



Contribution de Jean-Marie POUSSEUR

pousseur.jean@numericable.fr

Contribution du Conseil de développement au PLUM : Quel fil directeur ?

Le Conseil de Développement peut s'honorer de la saisine que lui a adressée la Collectivité dans sa préparation du futur Plan Local d'Urbanisme Métropolitain.

Sans doute, les élus ne s'attendent-ils pas à être instruits sur les règles techniques d'occupation des sols, principal sinon unique objet des anciens POS. Règles toujours nécessaires, s'agissant d'un Plan d'occupation, qui concerne en premier l'espace, donc le territoire. La nouveauté, introduite depuis la Loi SRU (2000), tient dans l'exigence de voir ces règles précédées d'un *Projet d'Aménagement et de Développement Durable*, qui réintroduit le temps du développement dans l'aménagement du territoire.

C'est là principalement, à n'en pas douter, que les Élus souhaitent l'expression citoyenne qui anime le Conseil de Développement avec sa liberté de questionnement au delà des consensus établis, comme s'y est à juste titre attelé le groupe de travail, dont le premier rapport nous a été communiqué⁽¹⁾.

Répondant à ce que peut apporter le Conseil de développement dans l'appropriation collective du projet métropolitain, deux types de questionnement y sont abordés, méthodologique et thématique.

MÉTHODOLOGIE

En premier, avec évidence, le mode de concertation dans l'élaboration et dans l'exécution du projet. Pour l'élaboration, l'idée, comme indiquée, du débat collectif ouvert (type débat sur la Loire), semble aujourd'hui s'imposer, car précieux pour faire surgir les propositions innovantes, pour autant qu'elles puissent y trouver place⁽²⁾.

⁽¹⁾ Propositions pour le *Projet d'Aménagement et de Développement durable : dessiner le territoire de demain Document provisoire*.

⁽²⁾ Je renvoie à la contribution récente de J.C. Charrier

Mais l'exécution du projet importe tout autant et l'idée d'une commission du suivi proposée par le groupe de travail semble en effet répondre à cette dimension incontournable de tout urbanisme, le temps long. La loi du reste le prévoit elle-même en autorisant des modifications du PLU(M). Si donc le projet de développement est soumis au débat citoyen, son évolution doit l'être tout autant. Mais alors il faut être cohérent et, au nom de la même continuité citoyenne, ne pas s'engager dans un nouveau projet d'aménagement et de développement sans demander le bilan du précédent : quels résultats aujourd'hui dans chacun des domaines des précédents projets⁽³⁾, quelles nécessaires rectifications, quelles nouvelles dimensions prendre en compte ?

Deux éléments relevant de cet aspect méthodologique font cependant question.

Financement ?

Le Conseil de Développement se préoccuperait de la transparence des financements. Cette transparence est une exigence citoyenne. Mais les financements relèvent-ils du PLUM ? S'il s'agit du coût financier d'une opération publique, type franchissement de la Loire, ces coûts sont régulièrement délibérés par les Collectivités qui établissent en même temps le mode de financement (part de l'État, de l'emprunt, etc.). Par ailleurs, orientations et décisions budgétaires annuelles sont publiques. Il en va de même pour le budget des ZAC. Sur quoi porte la demande de transparence ?

Les données ?

Autre question, plus décisive, celle des données sur lesquelles sont construites les décisions. Non que la réalité des données connues, y compris celles des tendances observées, commandent les choix à faire, puisque ceux-ci portent sur un avenir modifié par ces choix mêmes, mais parce que, ainsi qu'il est indiqué, une présélection des données peut pré-orienter les choix. Et donc la question se pose légitimement de la complétude des données offertes à la décision.

Cette généralité admise, ne devrait-on pas être plus précis ? Car, s'agissant d'un PLU, celui-ci est réglementairement précédé d'un *Rapport de Présentation*, dont l'objet premier est de mettre en relation le Projet avec l'ensemble des données du territoire, historiques, géographiques, démographiques, sociales, urbaines dont l'habitat, économiques, culturelles, environnementales, y compris études d'impacts et de prévention des risques. À consulter par exemple le rapport de présentation du PLU de Nantes approuvé le 9 mars 2007, peut-on reprocher à ses 330 pages d'avoir été déficientes dans le recueil des données ? Sur quels chapitres particulièrement ?

En revanche, le Projet général, se déclinant dans le temps en projets urbains particuliers, se pose bien la question des données qui, à chaque fois, président à la conception de la réalisation envisagée. Or, si l'on veut ouvrir un espace de concertation publique et de débat sur les dites réalisations, alors importe que soient présentées, avec le projet, les données particulièrement prises en compte pour sa définition, en quelque sorte un cahier des charges motivé. Car là en effet, et pourvu que ces éléments aient été fournis *avant* la réunion prévue, quelle qu'elle soit⁽⁴⁾, de manière à donner à ses participants le temps de l'information et du questionnement, alors le débat peut susciter des mises en cause utiles et des modifications nécessaires.

