



Contribution de Jean RENARD

Rapporteur général du Conseil de développement

renard.jean@numericable.fr

Le Conseil de développement face au nouveau statut de métropole

Le 19 décembre 2013, le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (ouf !) a accordé un nouveau statut à l'agglomération nantaise, ce dans le cadre, on le sait, et une fois encore, de la mise en chantier d'une vaste réforme des collectivités locales, ensemble de lois d'une troisième génération de la décentralisation, dit Acte III. La première mouture, préparée par Mme Lebranchu ayant été rejetée, le chantier est remis sur l'ouvrage. La reconnaissance des métropoles étant le premier acte.

La loi du 16 décembre 2010 avait déjà envisagé ce statut de métropole ou de communauté métropolitaine. Depuis, les discussions ont porté sur le seuil démographique de leur reconnaissance (400 000 ou 500 000 habitants) plus que sur les fonctions exercées. In fine, outre les trois agglomérations de Paris, Lyon et Marseille, bénéficiant d'un statut particulier, on reconnaît 9 autres pôles de droit commun : Bordeaux, Grenoble, Lille, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse. On y ajoute Montpellier en tant que chef-lieu de région, et Brest (?) qui posséderait une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants.

On peut s'interroger sur cette liste. Le seuil de 500 000 habitants de l'aire urbaine aurait éliminé Rennes, et bien entendu Brest. Pourquoi a-t-on opéré ce choix et pas un autre ? Vis-à-vis des anciennes métropoles d'équilibre, lesquelles avaient été choisies suite à des études sérieuses et argumentées (cf le rapport dit d'Hautreaux-Rochefort), on ne retrouve pas Nancy-Metz. Mais on a ajouté Rennes et Brest. Est ce le poids du lobby breton au sein du gouvernement ? Et pourquoi pas Tours, Clermont Ferrand ou Dijon ? Il y a dans ce choix, non validé par une batterie de critères, un mystère.

Cette décision de l'Etat pose pour notre Conseil de développement une série de réflexions. Mes commentaires ci-dessous sont nourris de la lecture de l'article de Thomas Frinault, paru le 27 janvier dernier dans l'excellente revue Métropolitiques : « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué ».

Le choix des métropoles

J'ai déjà évoqué naguère le fait que n'est pas métropole qui veut mais qui peut. Il faut, pour obtenir légitimement ce type de statut, outre un seuil démographique suffisant, posséder une série de fonctions faisant de l'agglomération un réel centre d'attractivité pour un vaste territoire plus ou moins sous la dépendance de la grande ville. Ce qui conduit à reconnaître au sein de l'agglomération un certain nombre d'indicateurs de métropolisation, notamment des emplois dit du tertiaire supérieur en nombre et en pourcentage suffisant parmi les actifs.

Nantes possède les ingrédients nécessaires. Les analyses récentes de l'agence d'urbanisme le confirment.

C'est déjà moins vrai pour Rennes qui, certes, bénéficie de son statut de ville d'Etat sous l'Ancien Régime mais qui est sous le seuil démographique de 500 000 habitants. Cela l'est encore moins pour Brest. Certes, une construction, plus ou moins artificielle, tend désormais à associer ces villes dans un ensemble, avec Angers et Saint-Nazaire, pour en faire une sorte de métropole en réseau, construction censée résoudre les conflits et concurrences entre elles, ceci vu de Paris. On peut rester sceptique devant ce projet. Cet ensemble de villes a été baptisé pôle métropolitain, source de confusion avec le véritable pôle métropolitain de Nantes/Saint-Nazaire.

Cette reconnaissance des métropoles au sein du système urbain français s'accompagne, ce n'est pas la première fois, rappelons pour mémoire les propositions du comité Balladur, de deux idées concomitantes : une simplification du fameux mille-feuille administratif et un redécoupage des régions afin, dit-on, de leur donner une dimension européenne. En oubliant au passage que le véritable problème est celui des fonctions et compétences accordées aux régions et un transfert financier des ressources plus que leur périmètre et leur superficie. Toutefois, le projet prévoit que les métropoles se verront bénéficier de nouveaux transferts depuis les communes (la protection de l'environnement), de l'Etat (logement) et des départements. Cette reconnaissance du fait urbain est importante.

Mais les métropoles ne seront pas d'authentiques collectivités territoriales. En outre, les élections à l'échelon de la métropole ne se feront pas au suffrage direct. L'hypothèse est reportée à 2020 ! Ainsi le choix des futurs conseillers communautaires reste aux mains des faiseurs de listes, si ce n'est que la parité s'exercera dans le choix des conseillers.

