territoires d'industrie
2 Données Patrick Pirrat 2019

- **Airbus group** : leader mondial de la filière avec Boeing. Avec deux sites en Loire-Atlantique (Airbus Nantes et Saint-Nazaire) et Stelia aerospace (filiale à 100 % d'Airbus Group) à Saint-Nazaire, c'est le 2e pôle industriel d'Airbus en France, après celui de Toulouse. Récemment conforté dans la nouvelle stratégie du groupe[3], il compte 6 000 salariés. Airbus Nantes-Bouguenais emploie 2 600 salariés. L'activité principale est la conception et la fabrication des caissons centraux de carlingue de tous les Airbus. Airbus Saint-Nazaire-Montoir-de-Bretagne emploie 2 850 salariés. Son activité principale est l'assemblage, les équipements et les essais des fuselages avants et centraux des Airbus, la fabrication de composants systèmes et structuraux. Stelia aerospace, filiale du Groupe, emploie 6 100 personnes, dont 4 500 en France et environ 800 salariés qui travaillent dans l'unité de production de Saint-Nazaire. Parmi les enjeux primordiaux du site nazairien d'Airbus, la question de la logistique est centrale et nécessite le recours à des opérateurs et des modes de transport spécialisés.

- **FAMAT** (Fabrications Mécaniques de l'Atlantique) : localisé à Saint-Nazaire (siège), ce fabricant de carters de turboréacteurs emploie 450 salariés.

Le marché de la construction aéronautique est mondialisé et fortement sujet aux crises d'échelle internationale, économiques, sanitaires et climatiques. La crise liée à l'épidémie de COVID-19 a eu un impact direct et brutal sur le site nazairien. Tout s'est arrêté sur le site d'Airbus le 17 mars 2020, pour redémarrer 3 jours après avec seulement 700 salariés (contre 6 000 salariés en temps normal, dont 50% de prestataires). En juin 2021, 3 000 salariés travaillaient de nouveau sur le site. Le carnet de commandes a chuté et 700 intérimaires ont vu leur contrat s'arrêter du jour au lendemain. L'Activité Partielle de Longue Durée[4] a été mise en place par le gouvernement et a permis de sauver des emplois. Airbus a par ailleurs mis en place une ingénierie financière afin de protéger son tissu de fournisseurs et leur éviter la faillite. Localement, la gestion au jour le jour de la crise a permis de réaliser un prêt inédit de main d'œuvre entre les Chantiers de l'Atlantique et Airbus, preuve de la confiance mutuelle que se portent les décideurs et de leur capacité à mutualiser les forces (face à des chocs). Certains acteurs rencontrés disent cependant s'être interrogés (courant mars 2020) sur le modèle économique actuel de l'aéronautique. Le marché continuera-t-il son expansion au rythme ante-COVID? Est-ce qu'il y a une mutation possible du marché avec un avion à l'hydrogène pour décarboner l'avion civil et à quelle échéance, avec quelle transition ?

… implantés dans un site portuaire

Le port est le symbole industriel du territoire nazairien et apparaît comme un point d'appui fragile.

3 pendant nos travaux

4 https://code.travail.gouv.fr/fiche-ministere-travail/activite-partielle-de-longue-duree-apld

Le Grand Port Maritime (GPM) Nantes Saint Nazaire est le 4e port métropolitain (3,4 milliards d'euros de valeur ajoutée et 24 000 emplois en 2015[5]) et intervient dans les filières suivantes : importation de matières premières énergétiques (charbon, pétrole, gaz naturel liquéfié), construction navale (chantiers, moteurs MAN), échange de produits agricoles (engrais, céréales, nourriture animale), fret (conteneurs, voitures) et, depuis peu, énergies marines renouvelables EMR (éolien).

Une vulnérabilité liée à son site naturel et géographique

Le site portuaire s'inscrit tout au long des 60 kms de l'estuaire ligérien et constitue une porte sur la haute mer. Le site naturel fragile (les 50 000 ha du marais de la Brière) dans lequel il s'inscrit est sujet aux aléas d'inondations (annuelles) et de submersions marines[6]. La question de « rendre à l'eau » des surfaces se pose de plus en plus pour l'aménagement existant ou à venir.

Une vulnérabilité économique

Le port est multi filières ce qui lui a permis de maintenir un équilibre économique jusqu'à aujourd'hui. Cependant, certaines filières révèlent des vulnérabilités.

Le port énergétique importe des matières premières carbonées. Les années 2020 et 2021 révèlent ces vulnérabilités (arrêts de la raffinerie, arrêts GNL) qui ont causé une perte de 30% du chiffre d'affaires. Indépendamment de la crise Covid, ces importations sont menacées sur le long terme (abandon du charbon, transition de la mobilité vers l'électrique ou l'hydrogène, RE2020).

Le port agricole est typique du modèle productiviste et exportateur qui s'est développé en France depuis les années 50, dont l'avenir pose aujourd'hui question au sein de la société. De plus en plus de voix s'élèvent contre les pratiques agricoles associées à ce modèle et contre les externalités auxquelles elles sont liées loin de nos frontières (exemple emblématique de l'alimentation animale à base de soja souvent OGM produit sur les forêts brûlées d'Amazonie ; la question de ces importations « déloyales » et ne respectant pas les exigences que le consommateur européen impose à ses producteurs locaux est soulevée par le monde agricole lui-même). Ces voix appellent à une agriculture plus raisonnée, sensiblement moins dépendante des importations, et possiblement moins exportatrice.

