



Contribution de Michel JOUVET

michel.jouvet.01@orange.fr

Projet stratégique métropolitain 2030 - Territorialisation du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du territoire - Gouvernance métropolitaine et citoyenneté

Au-delà du cadre législatif et réglementaire du futur PLUM, plusieurs sujets méritent d'être abordés avec une vision prospective voire impertinente. C'est aussi une opportunité à saisir pour s'interroger sur le devenir de la Métropole.

- Le projet stratégique métropolitain peut-il se limiter aux 24 communes de la Métropole ou encore au pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire ?
- Un projet stratégique métropolitain est-il compatible avec des approches territorialisées propres aux différents bassins de vie qui composent la Métropole ?
- Quelle sera la place demain des communes dans la Métropole alors que de nombreuses initiatives s'engagent en faveur de regroupements communaux ou d'intercommunalités ?
- Quelle participation citoyenne à la gouvernance métropolitaine ?

Le projet stratégique métropolitain peut-il se limiter aux 24 communes de la Métropole ou encore au pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire ?

En son temps, Jean Joseph Régent plaidait pour la constitution d'une entité "Grand Nantes" correspondant plus ou moins au périmètre de l'aire urbaine nantaise qui compte aujourd'hui 114 communes dont plusieurs en Maine et Loire pour un total de 850 000 habitants. Cette aire urbaine comptera, selon les estimations INSEE, plus d'un million d'habitants en 2030.

Un schéma de cohérence et d'organisation territoriale (SCOT) à cette échelle aurait pu constituer une première approche d'un projet stratégique pertinent et porteur d'une grande ambition au bon niveau.

Mais, comme l'ont montré de nombreuses interventions lors de séances du Conseil de développement ou certaines contributions de ses membres, on en est encore loin ! Aujourd'hui, plusieurs SCOT couvrent l'aire urbaine sans réelle cohérence stratégique entre eux, même si la question de "l'inter-SCOT" est une préoccupation affichée des décideurs, au moins dans leurs discours.

Pour autant, les territoires de vie des habitants ne se limitent pas aux frontières institutionnelles, que ce soit en matière d'habitat, de déplacement, d'emploi, de formation, d'équipements publics... Lors de ses préconisations pour la concertation relative à la révision du SCOT, les Conseils de développement du pôle métropolitain avaient résumé la situation dans une formule : *"la pâte citoyenne déborde du moule administratif"*.

Les habitants ont, de plus en plus, une multi appartenance territoriale avec une distinction du lieu où ils vivent et de celui où ils travaillent ; des lieux où leurs enfants sont gardés (crèche ou assistante maternelle) ou encore de ceux de leurs loisirs. Les familles recomposées avec l'alternance pour la garde des enfants y contribuent également.

À rebours de cette multi-appartenance des habitants, on peut constater un certain "nombrilisme" territorial où chaque collectivité chercherait en priorité à défendre ses intérêts catégoriels.

Où sont aujourd'hui les responsables précurseurs des collectivités ou encore les représentants de la société civile organisée qui osent "lever le nez du guidon" pour développer une vision prospective anticipatrice de l'organisation territoriale de demain ? C'est pourtant une nécessité, non pas pour apporter des réponses toutes faites dès aujourd'hui mais pour commencer à les construire pour l'horizon 2030. À cette échelle, c'est déjà demain.

Comme le montre l'histoire de la Métropole nantaise, la construction d'une organisation territoriale est un processus qui repose sur une vision audacieuse et anticipatrice s'inscrivant dans la durée... un peu comme "un long fleuve tranquille".

La communauté urbaine transformée depuis le 1er janvier 2015 en communauté métropolitaine peut-elle ne pas débattre du devenir de son organisation interne ?

Que de chemin parcouru depuis la création du SIMAN en 1982, puis du district en 1992, de la communauté urbaine en 2001 et enfin de la Métropole au 1er janvier 2015.

Il y a encore peu d'études sur la construction locale de l'intercommunalité. Il serait utile qu'un historien analyse l'ensemble des débats qui ont porté cette lente élaboration, depuis la Communauté urbaine refusée à la fin des années 60 (parce qu'elle était imposée par l'État) jusqu'à la communauté urbaine choisie à l'aube du XXI^e siècle soit près d'un demi-siècle après !

Ce serait un apport utile au débat d'aujourd'hui pour les évolutions à venir de la communauté métropolitaine concernant notamment la place des communes dans la Métropole.