Quelle réforme territoriale pour l'Ouest ?

Cette agitation autour des métropoles et des projets de redécoupage des régions m'incite à revenir sur l'idée exprimée naguère par le géographe nantais Alain Chauvet, d'une construction territoriale reconnaissant à Nantes, et plus largement à l'ensemble estuarien, un statut particulier. C'est-à-dire de traduire dans les faits le double visage de Nantes, à la fois bretonne et ligérienne, ainsi que l'avait évoqué jadis Julien Gracq, mais aussi Vidal de la Blache. Ce en donnant à Nantes, ou mieux au département tout entier, un statut du type ländler, au même titre que Brême en Allemagne, en reconnaissant son rôle de pivot du grand Ouest. Et en faisant de la grande région ouest, trois sous ensembles, avec Rennes, Angers et Poitiers comme villes relais.

Certes, une telle proposition ne manquera pas de susciter des oppositions. Mais n'est-ce pas le moment d'innover et d'imaginer des constructions territoriales variées en fonction des réalités d'aujourd'hui plutôt que des mythes d'hier à jamais obsolètes ?

Ce projet suppose l'existence d'une seule véritable métropole dans l'Ouest, l'ensemble estuarien de la Loire aval. Il prend acte également du fait que « la présence départementale est promise au retrait là où la métropolisation avance » (T. Frinault). Les exemples et les débats autour des territoires de Lyon et de Marseille vont dans ce sens.

Or ce n'est pas en regroupant les cantons deux par deux pour asseoir la parité que l'on va procéder à la nécessaire révolution des territoires ! Imaginer une reconnaissance de territoires différenciés dans un pays jusqu'ici marqué par l'uniformité est-ce possible ? Il serait sans doute utile voire nécessaire que notre Conseil se fasse entendre sur ces questions.

Les grands problèmes de la métropole nantaise

Les débats actuels sur les métropoles remettent aussi en question, outre le problème récurrent du suffrage universel direct à l'échelle du territoire de la métropole, deux autres questions, celle du rapport entre la ville centre et les communes de banlieue, celle aussi du périmètre adéquat pour poser si ce n'est pour résoudre les problèmes.

La gouvernance de la métropole reposait jusqu'ici sur une armée de type mexicain, avec autant de vices présidents que de communes, chaque maire bénéficiant de ce statut et des émoluments afférents.

Une telle structuration conduisait à un pouvoir des maires que l'on peut estimer exorbitant, à des blocages et la recherche d'un consensus mou pour ne blesser personne. Y aura-t-il demain, après les élections municipales, une autre configuration à l'échelle de la métropole ? La question est d'autant plus importante que le problème des relations et des aménagements entre la ville centre et les autres communes sera essentiel pour aboutir à des aménagements réalistes. La question des franchissements, mais aussi des lieux d'implantation des futurs équipements, et encore plus du réseau des transports en commun en jouant sur la complémentarité des modes de déplacement (étoile ferroviaire à valoriser enfin !), sont du ressort de la métropole. Or rien ne pourra se faire sans l'accompagnement d'une élection directe des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Il faut démocratiser l'intercommunalité.

Quant au périmètre, se limiter à une métropole à 24 communes, refuser l'entrée de nouvelles communes dans la structure, dessiner une frontière intangible, c'est nier les dynamiques démographiques à l'œuvre et oublier ce qui se passe au-delà de la frontière artificielle dessinée il y a plus de deux décennies. C'est aussi une erreur qui favorise l'étalement urbain. Il suffit d'examiner ce qui se passe au niveau des documents d'urbanisme ou des effets des nouvelles lignes de transport en commun (hier vers Clisson, demain vers Châteaubriant) sur l'aire urbaine et même au-delà.

A vouloir jouer petit bras on peut craindre des lendemains difficiles. C'est pourquoi il faudrait voir le futur de notre métropole à d'autres échelles, celle du département tout entier et celle de l'inter région. Nos élus sont-ils prêts à ces remises en cause, eux qui clament qu'il faut changer de modèle, et entrer en transition, tout en verrouillant et en rejetant les initiatives citoyennes ? Le Conseil de développement de Nantes métropole pourrait être le lieu des débats des questions abordées ci-dessus dans son rôle d'université prospective. Tel est mon vœu.