5 Données GPM 2019

6 D'après l'Observatoire national et le service de l'Observation et des Statistiques (2006) cité CD44 Observatoire

Par ailleurs, bien que d'un volume limité, l'avenir du port de commerce ne semble pas directement menacé, du fait de sa fonction privilégiée d'approvisionnement des territoires français d'outre-mer (DOM-TOM). Cette « mane » captive mérite toutefois elle-même d'être questionnée au regard de l'évolution possible des territoires ultra-marins et de leur place dans la République. Leur zone d'échange économique pourrait également « naturellement » être tout autre, ce qu'une évolution de la parité €-$ pourrait par exemple faire évoluer.

Enfin, le modèle économique du port est menacé avec des coûts, notamment salariaux, en augmentation et des recettes décroissantes du fait de la décroissance des volumes et d'une activité qui s'oriente vers les filières les moins rémunératrices : construction navale et énergies marines renouvelables. L'entretien du chenal et son dragage permanent génèrent également un coût, actuellement supporté par l'État, disproportionné au regard de l'activité liée à ce « deuxième port », plus en profondeur, par opposition aux installations XXL qui accueillent les pièces d'éoliennes et les constructions navales et où l'envasement naturel est incomparablement plus faible. Ce deuxième port est d'ailleurs principalement lié aux activités énergétiques carbonées, en extinction, avec un trafic jusqu'à Nantes très limité.

La concurrence interportuaire

Le port de commerce souffre de sa position en retrait des grands axes d'échange européens, de la faiblesse des volumes échangés et du coût des sujétions liées à sa position estuarienne. Le dragage est un coût très important dans le budget du GPM. L'absence d'espaces de stockage le contraint par ailleurs à recourir à ceux du port de La Rochelle.

Par ailleurs, aucune organisation ou maillage du port avec d'autres ports de la façade atlantique (La Rochelle, Bordeaux sur le « modèle » Hauts de France Dunkerque, Boulogne, Calais) ou en profondeur le long d'un axe fluvial (modèle Haropa) n'a été évoquée par nos interlocuteurs. Une telle organisation offrirait-elle au port une forme de résilience par la mise en réseau des hinterlands (mutualisation des moyens, meilleure organisation des filières logistiques, attractivité de l'escale)[7] ?

… implanté dans un bassin d'emploi dont la CARENE est le cœur

Le pôle économique de la CARENE est le principal pôle d'emplois salariés de l'ouest de la Loire Atlantique (60% des emplois de la zone d'emploi INSEE dénommée de St Nazaire en 2018 y sont situés soit 61 819 emplois) et connaît une dynamique de création d'emplois salariés quasi continue. De 2009 à 2019, la CARENE a gagné près de 8 000 emplois salariés privés soit presque 20%. L'économie locale dispose d'une sphère productive inédite. En 2012, la CARENE représentait 54% des emplois productifs de l'ouest de la Loire Atlantique mais 75% de la richesse produite[8]. La CARENE représente un poumon économique pour l'Ouest Nantais. Les emplois du territoire sont pourvus à 40 % par des salariés extérieurs.

7 Voir ISEMAR Ports français - Perspectives générales Oct 2020
8 Voir INSEE Analyses 37

L'avenir des territoires intercommunaux voisins de la CARENE est en partie lié à l'avenir de ce poumon économique. La CARENE est très impliquée dans l'avenir de son tissu économique local. L'industrie fait partie de l'identité de la Ville. Les élus intercommunaux se sont impliqués fortement dans la convention Territoires d'Industrie.

La convention Territoires d'industrie: Une alliance totale entre les industriels et élus de la CARENE pour faciliter l'innovation et la mutation industrielle

En 2021, après une phase de prospective, le territoire CARENE / Cordemais signe un contrat « Territoires d'industrie » 2019 - 2022 avec l'Etat et ses partenaires définissant 5 ambitions et un plan de 31 actions pour près de 300 millions d'euros d'investissements potentiels. La convention Territoires d'industrie vise à « mobiliser de manière coordonnée les leviers d'intervention entre l'Etat, les collectivités ou les entreprises (…) au service de l'industrie et de leur territoire.[9] ». La convention indique que les partenaires économiques sont représentés par un binôme élu / industriel et le président de la CCI locale. La mutualisation de la prise de risques, le développement des innovations, sont au cœur des 5 ambitions du territoire.

- Un territoire leader pour la production des ÉNERGIES NOUVELLES et les MODES DE PROPULSION HYBRIDES
- Un territoire qui crée les conditions de réussite pour la PERFORMANCE, l'INNOVATION et l'ÉMERGENCE d'entreprises industrielles
- Un territoire qui développe des INFRASTRUCTURES pour répondre aux enjeux de compétitivité des industriels
- Un territoire qui participe à l'ATTRACTIVITÉ DES MÉTIERS et qui œuvre pour le capital humain
- Un territoire qui concourt à la TRANSITION ÉCOLOGIQUE des entreprises et des espaces industriels

La convention territoires d'industrie est vécue comme une reconnaissance du territoire mais surtout comme un accélérateur des transitions. Elle s'appuie sur une phase de prospective préalable repérant les points forts mais aussi les atouts du partenariat économique local et institutionnel.