Les dernières élections communales ou encore les échanges entre des membres du Conseil de développement montrent qu'une certaine recherche d'un "souverainisme" communal perdure. Il faut en débattre sereinement et chercher à démêler les attentes qui peuvent être très contradictoires.

On peut entendre ici et là un regret plus ou moins exprimé du temps où la commune décidait de tout. On peut encore entendre qu'il ne faudrait pas toucher aujourd'hui à ce qui reste des compétences communales.

On peut aussi entendre que la commune est un territoire "identitaire" voire un territoire à défendre car menacé par l'hégémonie métropolitaine... un peu parfois comme le ressenti d'une hégémonie de la technocratie européenne symbolisée par Bruxelles !

Parfois, ces propos réducteurs sont utilisés à des fins électoralistes en cultivant les peurs et les replis sur soi. Néanmoins, ils peuvent aussi recouvrir des réalités qui, parce qu'elles sont mal traitées, engendrent des crispations ou des rejets.

Je ne plaide pas pour la disparition des communes mais il faut continuer d'aller de l'avant.

La vie des habitants ne se limite pas aujourd'hui aux frontières communales. Elle s'envisage de plus en plus sur un territoire de vie avec des appartenances plurielles que ce soit en matière d'emploi, de fréquentation commerciale ou des services de santé, de culture...

L'élection future prévue des conseillers métropolitains au suffrage direct en sera-t-elle un facteur facilitateur ?

Un regroupement communal ne signifie pas pour autant la disparition de l'appartenance à une communauté de proximité. Doulon et Chantenay ne sont plus des communes depuis plus d'un siècle, il y subsiste pourtant toujours une forme de particularisme local qui fait le charme de ces quartiers et que les habitants, même les plus récents, s'approprient.

À une autre échelle, l'organisation à Paris, Lyon et Marseille des mairies d'arrondissement est un autre exemple, tant au niveau de l'organisation élective de leurs conseillers que de l'organisation des services. Cela a au moins le mérite de la clarté pour les électeurs.

Au-delà du PLUM, la vie quotidienne des habitants est très directement concernée par des compétences qui dépendent directement de leur commune : petite enfance, école, vie associative, activités sportives et culturelles, action sociale... Ne faudrait-il pas oser des politiques publiques intercommunales, voire métropolitaines, dans ces différents domaines plus proches des bassins de vie que des périmètres communaux ?

De nombreuses situations aberrantes pour les habitants le mettent en évidence comme par exemple pour l'accès aux écoles ou aux multi accueils, la vie associative et les subventions communales, l'accès aux médiathèques ou aux équipements sportifs...

La prise en compte des transformations sociétales (modification des structures familiales, transformation du marché du travail, transition énergétique, numérique...) justifierait encore plus une approche territoriale des politiques publiques intercommunales avec une vision prospective qui s'affranchisse des périmètres prescrits.

Dans un premier temps, et à l'échelle du futur PLUM, le développement des coopérations intercommunales serait un élément facilitateur pour développer ces approches intercommunales.

Enfin, débattre de regroupements communaux possibles entre les 24 communes est-il un sujet tabou ? C'est au contraire un sujet de débat important mais pourtant fort peu abordé entre les communes de la Métropole alors que des projets sont en débat tout autour de nous.

Ces regroupements faciliteraient la recherche de politiques publiques plus proches du territoire de vie des habitants.

La diminution des concours de l'État, la maîtrise de la fiscalité communale, les gains pouvant être obtenus par la mutualisation de services... en sont une raison supplémentaire.

Projet d'aménagement et de développement durable métropolitain et projet d'aménagement et de développement durable territorialisé

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la Métropole définira un cadre stratégique fédérateur partagé avec les 24 communes, pour orienter ses politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacement, de transition énergétique...

La Métropole a innové dans la préparation du PADD en organisant une concertation citoyenne au niveau des pôles de proximité avec les communes qui les constituent. Néanmoins le traitement spécifique fait pour Nantes, alors que la Ville est concernée par plusieurs pôles de proximité, pose question.

Fondamentalement, la loi Grenelle de juillet 2010 a institué un seul plan local d'urbanisme au niveau de la Métropole avec un seul projet d'aménagement et de développement durable. Antérieurement, il y avait 24 PADD et 24 plans locaux d'urbanisme communaux néanmoins approuvés au final par la communauté urbaine.

Cette loi Grenelle permet aussi une forte cohérence avec le plan local d'habitat et le plan de déplacement urbain. C'est un élément fédérateur important entre les 24 communes de la Métropole.

