

PLAN LOCAL D'URBANISME *MÉTROPOLITAIN*



Propositions pour le projet d'aménagement
et de développement durable :
dessiner le territoire de demain



Novembre 2015

*Fabriquer du "commun" dans la
métropole*

Quelle citoyenneté ?

Quelles politiques publiques ?

Quelle gouvernance ?

Sommaire

Avant-propos

Philippe Audic, Président du Conseil de développement / 3

Introduction

Michel Juvet, animateur du groupe de travail / 5

Construction métropolitaine et citoyenneté

Donner une plus grande importance au débat / 9

Analyser vrais et faux consensus / 10

Favoriser la lisibilité et la compréhension des projets d'aménagement / 13

Réduire l'usage des concepts fourre-tout / 16

Refabriquer du "commun" / 19

Un autre regard sur les politiques publiques et leurs manques

/ 23

Dépasser le débat "pour ou contre la densité" / 24

Aborder vraiment la question des temps de la ville / 27

La question numérique / 31

La question des vulnérabilités du territoire / 33

Et d'autres thématiques... / 34

Une nouvelle approche de l'espace de vie : la territorialisation

/ 35

Faire vivre la concertation sur le PLUM en 2016

/ 39

Débattre de la gouvernance métropolitaine et de son évolution

Une question à la fois technique et démocratique / 43

Annexes

L'urbanisme "in vivo" - Visite de la ZAC du Vallon des Garrettes à Orvault / 49

Contributions spécifiques des membres du Conseil de développement / 51

Avant-propos

Dans le grand concert des sigles et des acronymes qui rythme la vie des collectivités publiques, le PLUM (Plan Local d'Urbanisme Métropolitain) n'est pas le moindre instrument.



Philippe AUDIC,
Président du Conseil de développement

Il donne le "la" des grandes orientations globales d'aménagement du territoire mais il doit aussi être audible pour chacun des habitants dans sa vie quotidienne.

Le PLUM fixe à la fois les grands principes du développement métropolitain et le détail de la réglementation opposable à chacun en matière d'habitat ou de déplacements.

Ce type de document est évidemment soumis à la concertation et c'est la raison pour laquelle le Conseil de développement a été sollicité pour formuler un avis sur le cadre stratégi-

que du PLUM : le PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable).

Sous l'impulsion de Michel Juvet, un groupe de travail du Conseil de développement examine les enjeux de ce PADD. Il livre ici une première série de réflexions à destination des élus métropolitains.

Fidèle à son esprit, le Conseil a souhaité se décaler des approches classiques en essayant de mettre en évidence les thèmes qui font débat et en identifiant certains manques dans les grandes politiques publiques.

L'objectif est d'enrichir la réflexion collective en essayant de dépasser les lieux communs et les concepts (parfois à la limite du dogme) que peuvent produire les urbanistes.

Introduction

Après plusieurs de mois de travail, le Conseil propose ses réflexions et ses messages pour les élus en charge de la décision.



Michel JOUVET
 membre du Conseil de développement
 Président du Conseil de développement local de la ville de Ste Luce sur Loire

Animer une réflexion autour du PADD du PLUM est une tâche complexe. Il y a à la fois un effet repoussoir pour ceux, nombreux, que le jargon rebute et un effet attractif pour ceux qui peuvent y exercer leurs savoirs d'initiés. Ce premier constat plaide d'abord pour une utilisation minimum de ces acronymes peu mobilisateurs.

Au-delà des décideurs, notre travail alimente la réflexion de tous ceux qui se sentent concernés par l'avenir de ce territoire et que nous appelons à nous rejoindre. C'est l'occasion de remercier tous les membres du Conseil qui ont participé à la réflexion commune avec leurs contributions, orales ou écrites. C'est aussi l'occasion de remercier ceux qui

ont alimenté nos travaux : AURAN, services métropolitains, élus...

Quelques grands messages se dégagent de notre contribution.

Le Projet d'Aménagement et de développement durable pour "fabriquer du commun métropolitain"

Au-delà du jargon, le projet de territoire c'est d'abord fabriquer du commun avant de produire de la réglementation. Il ne s'agit pas que de hauteurs d'immeubles et de lignes de transport mais de vie commune dans un espace métropolitain dont la perception est encore floue. Il s'agit de vivre et travailler dans un territoire que nous voulons accueillant et porteur d'avenir.

Les affichages peuvent cacher des réalités

Au-delà des apparences et des concepts fourre-tout (vivre ensemble, mixité, ville des courtes distances, ville pour tous...), largement utilisés, il faut dire ce qui relève du consensus ou du faux-semblant pour alimenter un débat argumenté mais aussi plus concret pour la vie quotidienne des habitants.