9 Extrait convention Territoires d'industrie

Quels risques ? Quelle performance territoriale ?

Confronté à de multiples crises et à la concurrence internationale, le tissu industriel doit s'appuyer sur un territoire facilitateur et promoteur.

Quatre dimensions apparaissent essentielles aux yeux des acteurs locaux : les infrastructures, le foncier, les difficultés de recrutement (le capital humain), le rôle du Port.

Les infrastructures

Disposant d'installations uniques, le réseau d'infrastructures est à conforter sans cesse : axe est / ouest pour le ferroviaire (contournement de la raffinerie) et le routier (ex : « engorgement » de la quatre voies), nord / sud pour un axe de développement de la façade atlantique. Ces axes de transport, pour certains imbriqués dans un tissu industriel potentiellement dangereux, s'inscrivent dans un site géographique et naturel qui pourrait à terme les rendre également vulnérables aux aléas climatiques (grand vent, inondations). Face à ces risques, le partenariat local a déjà relevé des défis sur le plan des infrastructures par exemple par l'aménagement d'un boulevard urbain en zone tampon en limite du port. Cet aménagement doit permettre de véhiculer des pièces XXL et a été livré en un temps record. Les transports du quotidien (domicile travail), le fret et la logistique, les infrastructures portuaires sont des sujets étroitement liés pour l'économie locale dans un espace géographique restreint : comment renforcer la compétitivité de l'ouest nantais sans obérer l'avenir en matière de foncier, de vulnérabilité aux aléas climatiques, de finances publiques ?

Le capital humain

Confronté à ces cycles courts de grande ampleur, disposer de compétences hautement qualifiées « en flux tendu » et disponibles est un défi permanent pour le territoire depuis longtemps. Le taux de chômage apparaît actuellement « paradoxal » : les entreprises ne trouvent pas de main d'œuvre pour certains métiers (ex : soudeur) alors que le territoire n'apparaît pas en plein emploi (taux de chômage localisé 7,4% T2 2021 (Loire Atlantique 6,6%)). La crise sanitaire a montré que le recours aux travailleurs détachés ou plus généralement à une main d'œuvre étrangère qualifiée n'était pas une solution éternelle ; en sortie de confinement, ces travailleurs ont souvent cherché et trouvé des situations professionnelles intéressantes plus près de leur foyer. Pour former la main-d'œuvre de demain, le territoire de la CARENE ambitionne d'accueillir 4 000 étudiants d'ici 2025.

Les entreprises ont déjà une expérience de création d'un Master dans le champ logistique, preuve de volontarisme pour répondre à leurs besoins de court terme, des expériences d'intrapreneuriat (Airbus). Malgré les initiatives en cours des acteurs du Service Public de l'Emploi, le taux de chômage[10] des jeunes de 15 à 24 ans reste plus élevé dans les communes de Sain-Nazaire, Montoir et Donges (5 points de plus que le taux départemental). Comment comprendre cet écart alors que la création d'emplois a lieu sur place ? S'agit-il de représentations culturelles ? D'un défaut d'ambition scolaire ? Des conditions de la formation initiale ? Des modalités de recrutement des entreprises ? La question est complexe et double : comment peut-on, dans une dynamique de mutation accélérée du territoire, à la fois préserver la cohésion sociale et former la main d'œuvre dont ont besoin les entreprises qui constituent le moteur économique du territoire ? Comment développer un savoir-faire partenarial, une expertise locale pour préparer les générations au monde de demain ? Les partenaires institutionnels doivent-ils davantage accompagner les coopérations Recherche / Entreprises à l'échelle de la métropole ?

Les disponibilités foncières :

Les entreprises en développement ont besoin de foncier pour adapter leurs locaux à leur croissance ou leurs mutations. L'offre de foncier disponible et de locaux adaptée aux besoins (par exemple desserte ferroviaire ou bord à quai) est une nécessité pour les partenaires (collectivités, GPM). Cette nécessité est confrontée à la rareté de ce foncier, à ses vulnérabilités (imbrication dans le tissu urbain, zones inondables, pollution ancienne du sol...). Comment gérer ces paradoxes apparents ? Faut-il développer les expériences de « renouvellement de foncier » et développer encore l'expertise partenariale du « recyclage du foncier » pour préserver le capital foncier dont les partenaires (urbains et industriels) auront besoin à l'avenir ? Cette expertise doit-elle devenir demain un pôle de compétences partenarial pour augmenter les capacités de résilience territoriale ?

Quelle ambition pour le port ? Logique budgétaire ou levier de développement territorial ?

Parmi ces infrastructures, celles gérées par le Grand Port Maritime de Nantes Saint Nazaire tiennent une place particulière. Le port est la propriété de l'Etat. Sa vocation de port du Grand Ouest a pour conséquence que son pilotage est finalement peu en relation avec le territoire nazairien et ses enjeux de résilience industrielle. Ainsi, aux dires des partenaires locaux du port, économiques notamment, l'élaboration du projet stratégique du GPM a fait l'objet de trop peu de concertations ou coopérations.

