

Révision du Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Nantes - Saint Nazaire

Saisine des Conseils de développement

Conseil de Développement de la Région de Blain
Conseil de développement de la CARENE
Conseil de Développement Erdre et Gesvres
Conseil de Développement Loire et Sillon
Conseil de développement de Nantes métropole



PROPOSITIONS POUR LA CONCERTATION

Septembre 2014

Révision du Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Nantes - Saint-Nazaire



Préambule

Au moment où s'engage le chantier de la révision du SCOT, le pôle métropolitain a saisi les cinq Conseils de développement (Conseil de Développement de la Région de Blain, Conseil de développement de la CARENE, Conseil de Développement Erdre et Gesvres, Conseil de Développement Loire et Sillon, Conseil de développement de Nantes métropole) concernés sur deux points :

1. la formulation, dès la rentrée 2014, de propositions méthodologiques pour l'organisation générale de la concertation
2. l'expression ultérieure de préconisations pour l'association des Conseils de développement du périmètre du pôle métropolitain aux travaux d'élaboration du nouveau SCOT.

Cette saisine témoigne à la fois :

- de la reconnaissance du rôle des Conseils comme outils d'animation et de valorisation du territoire et de ses habitants
Pour mémoire, la concertation pour l'élaboration du premier SCOT a concerné au premier chef les Conseils de développement qui ont souvent constitué les principaux espaces de débats et d'échanges à cette échelle.

- mais aussi de l'évolution et du renouvellement des missions des Conseils comme structures de réflexion et de recherche sur l'organisation du débat public (cf saisine du Conseil de Nantes sur la nature et l'organisation du grand débat sur la Loire) et l'implication des habitants (cf saisine du Conseil de la CARENE sur les modalités d'implication des habitants dans le Plan climat territorial).

Compte tenu des délais impartis et du souhait du pôle métropolitain de définir un plan de concertation dès l'automne 2014, les Conseils de développement ont décidé de livrer rapidement une première série de propositions sur la méthodologie de la concertation.

Ces propositions sont issues de l'expérience, déjà riche, des Conseils en matière de débat public et de plusieurs séances de travail restreint associant les Présidents et plusieurs membres des Conseils.

Elles prennent également en compte l'important travail, réalisé au cours de l'année 2014 à la demande du pôle métropolitain, des étudiants du master "stratégies territoriales et urbaines" de Sciences Po Paris sur l'élaboration du Plan de concertation.

Le SCOT : un objet qui prépare l'avenir...

Outil de réflexion globale sur un grand espace de vie

Le SCOT est un outil de "planification", même si le mot semble aujourd'hui désuet, pour une échelle de vie correspondant à une nouvelle appréhension du territoire par ses habitants. A ce titre, il est non seulement un outil de meilleure connaissance de cet espace mais aussi et surtout celui qui permet de mieux conjuguer les dimensions locales et globales.

Outil d'analyse démographique, sociologique, économique, sociale, environnementale, touristique...

Le SCOT est l'outil qui permet de passer de la connaissance à l'action. Le territoire n'est plus seulement "perçu" par les études et les rapports, il peut désormais être "géré" à partir de la mise en réseau de

tous les éléments de connaissance qui fondent son identité.

Outil d'équilibre territorial et de cohérence des grandes politiques publiques

A travers une approche prospective, le SCOT permet de fixer des grands objectifs d'équilibre entre les territoires qui composent ce grand espace : habitat, emploi, tourisme, agriculture et espaces naturels, industrie, énergie...

Outil d'anticipation stratégique pour l'avenir

Le SCOT engage les collectivités concernées et donc leurs habitants. L'anticipation est nécessaire pour la cohérence des politiques et pour donner une visibilité à moyen et long terme, permettant ainsi l'évaluation des objectifs et des actions.

...mais un objet vraiment non identifié

Dans ses applications, le SCOT a des impacts sur la vie quotidienne des habitants mais il reste très éloigné du grand public, voire même d'une partie de la sphère des décideurs.

Plusieurs éléments caractérisent le SCOT :

C'est un objet technique spécialisé et mal connu, y compris de certains élus

C'est un document dense et complexe, avec des enjeux de temps long et parfois déconnectés des préoccupations quotidiennes des habitants. Document spécialisé, appuyé sur un grand nombre d'études

techniques quantitatives, le SCOT est aussi éloigné d'un grand nombre d'élus communaux. Les Conseils de développement connaissent parfois mieux le SCOT que les élus puisqu'ils ont constitué un des rares lieux de débat pour l'élaboration de la première version.