Introduire des thèmes anticipateurs dans les politiques publiques : numérique, temps des villes...

Le PADD est l'occasion d'une vision anticipatrice à travers des thématiques nouvelles qui peuvent "impacter" fortement les politiques publiques : bouleversements liés au numérique, à la désynchronisation des temps de vie, à la vulnérabilité territoriale...

Le débat "pour ou contre" la densité urbaine a vécu

C'est celui de la qualité de l'offre urbaine qu'il faut ouvrir. Qui définit cette qualité ? L'urbaniste, l' élu ? Cette qualité urbaine ne peut aujourd'hui qu'être coproduite avec les habitants, dont on ne fera pas le bonheur malgré eux. Ils ont leurs attentes et aussi leurs contradictions exprimés parfois sous la forme du syndrome NIMBY⁽¹⁾ : "oui, mais pas dans mon jardin" !

Le temps des élus "dentelliers" est arrivé pour s'écarter des approches formatées

Le besoin de logements s'impose pour les nouveaux habitants mais aussi pour ceux qui sont déjà là. Cela concerne nos propres enfants et petits-enfants. Ce besoin résulte aussi de la transformation des modes de vie (structures familiales nouvelles, allongement de la durée de la vie...). Il y a un effort à faire pour mieux répartir les constructions dans les communes, à partir de données "objectives", mais cela ne se fera pas dans l'uniformité. La demande d'habitat, d'espace, d'intimité, de services, de paysage est très variée. Elle ne pourra être satisfaite

que dans une logique de "broderie territoriale" subtile tournant le dos aux approches standardisées.

La territorialisation avec un PADD-socle "pour penser global" complété par des approches territoriales spécifiques pour "agir local"

La Métropole doit tenir compte, tout en assurant une cohérence globale, de la diversité de ses territoires communaux et bassins de vie qui ont des paysages, des réalités structurelles, des potentiels de développement différenciés.

Le Conseil insiste sur le nécessaire développement d'approches territoriales spécifiques et partagées entre communes voisines pour développer des coopérations positives en dépassant la logique centre/périphérie et les cloisonnements communaux.

La Métropole a tout à y gagner tant pour l'efficacité de ses politiques publiques que pour rapprocher les habitants d'une Métropole qui leur apparaît souvent bien éloignée. C'est, dans un contexte de défiance, un enjeu démocratique majeur pour la construction métropolitaine.

Aborder sans tabou la question de la gouvernance et de l'organisation territoriale

Dans un contexte financier "contraint", il faut conserver le dynamisme, la qualité de vie et la cohésion sociale en développant l'innovation et la capacité à fédérer les acteurs autour de priorités communes.

Depuis les années 60, l'intercommunalité nantaise est une construction

(1) NIMBY : Not in my back yard (pas dans mon arrière-cour)

lente. Elle doit aujourd'hui trouver un nouveau souffle démocratique et organisationnel. Au delà du PADD, les élus ont aujourd'hui la responsabilité, avec la société civile, de revisiter l'organisation métropolitaine actuelle pour mettre en perspective ses prochaines étapes : évolution des compétences communales et des pôles de proximité, élection des conseillers métropolitains au suffrage universel, rapport avec les intercommunalités et les pôles métropolitains voisins.

Faire le lien avec les débats "Loire" et "transition énergétique"

Depuis 2014, un renouvellement du dialogue citoyen est engagé par la métropole avec l'organisation de grands débats publics qui sont à mettre en cohérence avec ceux du PLUM.

Le lien avec le débat de 2016 sur la transition énergétique est d'autant plus important qu'il se fonde sur la nécessité pour le PLUM de prendre en compte le Plan Climat Énergie Territorial (PCET).

Prolonger et développer la concertation en 2016

Le PLUM mérite un dialogue citoyen de même qualité et intensité que la Loire et la transition énergétique. En 2015, la Métropole a organisé une concertation citoyenne innovante par pôles de proximité.

Le Conseil de développement propose de la prolonger en 2016 en l'enrichissant.

Comme pour le débat sur la Loire, le Conseil est disponible pour faire des propositions méthodologiques sur cette nouvelle étape de concertation.

Le Conseil souhaite que sa contribution soit mise en débat pour enrichir un projet partagé.

Les questionnements et les messages ne sont pas exhaustifs et le Conseil entend poursuivre sa réflexion au cours des prochains mois et l'approfondir.

Les nouvelles dispositions législatives prévoient que, si la stratégie est globale, les démarches spécifiques PLH (Plan Local de l'Habitat) et PDU (Plan des Déplacements Urbains) doivent faire l'objet de documents distincts.