« Démarche obligatoire », le projet stratégique quinquennal devrait comporter pour la direction du GPM un axe de développement sur l'éolien maritime posé ou flottant. Avec la construction navale et l'essor des énergies marines renouvelables, le port pourrait ainsi

10 Taux de chômage au sens du recensement INSEE

devenir le premier pôle de l'économie bleue en France (4 000 emplois sur Nantes Saint Nazaire[11] dont la production des turbines General Electric, les plus puissantes du monde, pour l'éolien en mer [12MW] et R&D avec l'école centrale de Nantes et son site expérimental). Cet axe de développement fait l'objet d'une coopération entre Nantes et Saint Nazaire. C'est à souligner.

L'autre axe de ce projet quinquennal serait la valorisation du foncier portuaire. Foncier urbain (Nantes notamment) ou foncier économique potentiel (bord estuaire). Cette ambition relève davantage d'une approche budgétaire, source de revenus du Domaine pour l'EPIC. Elle semble peu s'inscrire dans une démarche territoriale globale. Le foncier est rare dans un contexte de ville-ile. Le port est contraint par ses rives Sud : l'estuaire, Nord : la Brière, et Ouest : l'Atlantique. L'agence d'urbanisme de Saint Nazaire ainsi que d'autres acteurs identifient ainsi le foncier comme une des clés d'un développement soutenable local et régional. L'avenir du foncier portuaire disponible ne gagnerait-il pas à être resitué plus largement dans une réflexion plus globale qui prenne en compte les mutations de long terme, tant économiques qu'environnementales, au regard du rôle de régulation essentiel joué par les s espaces naturels ?

Le port dispose également d'autres atouts potentiels : il est situé sur des routes maritimes majeures bien que n'étant pas toujours une escale pour celles-ci. L'embauche de jeunes au sein du GPM en septembre 2020 a permis de cartographier les potentialités de l'hinterland en termes de flux. De nouvelles escales sont ainsi envisagées à Saint Nazaire.

Enfin, la CCI s'est dotée d'un outil de prospective lui permettant de nourrir une réflexion indépendante avec l'ISEMAR.

Pour diminuer leur dépendance aux flux internationaux, aux chaînes logistiques mondiales et augmenter leur résilience, les grands donneurs d'ordre industriels ont vocation sur le moyen terme à travailler avec leurs potentiels sous-traitants de l'hinterland ligérien et des pays de Loire. Porte sur le Monde, le GPM peut-il devenir un des facilitateurs de l'organisation de cet hinterland en développant des savoir-faire logistiques ? (« la question se situe peut-être moins dans les infrastructures portuaires que dans la mise en réseaux des hinterlands »[12]).

Cela étant, la mutation portuaire est à peine engagée. Si le port doit être une clef de la résilience industrielle du territoire nazairien (par exemple un port facteur d'innovation avec l'émergence de la propulsion vélique), les liens qu'il entretient avec le territoire doivent être revisités.

11 Source : Nantes Saint Nazaire Développement EMR

12 Cf. note ISEMAR Ports français Perspectives générales Oct 2020

Autres facteurs

Au-delà des questions de résilience posées par les crises sanitaires ou de capital humain à court terme, ou par le changement climatique et son impact sur les infrastructures à un terme de plus en plus proche, la question se pose de l'adaptation du tissu productif. Les principales industries (et donc employeurs locaux) sont essentiellement liées à une industrie mondialisée, productiviste et carbonée, s'appuyant sur les hydrocarbures, l'agriculture intensive et le tourisme de masse (aéronautique, croisière). Quelles adaptations pour celles-ci ? Elles disposent de capacités de résilience forte, fonctionnant en réseau de confiance, de mutualisation de projets, de prise de risque. Ces qualités sont un capital de résilience pour l'avenir. Ensemble, elles ont eu l'agilité pour conquérir de nouveaux secteurs d'activité comme le ferroviaire et le nucléaire pour des entreprises issues du naval. La résilience du territoire est donc peut-être davantage à envisager comme la préservation d'un écosystème industriel fonctionnant en réseau de confiance. Cet écosystème devant vivre en symbiose avec son territoire, la CARENE, façade maritime de la métropole nantaise.

Résilience climatique et environnementale

Les problématiques climatiques et environnementales sont celles qui finalement ont été le moins abordées lors de nos rencontres, malgré nos questions récurrentes. La crise sanitaire était encore bien présente, ses conséquences également, orientant peut-être les réponses sur les crises auxquelles le territoire devait faire face.

En quittant Saint-Nazaire mi-juin, la perplexité dominait donc sur les enjeux territoriaux et économiques liés au changement climatique.

L'accroissement très rapide de la population interroge fortement le modèle d'occupation du territoire et la relation des habitants aux ressources naturelles. Concrètement, le territoire saura-t-il poursuivre un accueil si massif. Les ressources le permettent-elles ou à quel prix, et avec quel risque de rupture ? L'alimentation en eau potable peut-elle être assurée éternellement et la limite est elle connue ? D'autant que le territoire est dépendant de ses voisins eux mêmes en forte croissance. La consommation des espaces et la banalisation des territoires naturels sont-ils acceptables pour les habitants ? Il nous a au contraire semblé que ce phénomène démographique soulève déjà des interrogations et même des rejets importants.