Pour autant, "le diable se cache dans les détails" et la tentation de revenir, "par la fenêtre", à une approche communale est bien réelle avec des déclinaisons du PADD puis du PLUM spécifiques à chacune des 24 communes sans dimension intercommunale lisible pour les habitants.

Il serait donc pertinent de construire un PADD à deux niveaux :

- un PADD métropolitain-socle définissant les grandes orientations stratégiques communes aux 24 communes de la Métropole
- une déclinaison territorialisée de ce PADD prenant en compte les spécificités des différents bassins de vie de la Métropole et pourquoi pas, comme le permet la loi Grenelle du 12 juillet 2010, avec des PLU intersectoriels.

Deux raisons majeures militent pour cette territorialisation à minima au niveau des pôles de proximité.

La première repose sur l'existence à l'intérieur de la Métropole de bassins de vie qui ont leur propre spécificité et potentiel de développement. La mise en œuvre de la stratégie métropolitaine ne se décline pas à l'identique selon ces bassins de vie selon qu'ils soient à l'est ou à l'ouest, au sud ou au nord, même s'ils ne correspondent pas toujours au périmètre des actuels pôles de proximité.

La seconde, plus importante, repose sur la nécessité de favoriser les coopérations communales en matière de politique d'urbanisme, d'habitat, de déplacement entre les communes de ces bassins de vie.

Une déclinaison strictement communale irait à l'encontre des fondements de la loi Grenelle du 2 juillet 2010.

Une déclinaison territorialisée du PADD favoriserait la recherche de ces coopérations intercommunales tant entre les élus que les instances citoyennes.

Cette territorialisation favoriserait également la définition des futures orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUM sur les grands secteurs à enjeux de développement qui gagneraient dans de nombreux cas à avoir un périmètre intercommunal.

Cette proposition repose aussi sur les travaux menés par le Conseil intercommunal de développement (CID) Mauves / Thouaré / Sainte-Luce qui a montré que ces trois communes en liaison avec Nantes-Doulon constituent un axe structurant pour la définition des politiques publiques métropolitaines.

C'est un réel territoire de projet, le long de la Loire avec une armature structurante de ses centres villes et de ses pôles de centralité urbaine, Minais, Islettes, Saules Blancs, projet des Gohards (3 000 logements à l'est de Sainte Luce dont 1 000 logements limitrophes de son centre), organisée le long des axes de déplacements (ligne ferroviaire et Chronobus C7 reliés au tramway).

Cela me semble aussi être le cas d'autres bassins de vie dans la Métropole, comme par exemple ceux de l'ouest de l'agglomération à l'échelle desquels des coopérations communales pourraient se développer : Saint-Herblain, Indre et Couëron.

L'organisation de cette territorialisation exigerait une réflexion sur les actuels pôles de proximité tant sur leurs raisons d'être, leurs places dans la gouvernance métropolitaine, leurs compétences et leurs périmètres. C'est une question, pour autant, peu abordée à ce jour.

PADD et construction citoyenne

La concertation citoyenne organisée par la Métropole au niveau des pôles de proximité pour la préparation du Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du territoire est une initiative intéressante même si son contenu et son organisation méritent d'être revisités.

C'est un plus mais quel est son devenir ?

En concluant la restitution des expressions citoyennes de Mauves, Thouaré Sainte-Luce et Carquefou, un vice-président de la Métropole a indiqué que les citoyens avaient bien travaillé mais qu'il appartenait désormais aux élus de choisir ce qu'ils en retiendraient pour le restituer début 2016 dans le cadre d'une réunion publique communale. C'est bien mais on pouvait attendre mieux !

La présidente de Nantes Métropole a en effet souhaité développer la co-construction de politiques publiques. J'attendais à l'issue de cette première phase de concertation citoyenne sur le PADD que celle-ci se poursuive dans le cadre intercommunal constitué au niveau des pôles de proximité. J'attendais que ceux qui ont participé à cette concertation citoyenne puissent débattre avec les élus des propositions à retenir ou non, ne serait-ce que pour comprendre les choix à effectuer.

Au final, on risque de se retrouver dans un schéma classique et peu novateur : "*vous proposez, nous choisissons puis nous vous informons des décisions que nous avons prises...*". Bien sûr, on pourra toujours débattre des choix retenus mais avec quelle incidence réelle ?

Il est vraiment regrettable que les échanges ne se poursuivent pas dans un cadre intercommunal, alors que c'est un enjeu majeur pour les politiques publiques à conduire.

C'est une occasion manquée qui va à l'encontre des objectifs poursuivis par la loi Grenelle de juillet 2010 avec les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUM en ce qui nous concerne).