À ce sujet, et pour les années passées, on peut se reporter aux avis du Conseil de développement :

- [PLH : Observations et propositions du Conseil de développement, février 2010](#)
 - [PDU 2010-2020 : Observations et propositions du Conseil de développement, Paroles de citoyens, mars 2010](#)
-

Rappels

Contexte juridique

Depuis la loi du 12 juillet 2010, dite Loi Grenelle 2, le Plan Local d'Urbanisme (ancien Plan d'Occupation des Sols) est devenu un document unique intercommunal dénommé PLUM : Plan Local d'Urbanisme Métropolitain. Cette loi apporte des modifications importantes à la réglementation pour une meilleure articulation des politiques d'urbanisme, de mobilité, d'habitat, d'environnement et une plus grande prise en compte réglementaire du développement durable. Dans le cadre de la loi du 24 mars 2014, dite loi ALUR : Accès au Logement et Urbanisme Rénové (dite aussi Loi Duflo), le PLUM définit une stratégie commune Urbanisme-Habitat- Déplacements- Développement économique-Environnement. Les démarches spécifiques Programme Local de l'Habitat (PLH) et Plan de Déplacements Urbain (PDU) sont déclinées dans des documents juridiques distincts. Le PCET (Plan Climat Énergie Territorial) doit également être pris en compte. Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) constitue le cadre stratégique unique de développement. Il permettra d'optimiser les ressources territoriales et financières à y consacrer. Le PADD définit donc les grandes orientations du territoire 2030 dans lequel s'inscrit le cadre réglementaire des politiques publiques opérationnelles dans le domaine de l'urbanisation, de l'habitat, du développement économique, des déplacements et de l'environnement. Fin 2015, le Programme Local de l'Habitat 2010-2016 sera, dans un premier temps, révisé pour l'adapter à la loi ALUR avec l'obligation de porter à 25 % la part de logements sociaux. En 2016, des programmes opérationnels sur des secteurs d'enjeux urbains seront définis à travers des orientations d'aménagement programmées (OAP) intégrant les politiques publiques métropolitaines à conduire sur ces secteurs. L'approbation de l'ensemble des documents est prévue en 2017 pour une mise en œuvre début 2018.

Grands objectifs affichés par Nantes métropole

- Accueillir 100 000 habitants à l'horizon 2030 (90 % résultent du solde naturel) avec une agglomération plus accueillante pour les ménages à revenus modestes et qui favorise l'emploi pour tous
- Concentrer les fonctions urbaines dans le respect de la diversité des communes et des quartiers
- Réduire les consommations énergétiques et les émissions de gaz à effet de serre
- Faciliter la mobilité avec les modes doux et des transports collectifs (TC) maillés reliant les centralités
- Développer la qualité de vie avec une offre d'habitat différenciée préservant les espaces naturels et agricoles et favorisant la présence de la nature en ville
- Développer les grandes fonctions stratégiques (Enseignement supérieur, recherche, innovation...) pour donner une dimension européenne à la métropole.

Construction métropolitaine et citoyenneté

Donner une plus grande importance au débat



Pour l'élaboration du PLUM, la métropole déploie des moyens de concertation tout à fait importants. Mais le sujet reste souvent abordé sous un angle "technicien" qui ne facilite pas forcément l'appropriation citoyenne.

L'emploi de formules un peu passe-partout et une manière de formuler des questions induisant les réponses par avance, ne sont pas forcément la meilleure manière d'ouvrir le débat.

La concertation pourrait s'inspirer de ce qui a été fait pour le débat public sur la Loire⁽¹⁾ en permettant une très large expression des habitants. Définir les grandes orientations du territoire est une ambition qui mériterait un grand débat ouvert de la même ampleur que "Nantes, la Loire et nous".⁽²⁾

C'est ce qui permettrait de dépasser les seuls échanges avec ceux qui maîtrisent le langage et les concepts urbains ou ceux qui ont des intérêts particuliers à faire valoir.

C'est ce qui permettrait aussi de mieux identifier la réalité des consensus affichés, de favoriser la compréhension des enjeux au-delà des concepts prémâchés et surtout de fabriquer une appropriation commune du projet de territoire.

(1) "Franchissements de Loire-coeur métropolitain", Propositions du Conseil de développement de Nantes métropole, avril 2014

(2) Le site officiel du débat Loire : www.nanteslairetnous.fr

Analyser vrais et faux consensus



Les débats du Conseil de développement n'ont pas la prétention de refléter le sentiment général de la population ; ils font cependant apparaître des consensus... qui n'en sont pas toujours et des débats de fond. Il est important de ne pas occulter ces divergences d'appréciation dans la population. Il est bien légitime qu'il y ait une pluralité de points de vue.

Des consensus assez bien établis

La qualité de vie métropolitaine

Elle semble faire l'objet d'un consensus global, même si, selon le quartier ou le niveau de revenus, l'appréciation peut être nuancée.