C'est un objet peu démocratique issu d'une structure composée d'élus des intercommunalités, eux-mêmes issus des conseils municipaux

Cette démocratie de troisième degré est évidemment étrangère au suffrage univer-

sel direct et contribue à l'éloignement du citoyen des processus d'élaboration.

C'est un objet représentatif des "machineries" qui font l'objet aujourd'hui de la plus grande défiance des citoyens

Dans un contexte de distanciation vis-à-vis des institutions, la multiplication des structures, organisations, documents prescriptifs de toute nature contribue, pour le moins, à une désaffection des habitants. Au-delà de ce premier sentiment apparaît très vite la défiance et la difficulté de communication et d'information des citoyens concernés.

C'est un objet territorial inachevé, le Sud de la Loire restant toujours à l'écart

Les Conseils de développement ont fait remarquer à plusieurs reprises que le périmètre du SCOT se limitait au Nord-Loire. Cette situation, présentée comme la résultante d'un contexte politique défavorable, ne pourra perdurer si l'on veut donner à cet espace territorial une vraie légitimité.

C'est un objet porté par une structure qui n'a pas de visibilité du grand public

Le pôle métropolitain, de création récente, s'inscrit dans un contexte institutionnel

particulier avec deux pôles, celui de Nantes—Saint-Nazaire et celui de Loire-Bretagne associant les agglomérations d'Angers, Brest, Nantes, Rennes et Saint-Nazaire.

Cette situation a d'ailleurs conduit la sphère technique à inventer les notions de "pôle de territoire" (Nantes—Saint-Nazaire) et de "pôle de réseau" (Loire-Bretagne). Ajoutée à un contexte de réforme territoriale pour le moins nébuleux, cette situation n'est guère favorable à la visibilité des habitants...

C'est un objet lié d'abord à un périmètre plus qu'à un bassin de vie

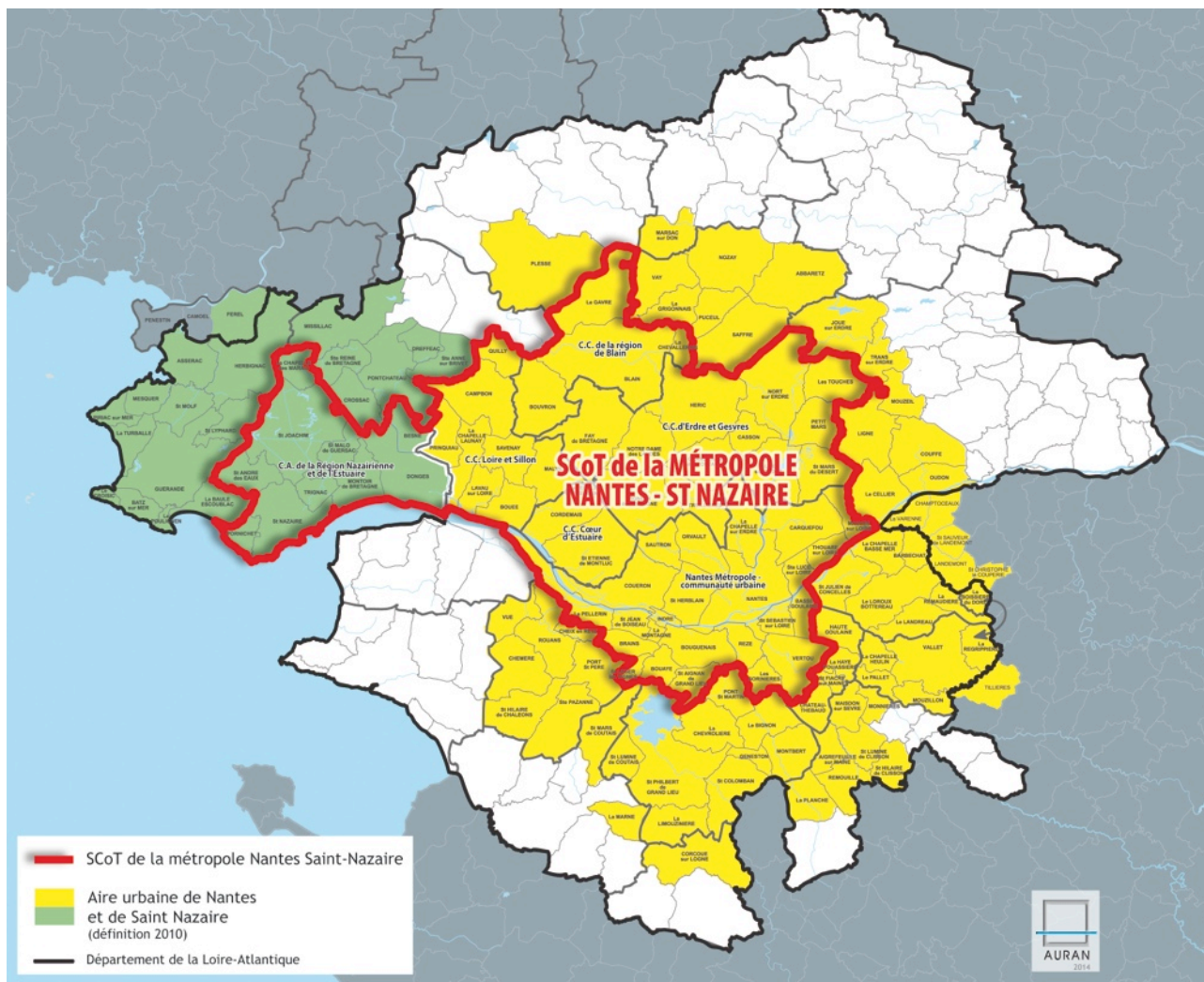
Les études récentes de l'INSEE montrent que les aires urbaines, qui reflètent assez bien l'évolution de la vie quotidienne des habitants, s'affranchissent largement des périmètres administratifs. Selon l'INSEE, l'aire urbaine de Nantes comprend 113 communes (contre 24 pour la seule Communauté urbaine), celle de St Nazaire 29 (contre 10 pour la seule CARENE)...