Cela ne va pas dans le sens d'une réelle démarche de co-construction des politiques publiques que la Métropole veut développer.

En 2016 la Métropole poursuivra la préparation opérationnelle du PLUM (volet urbanisme), du plan de déplacement urbain (PDU), du plan local d'habitat (PLH) et du plan climat. Qu'en sera-t-il de la concertation citoyenne dans ces domaines ? Il serait souhaitable qu'elle soit poursuivie par pôle de proximité et avec une réelle démarche de co-construction.

À l'exemple de la saisie du Conseil de développement de Nantes Métropole sur le contenu de l'organisation du débat "La Loire et nous", il serait pertinent que la Métropole saisisse de nouveau le Conseil sur le contenu de l'organisation de la concertation citoyenne à développer en 2016 pour le PLUM, le PDU, le PLH et le plan climat.

PLUM, PDU, PLH et plan climat sont des sujets qui concernent très directement la vie des habitants. Ils méritent une concertation aussi approfondie que celle que la Métropole a organisée pour le débat "La Loire et nous", même si elle est à organiser sous de nouvelles formes plus adaptées à ces sujets.

Gouvernance métropolitaine et citoyenneté

L'appropriation citoyenne de la construction métropolitaine : une exigence démocratique

Les débats à l'intérieur du Conseil de développement ont mis en évidence deux "postures" apparemment contradictoires mais qui peuvent s'expliquer par des parcours personnels différents dans les histoires et l'antériorité de chacun à l'intérieur de la Métropole.

Combien d'habitants aujourd'hui de Nantes Métropole étaient présents dans les débats qui ont préfiguré la construction du District puis de la Communauté urbaine... il y a maintenant presque un demi-siècle ?

Quelles que soient les postures de chacun, la Métropole de demain ne se construira pas sans une forte appropriation par chacun de son histoire, de ses enjeux, de ses priorités et de son devenir.

C'est une exigence pour une appropriation démocratique de la Métropole par les habitants afin que ceux-ci soient fiers de leur Métropole et puissent dire demain : "*la Métropole c'est nous*".

L'élection demain des conseillers métropolitains au suffrage direct peut aussi y contribuer fortement mais elle ne suffira pas, à elle seule, pour réussir cette exigence d'appropriation démocratique.

Comprendre la fabrication d'une décision métropolitaine : un enjeu de maturité citoyenne

On entend souvent parler d'un fonctionnement technocratique de la Métropole qui serait concentré entre les mains d'un nombre limité de responsables, élus ou non.

On entend également dire, notamment dans des communes qui disposent d'un faible nombre de conseillers métropolitains, qu'elles ne pèsent pas dans les décisions du conseil métropolitain.

Il n'y a sûrement pas de fumée sans feu mais ces propos, en dehors des périodes électorales, intéressent peu les habitants.

Par contre, les décisions prises par la Métropole, petites ou grandes, les concernent très directement. Bien souvent, ils les découvrent une fois qu'elles sont prises voir mises en œuvre. Il en va souvent de même pour les conseillers municipaux !

Pourtant, une décision métropolitaine ne s'improvise pas du jour au lendemain. Elle se fabrique et relève d'un parcours où les élus et techniciens de chaque commune sont présents : conférence des maires, réunion des élus par pôles de proximité, commissions thématiques d'élus, comités techniques entre les services...

Il serait facile de faire un peu de pédagogie et d'informer les citoyens aux différentes étapes de ce parcours décisionnel des différentes hypothèses débattues ou envisagées. Cela permettrait aux citoyens en toute transparence de comprendre les enjeux des décisions en cours et d'y apporter leurs propres éclairages ou expertises.

Cela permettrait de développer la maturité citoyenne dans le processus de prise de décision et au final cela relèverait peut-être tout simplement d'un réel projet de co-construction des décisions.

Pour cela, il n'y a pas besoin de grand chambardement institutionnel mais tout simplement d'une forte volonté politique car les résistances sont multiples à tous les niveaux de l'organisation métropolitaine. Ce serait en tout cas un changement radical des pratiques existantes.

Dans ce domaine, la responsabilité de cette initiative ne relève pas que de la Métropole mais aussi pleinement de celle des élus métropolitains et communaux qui en ont la capacité. Du reste, ce sujet pourrait être facilement élargi aux modes de prise de décisions communales.

En définitive, au-delà de la décision formelle qui relève du conseil métropolitain, ce qui est important c'est le processus de décision et l'implication des acteurs et citoyens dans celui-ci : on pourrait dire "ce qui se passe dans l'arrière-cuisine avant de servir les plats" !