Cette qualité de vie appréciée par les habitants se fonde sur plusieurs éléments :

- une taille urbaine au bon niveau que les habitants considèrent comme ni trop grande ni trop petite. Cette taille pourrait être qualifiée de "moyenne" si le mot n'était pas con-

noté péjorativement quand on parle de ville

- une présence importante d'espaces verts, de parcs, de promenades. Un savoir faire nantais des espaces verts est reconnu, dans la ville et hors la ville, et contribue à la perception d'une forme urbaine "aérée" de l'espace urbain
- une offre de services, notamment de santé, particulièrement variée et appréciée
- un patrimoine qui ne se caractérise pas forcément par l'abondance des grands monuments mais qui n'en reste pas moins riche à découvrir
- une présence forte de l'eau dans la ville souvent qualifiée "d'apaisante".

Le dynamisme du territoire

Ce constat se fonde sur des éléments variés :

- un développement économique qui a su refuser la "tentation de la pause" tout en préservant les équilibres sociaux, environnementaux...
- une convergence de vues entre le monde économique et la sphère institutionnelle

- une capacité à l'innovation qui se manifeste aujourd'hui dans le monde numérique avec une floraison de jeunes entreprises
- une animation culturelle, touristique particulièrement efficace
- une vie sportive intense qui se traduit par la présence au plus haut niveau (masculin et féminin) de plusieurs disciplines
- une vitalité associative constante avec une offre de plus en plus variée dans l'ensemble des communes.

Un territoire attractif

Cette attractivité, souvent mal définie, est pourtant caractérisée aujourd'hui par :

- une présence assez régulière dans les divers classements de villes, même s'il faut relativiser leur importance et surtout s'interroger sur la manière dont ils sont établis...
- une image positive dans les milieux économiques
- un développement progressif et significatif de l'enseignement supérieur et de la recherche (matériaux, mer, santé...).

Cette attractivité repose aussi sur la constitution d'un grand ensemble métropolitain Nantes - Saint Nazaire.



Des consensus apparents mais moins établis qu'il n'y paraît

L'exemple le plus flagrant de ce consensus en trompe-l'œil est celui de la mobilité. Si la qualité du réseau de transports collectifs et le relatif équilibre de l'offre de déplacements sont globalement appréciés, des débats apparaissent souvent sur certaines thématiques :

- Le caractère pionnier de Nantes en matière de transports collectifs... date un peu. Le tramway n'est plus tout à fait "moderne" dans la mesure où il était déjà là à la naissance d'une grande partie de ses utilisateurs actuels. Le succès du Busway et des Chronobus est indéniable mais la capacité du réseau à s'étendre et se renouveler est aujourd'hui interrogée. Le développement radio-concentrique du réseau atteint certaines limites. Par ailleurs, le réseau de transports collectifs est souvent jugé cher par ses utilisateurs
- Le questionnement du stationnement reste souvent le parent pauvre de la réflexion sur la mobilité alors que c'est un levier tout à fait important dans la gestion des déplacements des habitants
- La "fluidité" de la circulation n'est pas toujours garantie dans certains secteurs
- Des questions un peu taboues sont toujours en suspens, notamment celle du Périphérique (maintien en l'état, amélioration, élargissement ?)
- La prise en compte insuffisante du ferroviaire dans le développement des transports collectifs

- Y a-t-il une réflexion aujourd'hui sur les effets du numérique en matière de mobilité (modes partagés, "ubérisation", outils de gestion de la mobilité personnelle...) ?
- Paradoxalement, le plus mal loti en matière de mobilité est bien souvent... le piéton, premier utilisateur de la ville, lequel fait souvent les frais de la "guerre des modes".

Un autre exemple de consensus en trompe-l'œil réside aujourd'hui dans l'offre culturelle. Souvent agrémentée du qualificatif "pour tous", cette offre, qui a fait le succès de Nantes ces 20 dernières années, est peut-être en voie d'essoufflement. Les grands événements (Folle Journée, Voyage à Nantes, Estuaire, Les Machines) ont fait la démonstration de leur efficacité. Jusqu'à quand ? La renommée de Nantes leur doit beaucoup. Mais dans un monde du "court terme", qu'en sera-t-il en 2030 sans renouvellement des acteurs et des projets ? Il y a un risque que les lauriers du succès deviennent la couche sur laquelle on s'endort...

Des thèmes qui font débat

La question des emplois et de leur localisation

L'attente des habitants est grande sur ce point, souvent plus importante qu'en matière d'urbanisme. Dès lors, les élus en charge des documents d'aménagement du territoire doivent placer cette attente au premier rang de leurs préoccupations.