D'un point de vue technico-politique, le SCOT est donc un outil tout à fait pertinent et novateur pour la gestion du territoire mais son caractère un peu a-démocratique accentue son éloignement des habitants.

Dès lors, le concept de concertation appliqué à cet outil nécessite quelques adaptations, en se fondant sur la demande sociale.

"La pâte citoyenne déborde du moule administratif"

(où l'on voit que les bassins de vie s'affranchissent des limites prescrites)



Une aire urbaine ou "grande aire urbaine" est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (définition INSEE).

Quelques principes pour la concertation

Dans ce contexte et compte tenu des délais impartis assez courts, les Conseils de développement s'appuient d'abord sur leurs expériences et sur leurs savoir-faire pour formuler leurs propositions.

Ces propositions se fondent sur plusieurs principes :

Se fixer des objectifs réalistes, c'est-à-dire ne pas embrasser des ambitions démesurées comme celle de "l'appropriation citoyenne du pôle métropolitain"

La question des appropriations territoriales est complexe (les débats sur la réforme territoriale le démontrent) et les échelles s'apprécient lentement. Les territoires intercommunaux sont encore assez flous, notamment pour des raisons démocratiques et les espaces de type métropolitain restent encore des constructions techniques connues des seuls experts. L'important pour les habitants c'est d'abord la connaissance des défis de long terme et le rôle qu'ils peuvent jouer pour les relever.

Savoir "nommer" les choses^(*)

L'appellation du SCOT est celui de la métropole Nantes-Saint Nazaire. Même si la réalité métropolitaine ne se conteste guère dans les faits, elle doit prendre en compte la réalité citoyenne de l'ensemble des territoires, c'est-à-dire celle de ceux qui ne sont pas "nommés" (en l'occurrence, les territoires de Blain, Loire et Sillon, Erdre et Gesvres...). Sans cette attention particu-

lière, la concertation peut être entachée par la persistance de la perception d'un rapport Puissant/Faible et donc de Favorisé/Délaissé.

^(*) *Mal nommer les choses c'est ajouter du malheur au monde, disait Albert Camus.*

Prendre en compte le risque de "sur-concertation"

Le travail des étudiants du master de Sciences Po a bien mis en évidence le risque d'ajouter les procédures de concertation les unes aux autres. SCOT, PLU, PLUI, PDU, PLH.... concernent la vie quotidienne des habitants mais peuvent constituer autant d'objets techniques repousoirs pour une large part de la population.