La montée inéluctable du niveau de la mer, la récurrence d'évènements climatiques extrêmes peuvent-elles menacer à moyen ou long terme le tissu industriel, les activités portuaires et plus globalement le territoire ? Et dans ce cas, quelles dispositions les acteurs locaux et nationaux envisageaient-ils pour éviter, limiter ou prévenir les crises potentielles ?

La vulnérabilité du territoire n'est en effet pas à écarter. L'Agence d'Urbanisme de la région de Saint-Nazaire a lancé une série d'études sur les effets de l'élévation du niveau de la mer sur le territoire. La DDTM nous a également indiqué que, si les modélisations actuelles indiquent que peu de secteurs à enjeux sont exposés à un phénomène de submersion, l'analyse doit être approfondie et analyser non pas seulement les effets de Xynthia, éventuellement majorés, mais les dynamiques hydrauliques du fleuve, modulées par les capacités d'expansion et de stockage des marais environnants. Quelques-unes des cartes que nous avons consultées (ci-dessous et page suivante) montrent des aléas d'inondation par la Loire en particulier, de secteurs bâtis habités ou industriels. A titre d'exemple pour le Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire, se protéger d'un tel risque pourrait entraîner une rehausse d'environ 1 m des quais. [13]

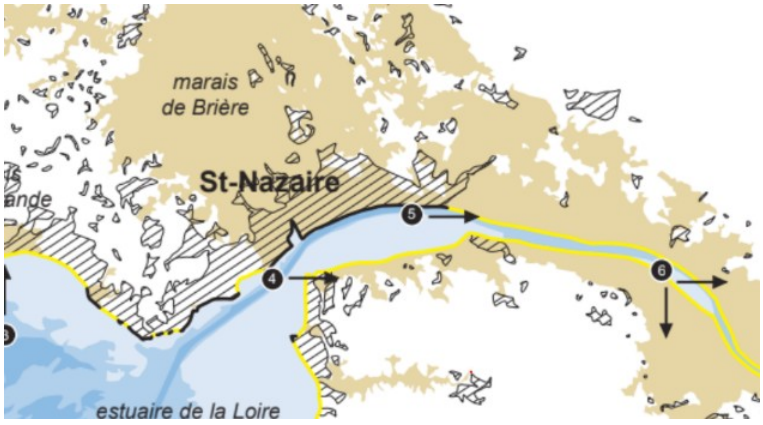
Sans que nous puissions apporter une réponse à cette question des risques naturels, il nous semble que la sérénité affichée par l'essentiel de nos interlocuteurs mérite d'être interrogée à la lumière des nouvelles études précises en cours ou à venir.

La vulnérabilité humaine et sociale est en revanche une donnée bien connue des acteurs du territoire, collectivités, élus comme monde économique. Elle prend appui dans l'histoire de la ville et du territoire, et parallèlement dans l'évolution plus récente de la société française.

L'histoire industrielle de Saint-Nazaire commence à s'écrire au début du XIXème, avec le creusement de bassins et d'un môle. Elle prend réellement corps sous Napoléon III, comme port avancé de Nantes pour accueillir des tonnages plus importants de bateaux, qui ne pouvaient plus remonter l'estuaire de la Loire.