Cela concerne par exemple :

- les risques de rupture dans les grandes entreprises (Chantiers)

- le risque consécutif à l'éloignement des sièges sociaux des grands groupes
- le bilan de certaines initiatives comme les zones franches.

Le rapport élus-citoyens

L'exercice de la démocratie connaît des évolutions liées aux attentes des habitants : exigences plus fortes, rapport nouveau à l'immédiateté, défiance, opacité (réelle ou fantasmée) des politiques publiques...

Cela s'exprime notamment par :

- la distance de certaines catégories de population par rapport aux initiatives de participation citoyenne
- les contestations d'un grand nombre de projets urbains
- l'émergence de formes d'auto-organisation du débat public
- la confusion et les contradictions engendrées entre le statut d'habitant, celui de citoyen et aussi... celui de militant.

La question de la tranquillité publique

Sujet tabou par excellence, il est en général absent des documents d'aménagement. Pourtant, c'est un sujet de préoccupation majeure des habitants. Il reste souvent malheureusement traité sans nuances, ce qui conduit chacun à se positionner en fonction de présupposés idéologiques.

Faute de volonté politique suffisante, cette thématique est occultée alors qu'elle nécessite un examen calme et distancié comme n'importe quel autre aspect de la gestion publique.

Favoriser la lisibilité et la compréhension des projets d'aménagement

Relier les grands projets

Certains projets sont connus, qu'il s'agisse de Notre Dame des Landes, du réaménagement de la Gare, du transfert du CHU, de l'Île de Nantes, du transfert du MIN... D'autres apparaissent moins nettement : l'extension du réseau de chaleur, la connexion lignes de tramway 1 et 2...

Ce qui apparaît peu, c'est le lien entre ces grands projets et la capacité politique à leur donner un sens global. Dès lors, ils peuvent participer à une perception fragmentée de l'action publique qui peut nuire à leur compréhension et à leur acceptation. Le PLUM, comme le SCOT à l'échelle de la métropole Nantes St Nazaire, sont censés afficher une volonté de cohérence des grandes politiques publiques.

Ils doivent être les outils qui relient ces projets et participent à leur donner une vision d'ensemble susceptible de rencontrer l'adhésion.



Projet de réaménagement de la gare SNCF

Permettre la transparence et une meilleure connaissance du financement des projets

Les projets sont généralement annoncés avec des enveloppes financières qui sont rarement maintenues à l'état initial.

Dès lors, et compte tenu parfois de certaines dérives, la finalité économique des projets peut s'en trouver contestée et quelquefois... combattue. Il y a un enjeu de citoyenneté sur la connaissance et la transparence des financements des grands projets. La question de l'efficacité des projets (économique, sociale, écologique...) intéresse les habitants auxquels il faut donner une information à la fois plus précise et plus étalée dans le temps de mise en oeuvre.

Passer de l'affichage à la réalité en matière de participation citoyenne

Les procédures de concertation sont très nombreuses et les outils participatifs se sont multipliés depuis des années.

Les élus nouveaux affichent une volonté de co-construction des politiques publiques et le dialogue avec les habitants a effectivement changé de nature dans les dernières années. Il reste encore néanmoins à faire la part plus nettement entre politiques

de participation et politiques de communication.

La définition du "co" peut être perçue de manière différente selon qu'on se situe du côté du décideur ou de l'habitant.

Ouvrir vraiment les choix dans la concertation

L'élévation du niveau d'information et de formation des citoyens est un élément essentiel du débat public. De leur côté, les élus ont des programmes et des propositions, ce qui est une marque de la démocratie. Mais les habitants souhaitent comprendre la logique des projets et demandent une capacité d'intervention.

La logique strictement descendante a vécu et le dialogue citoyen repose désormais sur un échange (complexe) entre le descendant et l'ascendant. C'est au croisement de ces deux logiques que se joue la démocratie contemporaine.

Ce nouveau type de dialogue est d'autant plus indispensable que les grands projets ne sont pas des démarches "ex nihilo".

Ils peuvent avoir des effets cascade ; ex : la question du CHU est à la fois celle du transfert mais aussi celle du devenir des bâtiments actuels⁽¹⁾, qui semble encore peu posée.

Le nouveau CHU pose aussi la question de l'organisation de la santé à l'horizon de la seconde moitié du siècle (évolution de la médecine ambulatoire, nouvelles technologies...).