La formation et l'information des élus du territoire

Avant de fixer des objectifs trop ambitieux, il y a une étape qui n'est peut-être pas encore franchie : celle de la formation des élus du territoire et de leurs entourages (services, para-administratifs, têtes de réseaux divers) serait déjà un objectif à atteindre.

S'intéresser au péri-urbain et au rural

Espaces souvent délaissés par les urbanistes, voire considérés avec condescendance, ils doivent devenir un lieu de développement de projets. Au nom d'une lutte contre un étalement urbain qui s'est opéré

tranquillement malgré les discours contraires, l'espace péri-urbain a été méprisé au profit d'une "ville" et d'une "métropole" parées de toutes les qualités.

Le SCOT, dont la gouvernance a été profondément renouvelée avec l'arrivée de nouveaux élus, est une occasion de redéfinir une pensée de l'aménagement qui dépasse les lieux communs de l'urbanisme contemporain.

Croiser l'ascendant et le descendant

Les documents d'aménagement sont le plus souvent descendants et établissent des prescriptions qui s'imposent sur le mode "voilà l'intérêt général". L'attente du bas correspond-elle toujours aux prescriptions du haut ? La réponse est déjà souvent nuancée au niveau communal et intercommunal.

A l'échelle du pôle métropolitain, elle peut l'être encore davantage... Il faut donc s'intéresser au territoire vécu par les habitants et peut-être inverser la traditionnelle formule "penser global, agir local". Peut-être faut-il d'abord penser local pour pouvoir agir global ?

Identifier le commun mais aussi les contradictions

Qu'est-ce qui est commun aux habitants et qu'est-ce qui peut être contradictoire ? Plusieurs visions du territoire sont possibles et l'écueil de la pensée unique doit être évité. Y a-t-il un intérêt général (souvent mythologique quand on évoque les politiques publiques...) ou plutôt une série de conflits d'intérêts dont chacun a sa propre légitimité ?

Ne pas cacher les sujets qui fâchent et en débattre

La caractéristique de la première version du SCOT consistait à "mettre un peu sous le tapis" un certain nombre de sujets controversés (Notre Dame des Landes, Donges-Est...). La simple mention de la "prise en compte" de ces projets, sans affichage de leur impact sur le territoire, a connu ses limites.

Cette méthode, justifiée là encore par les contraintes du jeu des acteurs politiques, peut se révéler contre-productive. C'est au contraire grâce au débat et à l'échange qu'on s'approprie un sujet et qu'on peut se prononcer sur sa pertinence.

Ne pas chercher la voie unique pour l'avenir

L'avenir n'est jamais le résultat d'une voie d'évolution unique et quasi inéluctable. Il s'agit au contraire de se donner des éclairages, d'explorer différentes directions, d'orienter la réflexion sur des hypothèses alternatives et sur leurs implications possibles.

Ne plus éluder la question du Sud-Loire et des périmètres prescrits

La réponse habituelle selon laquelle le contexte politique ralentit l'ajustement du périmètre territorial n'est plus suffisante. Des contacts ont été noués et le dialogue a progressé. Il est temps pour le SCOT de traiter cette question faute de quoi, les réponses dilatoires, acceptées dans un premier temps, vont devenir de moins en moins recevables.

Plus généralement, pour comprendre les attentes des habitants, il faut observer leurs comportements à l'échelle de leur vie quotidienne, c'est-à-dire prévoir des modalités de concertation qui s'affranchissent des périmètres administratifs.

Eviter les lieux communs

Pour être débattu avec les habitants, le SCOT a besoin de s'affranchir du vocabulaire de l'air du temps. Les documents d'aménagement ont souvent recours aux formules qui deviennent vite creuses : durabilité, innovation, mixité, diversité, attractivité.... Pour que la concertation ait une utilité, il est important que le document soit accessible et affiche des problématiques et des objectifs énoncés clairement.

Donner un caractère prospectif au SCOT

Le SCOT n'est pas seulement un document technique de prescription, il doit également offrir des perspectives et une (ou plusieurs...) vision de l'avenir. En ce sens, il doit donner un peu envie...

Propositions

Ces propositions ne sont pas exhaustives et la gamme des dispositifs de concertation est large. Mais elles répondent à plusieurs préoccupations qui sont celles des Conseils de développement dans leur action quotidienne :

- décaler le regard sur les politiques publiques
- s'appuyer sur la capacité de prospective citoyenne
- assurer le brassage des idées.