⁽³⁾ *Puisque chaque commune présentait le sien, mais établi en collaboration avec l' élu en charge du dossier et Services de la Métropole, qui avait pouvoir de ratification*

⁽⁴⁾ *Quelle qu'elle soit : élu, je me suis souvent battu, pas toujours avec succès, pour obtenir des Services que les documents d'une réunion soient consultables avant la tenue de celle-ci*

Pour conclure cette part méthodologique, dont l'enjeu est bien cette co-construction qu'appelle une concertation citoyenne, le progrès me semble passer par des dispositions précises, telle la commission de suivi évoquée plus haut, ou cette proposition déjà formulée, que pour tout projet urbain envisagé, élus et Services s'obligent à définir la part de construction, et donc d'invention, qui sollicitera les usagers.

THÉMATIQUES

Interroger les consensus, introduire des problématiques nouvelles, le rapport y pourvoie largement au travers de ses questionnements thématiques.

Parmi les problématiques nouvelles, la *dimension numérique* et la *gestion du temps* de la ville, même si elles sortent du cadre traditionnel des PLU, semblent bien avoir toute leur place dans la réflexion sur le développement durable à laquelle nous invite le PADD. Ces points méritent certainement d'être soulignés et développés.

Je suis moins sûr que ce soit le cas de la *Prévention des Risques*. On sait que le thème a toute chance de recevoir l'approbation des lecteurs. En revanche, il ne manque pas d'être largement traité dans les documents antérieurs, et ce à titre de politique déjà définie comme proprement métropolitaine : *Plan local* et *Cellule Opérationnelle* de prévention des risques, *Schéma directeur* des eaux pluviales, sans oublier les études d'impacts et les mesures compensatoires⁽⁵⁾. Le site *Prévention des risques et des nuisances* de Nantes Métropole n'apporte-t-il pas les précisions suffisantes ?

Quant aux impertinences qui bousculent les idées reçues, je voudrais en souligner trois.

Attractivité

Inutile en effet de se le cacher, le terme et le thème s'inscrivent dans la compétition entre Métropoles, avec les effets collatéraux sur leur environnement proche, délaissé ou déclassé, et le risque de manquer des coopérations gagnantes. Il est vrai que le pôle *Nantes-St-Nazaire* a le mérite d'ouvrir le territoire métropolitain sur des problématiques non-exclusivement urbaines. Il est vrai aussi que la compétition oblige à sortir de l'entre-soi. Le bénéfice de l'attractivité serait alors l'altérité à laquelle elle oblige, mais au prix d'un possible oubli de soi.

L'attractivité cherchée depuis le communiquant *Effet côte Ouest* répondait au premier des mots d'ordre de l'équipe Ayrault en 1989 : *Ambition*. Mais celui-ci trouvait son point d'équilibrage dans le second, *Solidarité*. Le mérite et l'efficacité de ce couple tenaient à ce qu'il était d'une certaine manière contradictoire. D'un côté, quelques uns, de l'autre, tous. Les faire avancer ensemble, telle était la volonté. Alors à l'hyperactivité qu'évoque la Métropole *attractive*, ouverte aux autres, associer la Métropole apaisée, soucieuse de soi⁽⁶⁾ ?

Mixité

Un vrai lieu commun pour le Conseil de Développement ! Mais en effet leitmotiv si entendu qu'on pourrait en oublier le sens et le bien fondé. Ce sont eux qu'il faut donc interroger.

⁽⁵⁾ *Rapport de Présentation (oc.) pp. 135-147 et 320-332*

⁽⁶⁾ *Ce terme est à la mode, paraît-il. L'expression métropole rapprochée présente la difficulté sémantique de se voir appliquer un adjectif qui concerne d'abord ses habitants*

D'abord les chiffres : pourquoi 20 % de logements sociaux ? La raison en est simple. Le pourcentage de logements sociaux dans le parc national tournait dans les années 2000 autour de 15 %. La loi SRU s'est donc fixé un objectif mesuré mais minimum, pour parer le déficit de logements sociaux, tout en exigeant, solidarité oblige, que soient corrigées les inégalités entre collectivités urbaines. La récente Loi ALLUR, dans le même esprit, a fixé les seuils et objectifs nouveaux à 25 %, seuil qu'a d'ores et déjà atteint Saint-Herblain d'abord, Nantes ensuite, mais non la Métropole, ce qui impose de poursuivre l'effort, y compris à Nantes compte-tenu de la demande.