Relier impact sur la vie quotidienne et vision globale

Les habitants se sentent souvent concernés selon leur "cycle de vie" (de l'enfant à la personne âgée) et en fonction des impacts sur leur vie de tous les jours. Dès lors, il y a un risque que la participation citoyenne se limite trop souvent aux riverains ou aux "concernés". De cette faiblesse, il faut faire un atout : la réponse des décideurs politiques aux questions des "impactés" doit sans cesse remettre les décisions dans un contexte et une vision globale. C'est la condition pour que les habitants perçoivent le projet et l'analysent avec tous les éléments nécessaires. Dès lors, ils l'accepteront, ou le contesteront, mais avec un regard partagé sur les enjeux. Il faut donc différencier du débat global la réponse faite aux demandes ponctuelles (qu'il faut traiter par la "broderie"). La gestion de la concertation relative aux lignes de tramway des années 90 constitue un bon exemple. Il y avait bien deux niveaux : celui du débat général sur la place des transports publics et celui des aménagements liés aux riverains qui



(1) Sur le thème du transfert du CHU, Revue Place Publique n° 52, septembre-octobre 2015

ont été traités de manière quasi individuelle et avec beaucoup d'efficacité.

Mettre le citoyen devant ses propres contradictions

Les attentes des habitants sont parfois paradoxales. La contestation s'opère parfois sur le mode *"Vous nous présentez un projet déjà ficelé"* mais aussi sur celui *"Le projet est trop imprécis, ça cache quelque chose"*.

Par ailleurs, les habitants ont aussi leurs propres intérêts à défendre : ils demandent une adaptation globale de la ville au vélo mais veulent garder les stationnements dans la rue où ils habitent, ils veulent des logements à loyer modéré pour leurs enfants qui démarrent dans la vie, mais pas dans leur quartier... La réponse à cette contradiction réside en partie dans une information globale de long terme et dans la capacité à faire du lien entre les projets. C'est exactement l'enjeu des documents d'urbanisme s'ils sont bien construits.

Assurer un "retour" après concertation

Le dialogue citoyen efficace est celui qui dure... La faiblesse de beaucoup de débats publics réside souvent dans l'absence de retour.

"On a dit telle ou telle chose, quelle est votre réponse ?"

Un retour, même négatif, est beaucoup plus efficace qu'une absence de réponse. C'est tout l'enjeu du débat public.

À l'occasion de la démarche "Ma Ville demain", le Conseil de développement avait souligné la nécessité de démarches qui ne soient pas simplement ponctuelles⁽¹⁾. Le PLUM est un document réglementaire qui correspond à des périodes encadrées dans le temps. Cela ne doit pas empêcher un débat permanent sur sa mise en œuvre.

Small is beautiful : la broderie du débat

Le dialogue a besoin d'une information abondante et les outils numériques permettent aujourd'hui sa disponibilité permanente. Mais ce n'est pas une condition suffisante : il faut aussi une sorte de "broderie" qui permette de faire en permanence le lien entre le global et le local. En d'autres termes, l'action localisée (petites réunions chez l'habitant, dans l'entreprise, dans les associations...) est plus efficace que la grand messe.

Introduire du tirage au sort dans la concertation ?

Une des réponses aux écueils de la participation citoyenne "classique" peut résider dans le recours au tirage au sort⁽²⁾.

(1) "Nantes 2030, Ambitions-mutations, le scénario des possibles", contribution du Conseil de développement à la démarche Ma Ville demain, septembre 2012

(2) A lire : Principes du gouvernement représentatif, Bernard Manin, Champs Essais
A écouter : Conférence de Goulven Boudic au Conseil de développement
http://www.nantes-citoyennete.com/ACTU/131118_Boudic.html

Le Conseil de développement l'avait recommandé pour le débat Loire et cette proposition a été partiellement reprise. La participation des seuls "volontaires" n'est plus suffisante dans le débat public et peut même fausser les approches. La participation n'est certes pas obligatoire mais on pour-

rait réfléchir à l'exigence d'un minimum d'engagement pour la vie en société (un citoyen tiré au sort pour un jury d'Assises ne peut pas refuser). Sous réserve d'une stricte vérification des conditions de mise en oeuvre, la question du tirage au sort est un élément à approfondir.



Réduire l'usage des concepts fourre-tout

Les urbanistes sont très friands de mots et d'expressions pour qualifier leur action. Ils en inventent de nouveaux très régulièrement. Cette profusion mérite qu'on s'y arrête pour aller voir ce qu'il y a derrière les mots et analyser ce qu'y mettent les différentes catégories d'acteurs.

L'attractivité ?

Elle peut avoir des sens variés. Mot-valise par excellence, l'attractivité est un objectif affiché par toutes les Villes, quelle que soit leur taille.

La définition n'est cependant pas toujours claire.

S'agit-il de marketing territorial ?