Une concertation à la carte

La diversité des territoires et des habitants, leurs intérêts parfois divergents, rendent nécessaires de ne pas concevoir la concertation comme une démarche s'appliquant partout et pour tout le monde, de la même manière. Par exemple, le SCOT ne se réduit pas à la seule dimension du développement Est-Ouest mais doit intégrer l'axe Nord-Sud. Tous les territoires n'ont pas le sentiment d'être gagnants, en tout cas pas à la même échelle. Il importe donc, pour recueillir efficacement le ressenti des habitants, d'envisager des méthodes de concertation quasi "à la carte".

Les méthodes classiques : traditionnelles, incontournables mais plus "thématisées"

La concertation sur le SCOT n'échappera pas aux méthodes traditionnelles : réunions publiques, présentations diverses... Ce type de document a évidemment besoin de pédagogie et de "traduction" en langage courant. Ces méthodes pourraient

cependant être revisitées à l'aune de deux principes :

• celui d'une proximité renforcée

La concertation sur le premier SCOT a montré que les réunions dans les communes plus petites rencontraient un bien meilleur accueil que dans les Agglomérations plus importantes. Cet enseignement doit être tiré pour multiplier les rencontres à petite échelle. Ces échanges pourraient d'ailleurs s'appuyer sur des outils participatifs ou des événements déjà existants dans les territoires.

• celui d'une "thématisation" des réunions : *"Qui trop embrasse mal étreint"*

Le SCOT est un document global qui embrasse un ensemble de thématiques territoriales. Cette généralisation, si elle est nécessaire à la compréhension globale, peut aussi être un frein à l'intérêt porté. Les conditions actuelles de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques publiques font apparaître un besoin d'approches moins globalisantes. Certains habitants veulent parler mobilité, d'autres commerces ou santé... Il faut pouvoir d'abord répondre à ces interrogations pour ensuite les replacer dans le contexte général et dans une réflexion transversale.

Utiliser les Forums d'acteurs et mélanger les genres (élus, techniciens, têtes de réseaux et citoyens)

Développer une concertation vers les seuls citoyens expose à des risques d'échecs (peu d'intérêt pour l'outil, sentiment d'éloignement...) et à des effets con-

tre-productifs (surreprésentation d'associations spécialisées, lobbying...). Le SCOT a besoin du "mélange des genres" : c'est le sens de la proposition de Forum d'acteurs associant décideurs politiques, services, groupes d'intérêts, commerçants, associations, experts et... groupes de citoyens, éventuellement tirés au sort. Cette méthode, issue du monde de l'entreprise a déjà été utilisée pour de grands projets urbains et, à ce titre, analysée avec ses avantages et ses inconvénients.

Les principes sont les suivants :

- réunir et mélanger des intérêts de toutes sortes, éventuellement divergents
- placer chacun dans une situation d'égalité : groupes autogérés et tournants
- échanger au cours d'un ou plusieurs forums d'une journée.

L'objectif général est de hiérarchiser les sujets et de mettre en évidence ce qui rassemble et ce qui divise.

Objectifs recherchés aussi : former, informer, recueillir, éclairer pour éventuellement fédérer et mobiliser.

Revisiter l'exercice de construction de scénarios

Cet exercice permet d'être attentif à la fois aux forces d'évolution et à l'ampleur des imprévus. Il est donc utile lorsqu'il s'agit de considérer plusieurs facteurs et qu'il existe un degré d'incertitude sur le futur. La méthode est connue mais peut être revisitée sous un angle plus "citoyen" avec :

- une équipe de scénario associant élus, experts, créatifs à laquelle il faut impérativement ajouter un groupe de citoyens tirés au sort ou choisis par accord entre les collectivités concernées
- l'élaboration de scénarios fondés sur la trilogie "ce qui est espéré - ce qui est redouté - ce qui est possible" (en tenant

compte des ressources disponibles : financières, énergétiques...)

- une présentation publique et débattue des scénarios.