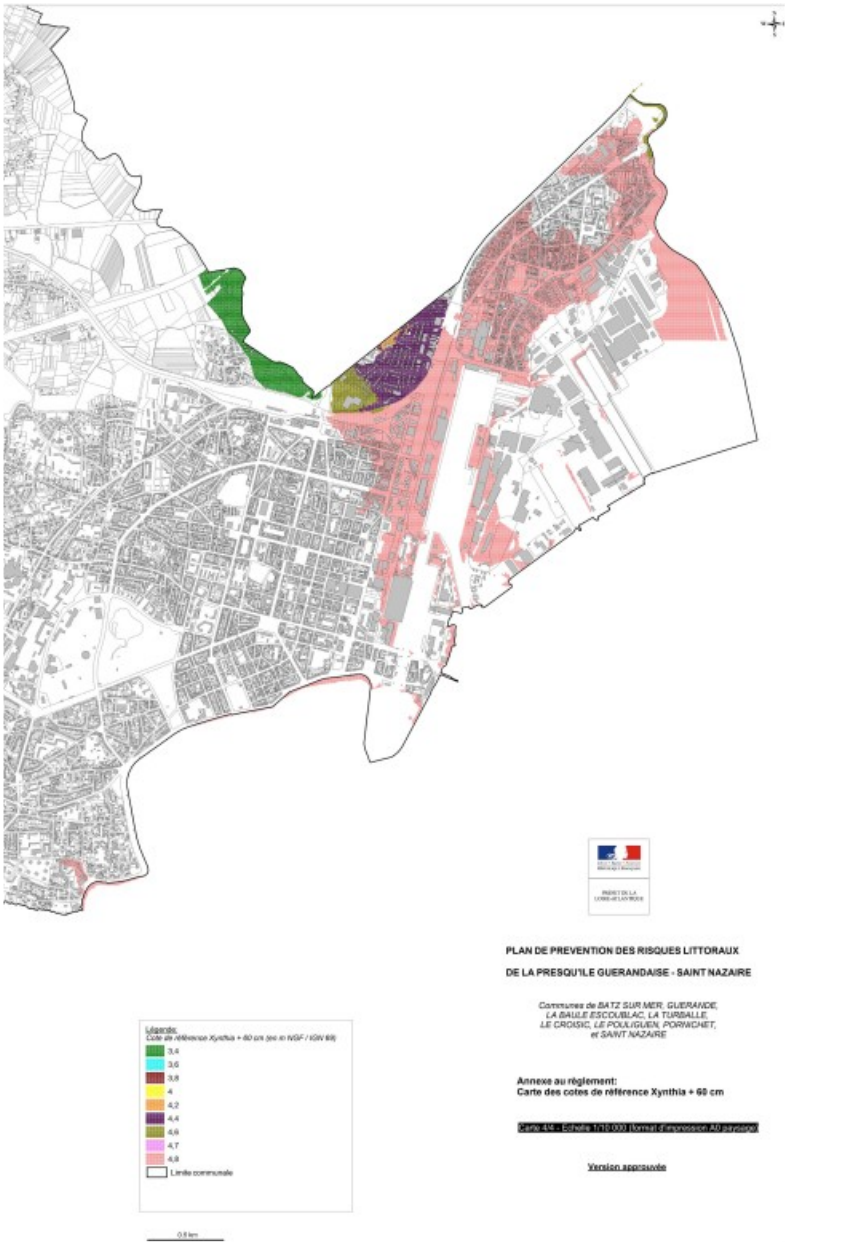
La construction du chemin de fer, puis le développement des échanges avec le « nouveau monde » ont nécessité l'accélération de la construction de navires. Tout naturellement, comme sur d'autres littoraux français, des premières unités de chantiers navals se sont créées, attirant une main d'œuvre essentiellement locale, notamment de Brière, puis des secteurs environnants et ensuite d'autres régions françaises.

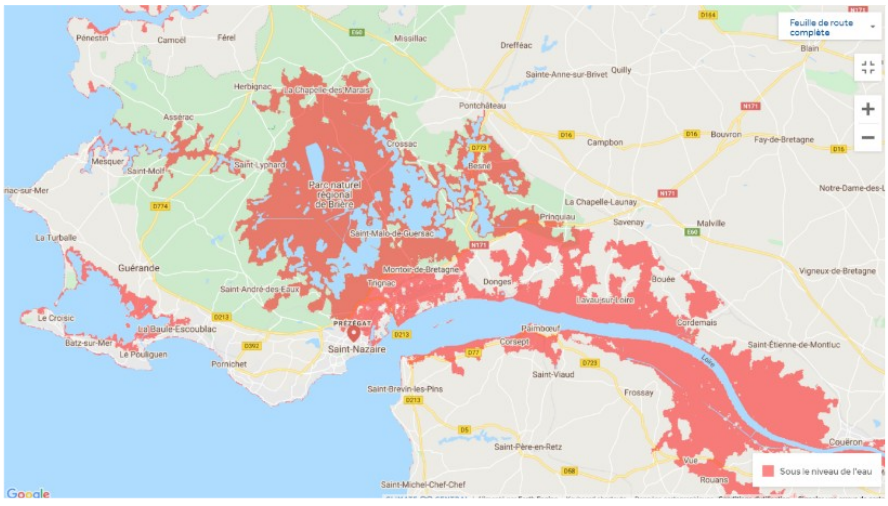
PPRL 2016, Xynthia + 60cm



Le recul du trait de côte et le risque de submersion marine en région Pays de la Loire – Région pays de la Loire/Université de Nantes/OSUNA/LETG 2016

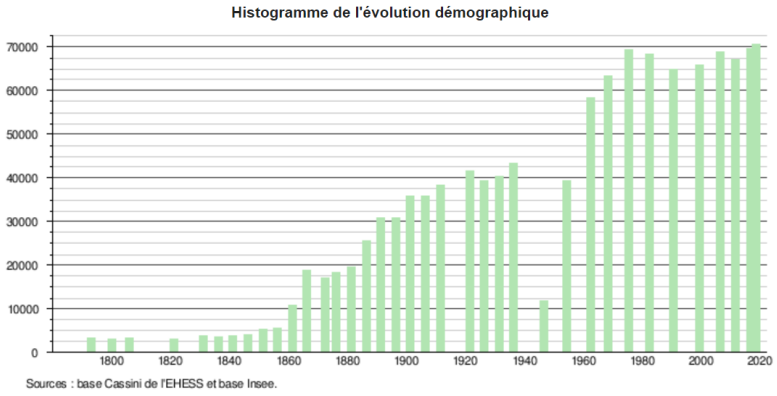
13 Source : Olivier Tretout, Directeur Général du Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire





Carte de l'élévation du niveau de la mer et des inondations côtières de Climate central, ne tenant pas compte des éventuels digues et ouvrages de protection

Fin XIXème, on assiste donc à une croissance industrielle et démographique qui marque de manière profonde la ville actuelle.
L'expansion de population ouvrière et les difficiles conditions de travail conduisent à de nombreuses luttes sociales pour améliorer celles-ci, forgeant une identité culturelle fortement liée au monde du travail.
La première guerre mondiale, mais surtout la deuxième vont entrainer une transformation urbaine majeure de cette place stratégique, avec d'abord la construction par l'occupation allemande d'un abri-sous-marin, l'utilisation des infrastructures portuaires par l'armée allemande, qui aboutit en 1945 à la destruction quasi-totale de la ville par les Alliés.