Maintenant, où les construire ? Réponse qui était parue évidente, là où ils manquent, y compris par conséquent dans les opérations privées nouvelles, et non en surchargeant encore les "quartiers", dans lesquels au contraire serait cherchée l'introduction de logements sociaux non-locatifs et de logements non-sociaux. Pour le PLU 2007, à Nantes, le bilan a été dressé par IRIS pour chaque quartier et une cinquantaine de *servitudes* de logement social ont été désignées au PLU, sites susceptibles d'évoluer et de donner lieu à construction d'habitations. On le voit, la mixité ici est d'abord corrective : lutter contre les ghettos et les exclusions dont ils sont le reflet. Notons que cette pratique corrective fait l'essentiel de la mixité (économique, sociale, générationnelle...) recherchée par les bailleurs pour assurer une bonne cohabitation dans leurs ensembles, y compris pavillonnaires quand ils existent.

Au delà de cette mixité corrective, négative en quelque sorte, faut-il vouloir positivement la mixité ? C'est en tout cas ce qui a été recherché dans les opérations neuves, les ZAC en particulier, avec la volonté de ne pas en rester à une logique "cache-sexe de l'inégalité", pour le dire crûment, mêler les riches et les pauvres, mais assurer la diversité des fonctions urbaines et formes d'habitations (culture, éducation et formation, sport, commerces, logements individuels et collectifs, crèche et EPHAD, tous présents dans le nouveau quartier Bottière Chénaie, par exemple), et l'accueil de l'ensemble de la population par une offre qui permette de faire place à chacun, quel que soit son revenu : logement social, logement abordable (de coût intermédiaire) et logement "libre". La mixité ici est à l'image de ce qui, à mes yeux, constitue l'essence de toute urbanité, l'espace public. Pas seulement une ville pour tous, mais, à l'image de son espace public, une ville partagée.

Il reste vrai, et utile de le rappeler, que la mixité ne résout ni le problème de l'inégalité et ni celui de la précarité qui l'accompagne pour trop de ménages. Mais l'enjeu reste bien la discrimination que son absence entraîne ou entretient.

Densité

Le rapport le rappelle : si la densité va de pair avec l'urbanité, la densification a mauvaise presse auprès de beaucoup d'habitants. L'objectif est bien de concilier reconstruction de la ville sur elle-même et qualité urbaine.

Cependant, est-il reproché, il manquerait trop souvent une vue d'ensemble. Il faut s'entendre : hors ZAC ou lotissement (l'Île Feydeau en fut un), et hors règles générales d'épannelage (hauteur autorisée) inscrites au PLU⁽⁷⁾, la Ville se transforme au coup par coup, inévitablement. Et si le B-A-BA des autorisations de construire repose sur le respect du PLU et la vérification d'une insertion correcte dans le paysage urbain, les réponses apportées sont en effet diverses et pas toujours de la qualité souhaitée. Mais ce que m'apprend en cette matière Jacques Baudouin, Architecte-conseil de la Ville de Nantes, c'est la modestie. Savoir ne pas tout attendre de tous et partout : le charme de la Ville ne tient-il pas aussi dans cette diversité des styles et des réussites ?

⁽⁷⁾ Par exemple, à Nantes, des immeubles de R+5 ou plus autorisés sur les grands axes, mais pas plus de R+1 ou 2 dans les ensembles à dominante pavillonnaire

En revanche, la qualité urbaine, autant architecturale que pour l'aménagement des espaces publics, doit demeurer en effet l'exigence première dans les opérations publiques. Comment y parvenir ? Le rapport condamne ici en bloc architectes et urbanistes, sans vue d'ensemble (?)⁽⁸⁾, leur vocabulaire et leurs discours de technocrates, et "*l'indigence urbaine des années 2010*".

Admettons que nous ne soyons pas ici en face d'une de ces condamnations sans appel qui, ont le sait, n'ont d'autre vertu que de rehausser, à ses propres yeux, l'estime de celui qui les prononce. Alors, sur quoi se prononce ici le Conseil de Développement ? Et avec quelle compétence ?

J'ai devant moi le *Guide d'Architecture contemporaine Nantes/St-Nazaire 2000-2010*⁽⁹⁾. Que vise-t-on ? L'îlot Magellan de Barto et Barto (2003) ? L'îlot Boucherie de Borel et Pelegrino (2007) ? Habiter les Quais ou Les Nefs (2007) sur l'île de Nantes avec Chemetoff ? L'îlot Tripode (2009) ou Norkieuse (2006) à Rezé de Barré-Lambot ? Le travail de Pranas-Descours avec Bruel-Delmar, paysagiste, à Bottière Chénaie que Place Publique vient d'honorer par un numéro spécial ? Ou de Grether à Erdre-Porterie ? La rénovation au cœur du GPV Malakoff par l'Atelier Ruelle, récent grand prix de l'urbanisme ?