Expérimenter la créativité numérique

C'est une banalité de proposer l'utilisation des nouveaux outils numériques pour enrichir la concertation, encore faut-il les adapter au sujet traité. La question du SCOT se prête bien assez à plusieurs approches :

- l'écoute et la veille du web : que se dit-il déjà sur le web sur le SCOT, le pôle métropolitain ? positif, négatif, interrogatif ? Il existe des outils de suivi qui permettent d'identifier et de hiérarchiser des thématiques pour ensuite les travailler de manière spécifique
- le webdoc qui permettrait une meilleure connaissance du territoire et de ses enjeux
- les jeux de réseaux, jeux liés aux réseaux sociaux... qui permettraient l'appropriation de l'espace par les jeunes générations. Pourquoi pas un Sim City ou un Age of Empire du territoire métropolitain ?

Sur la question numérique, on peut aussi se reporter aux travaux des étudiants du master de Sciences Po.

Le "festival off" du SCOT : des Conseils dans le rôle d'animateurs libres de la concertation

Les Conseils de développement ont déjà tous travaillé sur la question du SCOT et de ses implications. Une grande quantité d'initiatives très variées ont déjà été prises et ils ont été non seulement des outils de vulgarisation mais aussi de propositions et d'élargissement du débat. Les Conseils ont

souvent mis en avant les "manques" du SCOT. Dans la concertation qui va s'ouvrir, les Conseils de développement pourraient se positionner de nouveau comme un des principaux acteurs.

Leurs apports seront utiles sur la base de quelques principes :

- Les Conseils ne sont pas des "traducteurs" du SCOT pour le compte du pôle métropolitain

Compte tenu de leur expérience, les Conseils sont des outils d'ouverture dont l'objet n'est pas seulement de diffuser la "bonne parole" mais de faire connaître "une autre parole"

- Les Conseils sont des outils d'animation territoriale

Ils l'ont déjà démontré à travers les multiples initiatives prises : ateliers, conférences, parcours-découverte

- Les Conseils ont les moyens d'identifier les manques et de les faire ressortir à partir de l'expérience des habitants
- Les Conseils peuvent mettre en lumière les risques d'inégalité entre les territoires qui composent cet espace.

Cette richesse des échanges et des travaux des Conseils de développement et leur liberté d'action et de proposition en font des acteurs essentiels de la concertation autour du SCOT. Leur mission pourrait s'articuler autour de plusieurs points :

- l'animation territoriale autour du SCOT et du pôle métropolitain : chaque Conseil pourrait être conduit à proposer diverses activités pour créer un débat original autour de la préparation du SCOT. Les Conseils conduiraient librement leurs initiatives mais en tireraient leur bilan en commun
- l'identification de thématiques insuffisamment prises en compte : le risque existe que le SCOT s'attache seulement aux domaines de compétences classiques des collectivités alors que la période qui s'ouvre appelle à sortir des

sentiers battus et à traiter des thématiques qui vont devenir de plus en plus lourdes : précarité, risques mais aussi santé, bouleversement numérique, solitude, personnes âgées, petite enfance...

- la relecture citoyenne d'enjeux importants mais parfois incompris et controversés (densité, mobilité, urbanisme commercial...).

Inventer quelque chose autour de l'eau

Le territoire métropolitain est largement marqué par l'eau : zones humides, rivières, estuaire de la Loire. Cet aspect du territoire mérite d'être valorisé et utilisé dans la période de concertation, pour l'élaboration du SCOT mais aussi dans la durée. S'agissant de l'Estuaire, il constitue un des liens de ce grand territoire.

Beaucoup d'associations, de groupes d'habitants oeuvrent autour de cet espace. De nombreuses activités sont proposées aux habitants. Il y a quelques années un événement a été créé, "les Rencontres du fleuve", aujourd'hui disparu. Le Centre culturel maritime de Nantes développe aujourd'hui un ambitieux projet d'Institut de l'Estuaire. Quelque chose est à réinventer pour valoriser la dimension de lien de ce grand espace.

Poursuivre la concertation en permanence

L'exercice de la concertation ne doit pas se limiter aux périodes définies par les obligations légales. C'est aussi un enjeu de long terme. Il faudra un suivi et un retour sur les propositions formulées par les habitants.

Révision du Schéma de Cohérence Territoriale de la métropole Nantes - Saint Nazaire

Saisine des Conseils de développement

Conseil de Développement de la Région de Blain
Conseil de développement de la CARENE
Conseil de Développement Erdre et Gesvres
Conseil de Développement Loire et Sillon
Conseil de développement de Nantes métropole



PROPOSITIONS POUR LA CONCERTATION

Septembre 2014