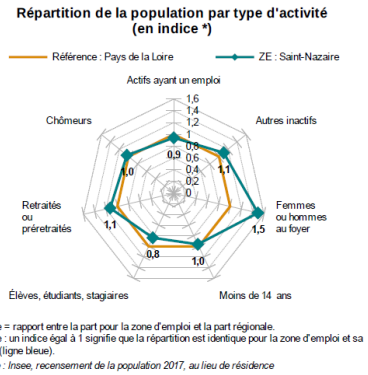


La ville et le territoire se relèvent rapidement, avec une démographie qui rattrape, puis dépasse les niveaux d'avant-guerre, pour alimenter les industries, jusqu'au tournant des années 80. La population connait alors un certain déclin, pour rebondir au début des années 2000.

L'image du 20ème siècle de la ville s'est ainsi construite à partir de cette identité ouvrière, technique et portuaire. Qu'en est-il aujourd'hui, après les périodes de crises des 40 dernières années ? Si le paysage urbain en conserve les traces visibles : perspectives visuelles sur les activités industrielles, typologie de l'habitat collectif issu de la reconstruction, les projets urbains récents de conquête de la façade balnéaire semblent modifier en profondeur le regard porté sur la ville.

Malgré un taux de chômage un peu supérieur à la moyenne départementale, les offres d'emploi nombreuses ne trouvent pas preneur, les jeunes qui partent faire des études reviennent peu et se forment moins longtemps, alors même que les instances du territoire actionnent différents leviers de formations, de restauration de l'image des métiers industriels et des métiers de service, qui eux aussi souffrent d'une image dégradée et des salaires faibles.

Enfin, il convient de questionner, comme l'ont fait plusieurs de nos interlocuteurs, la place des femmes dans le territoire, dont la place dans le monde professionnel a significativement moins évolué que sur le territoire départemental14.



La dynamique de mutation sociologique à l'œuvre et l'attractivité littorale (qui touche de façon générale le littoral atlantique) contribuent à raréfier l'offre de logements pour les personnes à revenus modérés, qui sont alors obligées de s'éloigner et d'être dépendants de la voiture individuelle, l'organisation actuelle de la mobilité ne proposant pas des transports en commun adaptés[15].

Les effets du changement d'image semblent donc être à double tranchant : d'une part attractivité accrue du territoire, d'autre part, faible capacité immédiate et à long terme à répondre à la demande d'installation, tant en terme d'habitat que d'entreprises.

Les questions qui pourraient alors se poser à terme sont les suivantes : quels impacts ces éléments structurels auront-ils sur la capacité des entreprises à trouver suffisamment de bras pour pouvoir continuer à fonctionner ? Comment fidéliser une main d'œuvre qui n'habite pas sur place et passe beaucoup de temps sur le trajet domicile-travail ?

La capacité d'anticipation et d'adaptation dont font preuve les acteurs économiques du territoire ne toucherait-elle alors pas à des limites, celles de l'impossibilité à répondre aux besoins de main d'œuvre

Quelles réponses pourraient être apportées ?

La capacité coopérative et collaborative des acteurs économiques du territoire est l'une des constats marquants que nous avons pu faire. Le Contrat Territoires d'Industrie prend d'ailleurs la question des compétences à bras le corps en pointant l'importance cruciale du sujet, à court terme, comme à plus long terme16.

Le sentiment d'une difficulté à dépasser certaines frontières affleure : rôle de Pôle emploi, coopération avec les territoires voisins sur les thématiques des déplacements, de l'habitat, lien avec les acteurs de l'action sociale.

Par ailleurs, pourrait être interrogée la place laissée à l'écoute des aspirations de la population et des salariés.

14 A ce titre, un interlocuteur a évoqué la possibilité ouverte pour les femmes de se former à la soudure, au regard de leur capacité à travailler plus précisément et plus finement.

15 Le contrat Territoires d'Industries 2019-2022 note que la CARENE se distingue avec un taux d'emplois supérieur aux actifs (127 emplois pour 100 actifs), entrainant un important mouvement de mobilités domicile-travail quotidien.