L'attractivité semble alors vue comme un souci d'image. Ce qui compte c'est que le territoire apparaisse "rayonnant". Le mot a son efficacité puisque Nantes est bien placée dans toutes sortes de classements et que cela se concrétise avec l'arrivée de nouvelles populations. Le mot a aussi ses limites puisque toutes les villes l'utilisent et qu'il présente toujours le risque que la communication finisse par en cons-

tituer le seul élément. Chaque collectivité affiche les classements favorables et laisse de côté tous ceux dans lesquels elle ne figure pas, tout aussi nombreux...⁽¹⁾

S'agit-il d'afficher des atouts réels ?

Met-on en avant les réalités, en l'état : économie, emploi, tourisme, commerce, industrie, patrimoine, culture, enseignement, recherche ? Et cherche-t-on à adapter les politiques publiques d'attractivité à ces atouts particuliers ?

Quelles sont les cibles de l'attractivité ?

L'attractivité, oui, mais pour qui ? Familles, entreprises, jeunes, étudiants, cadres, retraités ... ? S'agit-il d'amplifier le développement du territoire et d'attirer de nouveaux habitants par l'emploi ou s'agit-il de conforter le cadre de vie pour attirer seulement certaines catégories ? Par ailleurs, une métropole attractive polarise la richesse mais aussi... la précarité. Dès lors comment s'apprécie la notion d'attractivité ?

Vivre ensemble et mixité : justice spatiale ou justice sociale ?

Le "vivre ensemble" ne va pas de soi. C'est le plus souvent une expression-

valise répétée à l'infini et dont le sens finit par se perdre puisque chacun l'accommode comme il l'entend. Le "vivre ensemble" peut ainsi désigner tout et son contraire mais fonctionne comme une sorte de label urbain dont personne ne contrôle vraiment le contenu.

Ce "vivre ensemble" devient ainsi une sorte d'injonction à laquelle on ajoute volontiers le concept de mixité lui aussi fourre-tout bien utile dès lors qu'on parle d'aménagement urbain. Le vivre ensemble passe-t-il forcément par la mixité et laquelle ? Mixité sociale, spatiale, ethnique ? La mixité ne se joue pas que dans l'habitat, elle concerne tous les domaines de la vie quotidienne. Il ne suffit pas de mettre 25 % (et pourquoi pas davantage ?) de logements sociaux pour créer un équilibre. Il faut examiner ce qui se passe à l'école, dans le sport, les associations, les commerces. À force de se focaliser sur le logement, on pourrait oublier l'ensemble des autres fonctions qui font la ville. La proximité des écarts de revenus peut aussi générer des tensions, parfois très fortes. Et la mixité est-elle une demande sociale quand chacun choisit son habitat de plus en plus en fonction de la composition du voisinage et de ses revenus ?

Les stratégies d'évitement progressent parallèlement à l'emploi de l'expression "vivre ensemble". Et les exemples mis en avant pour la mixité sont souvent des quartiers en voie de gentrification, dans lesquels le mélange est... très provisoire et les processus d'exclusion... souvent à l'oeuvre derrière les principes. Le mot mixité est souvent révélateur de la

⁽¹⁾ La lettre à Lulu, n°89, juillet 2015, p.8

difficulté à lutter contre les inégalités. Faut d'égalité, on utilise la mixité... La question du "vivre ensemble" est d'abord une question de justice. Et s'agissant des territoires, on devrait parler autant de "justice spatiale" que de "justice sociale". C'est là l'enjeu du "vivre ensemble métropolitain" : assurer une égale qualité de services publics dans tous les secteurs, quelle que soit leur sociologie.

La proximité ?

Cette notion peut aussi avoir des sens variés.

S'agit-il de proximité physique ?

Il y a une forte demande de services "proches" pour permettre à chacun de trouver ce qu'il recherche près de chez lui. C'est ce qui fonde la notion de quartier et la capacité des habitants à se côtoyer dans la vie quotidienne.

De ce point de vue, la demande de "marchés" formulée par les habitants est significative mais aussi celle des équipements sportifs et des services publics. Les documents d'urbanisme doivent prendre en compte cette attente qui s'apparente à celle d'une sorte de "village dans la ville".

S'agit-il de mobilité et de temps ?

La proximité doit aussi s'apprécier en temps.

L'évolution de modes de vie conduit à une demande de réinvention du vil-

lage proche et en même temps à une demande d'accès facilité à tous les équipements de la ville. On souhaite faire ses courses près de chez soi mais aussi près de son lieu de travail. Les décideurs doivent prendre en compte cette double demande qui complexifie singulièrement la gestion de la mobilité dans le territoire. La formule de la "ville des courtes distances" est, de ce point de vue, assez floue puisqu'elle ne précise pas de quelles distances il s'agit : domicile-emploi, domicile-formation, domicile-loisirs ? Elle ne prend pas en compte non plus les désynchronisations des temps individuels.