À l'encontre du choix de la qualité, en imposant à chaque fois, après le choix du promoteur, un jury spécifique pour le choix du maître d'œuvre, pratique introduite par Chemetoff et reprise par la Ville dans ses opérations publiques, faudrait-il, comme il est suggéré, s'en remettre au jugement des habitants ? À ces habitants présents à la première réunion de présentation du projet Bottière Chénaie dans le quartier bien nommé du Vieux-Doulon, qui voulaient "des maisons avec des toits" ? Un toit sur la Médiathèque Floresca Guépin (Forma 6, 2007) ? Un toit sur le groupe scolaire Julien-Gracq (Block/Guinée-Potin, 2009) ? Refuser l'Architecture contemporaine ? Le rapport annonce que nos petits enfants pourraient rejeter tout cet urbanisme innovant dont a bénéficié la décennie. Mais toute l'histoire de l'art est là pour enseigner le contraire, et donner raison au Marx jeune penseur, affirmant qu'en matière d'art, ce sont les œuvres qui éduquent l'œil.

Citoyenneté

En posant la question de ce qu'aiment ou n'aiment pas les habitants, c'est bien entendu de la citoyenneté qu'il est question. Contrairement à ce qui est suggéré, je pense que c'est faire un contre sens sur l'exigence citoyenne de co-construction, que de vouloir s'en remettre aux habitants pour décider de ce qui, en Architecture ou en Urbanisme, relève des règles de l'Art. Ils n'en ont pas la compétence, et s'ils l'avaient, ce ne serait pas en tant que citoyens qu'ils auraient à en débattre.

Être citoyen, c'est être membre de la volonté générale. On voit ce qui manque au rapport sur la préparation du PLUM à Bouaye, qui pourrait donner le sentiment (je durcis le trait) que ses habitants tiennent à préserver leur mode d'habiter contre la densification métropolitaine, mais tiennent à ce que la Métropole leur soit plus accessible. Tout sauf une volonté commune proprement métropolitaine, qui n'en resterait pas, comme le souligne bien le rapport, à l'opposition centre/périphérie. Le texte fondateur de notre République, le *Contrat Social*, l'établit avec rigueur : l'objet de la volonté générale ne peut être lui-même que général, son premier et unique objet est donc de légiférer, car la loi s'applique à tous.

⁽⁸⁾ Je n'en connais point qui n'en ait point, et abondante encore ! C'est du reste un biais important du choix pour les élus dans les jurys auxquels ils participent

⁽⁹⁾ Édité avec le soutien de la DRAC en août 2010 par la Maison de l'Architecture, sous la présidence de Gaëlle Péneau, équerre d'or 2015

En tout, par conséquent, laissons *faire* le technicien ou l'homme de l'art, avec la liberté de les critiquer bien sûr, mais sollicitons les citoyens pour définir le cahier des charges, c'est-à-dire les orientations générales devant présider à la réalisation, y compris l'exigence de qualité architecturale, y compris la volonté qu'en matière de conception, les habitants puissent faire valoir leur compétence d'usagers, comme cela se fit à Nantes-Habitat pour la restauration du Grand Watteau en mettant à leur disposition, avec l'aide d'un bureau d'architecte, les instruments numériques capables de modéliser les différentes hypothèses de réalisation.

Réponse citoyenne

Le but du Conseil de Développement, c'est bien d'œuvrer à la constitution d'une volonté proprement métropolitaine, dans ses choix fondamentaux comme dans ses règles générales de réalisation. Est-ce au Conseil de Développement de rappeler cette réponse stupide "non" apportée par 83 % des citoyens (?) à la question : "*pensez-vous que les responsables politiques s'intéressent à vous ?*". Réponse stupide : à quoi s'intéresse l'adjoint à l'éducation lorsqu'il rénove ou construit l'école de votre quartier, sinon à vous et à vos enfants ? À quoi s'intéresse l'adjoint aux travaux lorsqu'il met aux normes le réseau d'eaux usées de votre rue, sinon à vos excréments ? À quoi s'intéresse votre Maire à longueur de réunions et de visites, sinon à sa Ville et à vous qui l'habitez ? À quoi s'intéresse le ministre des Finances lorsqu'il fixe vos impôts, sinon à vos revenus et de très près encore ! Réponse stupide car question biaisée, chacun mettant son moi dans le *vous* qui s'adresse à lui. Or, ne doit-on espérer, même si le clientélisme existe, que les politiques ne s'intéressent pas à *vous* en ce sens ? Et la bonne réponse n'est-elle pas, ici comme ailleurs, celle que fit l'homme d'État à ses concitoyens : *demandez-vous plutôt ce que vous pouvez faire pour votre Nation.*

N'est-ce pas là le meilleur fil directeur ?