16 Contrat Territoires d'Industries 2019-2022 signé, p8.

Quels leviers d'action ? Quelques pistes

Connaitre

Du diagnostic « territoire d'industrie » au diagnostic « territoires_» : vers une connaissance partagée et objectivée des potentiels et des risques

Les entretiens menés ont révélé plusieurs angles morts. Le risque climatique en particulier n'a été abordé que marginalement et sans reposer sur des éléments de diagnostic. La démarche territoires d'industrie a constitué une première étape mais reste cloisonnée. Comment mettre de la transversalité dans les politiques publiques territoriales ?L'établissement d'un diagnostic et de scénarios partagés sur le temps long 2030-2050 pourrait constituer une première piste. Pour ce faire, le territoire pourrait initier la mise en place d'un observatoire territorial avec un comité d'orientation et de suivi, en désignation de référents thématiques issus de différents horizons public/privé. Cet observatoire pourrait également piloter des études sectorielles prospectives sur les grandes problématiques du type : quelles démarches d'ancrage du port dans le territoire ? Accessibilités du territoire : quelle mise en réseau des hinterlands (mutualisation des moyens, meilleure organisation des filières logistiques, attractivité de l'escale…) ? Q uelles alternatives à la sortie du XXL ?Quelle attractivité du cadre de vie nazairien ? Relocalisation : étude de métabolisme territorial. Le système économique est-il à l'équilibre ? Quels secteurs sont manquants ou déficitaires ? L'économie présentielle peut-elle constituer un levier ? Cet observatoire permettrait également d'étudier des cas similaires ou contrastés, études qui pourraient dans certains cas porter en germe des coopérations futures.

Se préparer, anticiper

De la coopération inter-entreprises à la coopération inter-territoires : se préparer ensemble aux crises futures et co-construire les réponses selon une démarche multi-acteurs

Constats : la démarche territoire d'industrie a permis de fédérer les acteurs économiques et industriels autour d'une stratégie à 3-5 ans facilitée par la mobilisation de financements publics mais la question de la mutation structurelle sur le long terme du secteur industriel local reste entière.

Le territoire s'est engagé dans de multiples démarches de contractualisation pas toujours articulées entre elles (TI, CTR 2020, TEPCV, Action cœur de ville, Crédits Etat-Région du CPER,…), selon une méthode centrée sur un « entre-soi industriel » orienté innovation et mutation industrielle. La question de la coopération inter-territoires et multiniveaux (région, interrégion, Etat, Europe) est peu apparue dans le cadre des entretiens. Le SCoT présente une juxtaposition de territoires sans réelle valorisation des complémentarités. Outillage : mettre en place une méthode de rapprochement avec les territoires voisins, autour des interdépendances en vue d'un éventuel projet commun, mettre en place une consultation multi-acteurs publics et privés (citoyens, associations, filières professionnelles,…) et une méthode de suivi dans la durée.

Muter

Au-delà du projet industriel, refonder un projet politique des territoires à la hauteur des enjeux de long terme

Le territoire est encore très dépendant des choix de ses acteurs industriels. Comment inverser la dynamique à partir d'un projet du territoire sur le long terme dans lequel s'inscriraient tous les acteurs ? Une réponse peut être trouvée dans la mise en place d'un projet commun fédérateur du type « Les Chantiers de l'Estuaire » (dans une démarche co-portée avec les territoires voisins) ou « Les Chantiers nazairiens » (dans une démarche portée par la CARENE mais sortant de la dimension industrielle).

Trois objectifs pourraient être plus particulièrement visés :

- Mettre en récit l'identité industrielle du territoire avec la notion de « chantiers » et favoriser la cohésion sociale
- Faire écosystème du Nord au Sud, d'Est en Ouest, en intégrant les territoires voisins dans ce récit : le long du fleuve Loire, depuis le poumon métropolitain de Nantes jusqu'à l'embouchure vers la mer, les territoires littoraux, le lac, les marais, le parc, le port, les agglomérations rurales.
- Miser sur la jeunesse en l'impliquant dans la définition des scénarios du territoire.

Synthèse

Nous avons découvert un territoire plus dynamique et diversifié que ce que nous imaginions, où un réseau d'acteurs industriels ou de la logistique ont tissé des relations et coopérations étroites et fructueuses qui ont notamment permis d'amortir sensiblement les effets de la crise COVID. Un territoire « qui gagne à être (mieux) connu », d'excellence par certains aspects et dont les réussites attirent toujours plus de travailleurs. Mais nous avons également observé que cette dynamique n'est pas à elle seule le projet de territoire complet qui serait nécessaire pour anticiper les mutations, toutes les mutations, et préparer un avenir harmonieux et équilibré. Nous avons identifié que certaines dimensions essentielles ne sont pas appréhendées, ou bien, quand elles le sont, sans une intégration complète dans une approche globale et systémique. Comme on ne peut pas (on ne devrait pas) penser la ville sans ses habitants, on ne peut pas penser l'économie sans les territoires, sans les travailleurs, mais pas non plus sans penser leurs modes de vie, leurs trajectoires de vie, leurs aspirations non professionnelles, ou sans les risques et les ressources naturelles, les opportunités et les limites physiques… Enfin, nous avons vu un territoire qui vit et subit des phénomènes qui le dépassent largement : un déclin portuaire, un flux migratoire important, des liaisons croissantes avec des territoires voisins ou plus distants servants ou servis, un manque d'espace/de foncier… et qui développe sa réflexion pour l'essentiel à l'intérieur de ses limites administratives (et bien peu géographiques). Nous proposons à ce territoire d'enrichir les démarches en cours et les réelles dynamiques de réflexion et d'action en place en s'ouvrant à : d'autres questionnements, des comparaisons plus lointaines, des horizons temporels plus lointains, des hypothèses plus critiques, des coopérations plus réfléchies avec ses voisins. Et de réunir ces axes de réflexion et de développement thématiques dans un projet de territoire(s) plus global, à partager avec la(les) population(s).