La définition de la proximité est-elle identique du côté des habitants et des décideurs ?

Le concept de proximité mérite d'être revisité en tenant compte de l'évolution des modes de vie et des comportements sociaux.

Cela peut s'aborder en inversant le regard et en se demandant comment des orientations d'aménagement se vivent dans le détail, au niveau local ? Qu'en pensent les "fourmis" du lieu ? Comment a été transformée/transgressée la décision publique d'hier ? Il serait utile de mettre en évidence les nombreuses initiatives de tissage local d'activités et de repérer des lieux qui deviennent les nouveaux points de rassemblement et de connaissance mutuelle.

Voir contribution de Pierre Biche :

<http://www.nantes-citoyennete.com/TRAVAUX/ContribBiche.html>

Refabriquer du "commun"



Produire de la décision publique est un exercice de plus en plus difficile. Les principes démocratiques qui fondent la vie en société sont remis en cause par des habitants dont la demande d'intervention grandit en même temps que... la défiance. Ces habitants ne sont pas égaux devant la parole : il y a aussi des sans voix. Mais être sans voix, ce n'est pas seulement être pauvre –la vision serait trop réductrice–, c'est aussi ne pas avoir de porte-parole, être dans une forme d'isolement, ne pas être intégré dans des réseaux... Dans ce contexte, la fabrique du commun entre les citoyens ne s'opère plus selon les principes classiques de la démocratie représentative.

Accepter les citoyens tels qu'ils sont et non pas tels qu'on voudrait qu'ils soient

Le mot citoyen est suremployé. Cette inflation occulte le réel. Un mouvement dit "citoyen" bénéficie d'un

préjugé favorable alors qu'il peut masquer une défense d'intérêts spécifiques ou servir de paravent à une action militante ciblée. Les citoyens d'un territoire ne doivent pas être fantasmés. Ils sont juste réels avec des défauts mais aussi un certain nombre de qualités.

Des citoyens défiants

À l'occasion des Rencontres nationales des Conseils de développement, tenues à Nantes⁽¹⁾ en 2013, le chercheur Yves Sintomer avait livré un certain nombre d'indications issues notamment des baromètres CEVIPOF et de différentes études européennes :

- *Vous intéressez-vous à la politique : oui à 60 %*
- *Pensez-vous que les responsables politiques s'intéressent à vous : non à 83 %*
- *Les responsables politiques peuvent-ils répondre aux défis du futur : oui à... 10 %*
- *Souhaitez-vous avoir davantage de possibilités de participation citoyenne : oui à 81 %*
- *Mais dans le même temps, le niveau de confiance dans certaines grandes institutions publiques reste élevé, à 80 % pour les hôpitaux et 65 % pour la police.*

Rien n'est donc simple... mais globalement la société se fragmente et s'archipellise comme disent les sociologues. Le niveau de méfiance grandit autant entre les groupes sociaux eux-mêmes qu'avec les décideurs, ce qui

(1) [Actes des Rencontres nationales des Conseils de développement, Nantes, Février 2013](#)

est une complication supplémentaire pour ceux qui sont en charge de la décision publique.

Des citoyens-clients

Les études d'opinion font apparaître une autre caractéristique, celle d'une vision contractuelle de la démocratie. Cela heurte la culture traditionnelle de la démocratie représentative puisqu'un grand nombre de citoyens envisagent désormais la politique à la manière d'une "prestation de service", choisie et éventuellement contestée par des "clients-citoyens".

Des citoyens qui ressentent l'impuissance politique

La société fait face à des mutations sur lesquelles elle a peu de visibilité, ce qui renforce les angoisses. Le modèle de développement ne rassure plus sur sa viabilité mais le nouveau a beaucoup de mal à se dessiner. Simple adaptation aux temps nouveaux ou changement de paradigme ? La réponse politique n'est pas claire. On attend des décideurs publics qu'ils donnent du sens à l'avenir. Ceux qui gouvernent répondent par des mesures diverses à des questions posées, sans toujours dresser un état des lieux général qui donnerait du sens. Faute de vision globale, les citoyens pratiquent souvent ce qu'on appelle la "micropolitique" avec des actions ponctuelles. Cela peut être très radical comme à Notre Dame des Landes, mais aussi... plus serein. À titre d'exemple nantais, le projet de Pont transbordeur développé par une association s'est transformé peu à peu en véritable projet politique d'amé-

nagement de tout un quartier sur la base de la dimension fluvio-maritime de la ville. Ces actions constituent souvent le moyen de rétablir le dialogue avec des institutions bloquées. Ce type d'action politique ne remplace pas la démocratie représentative, c'est un aiguillon pour stimuler l'action des représentants du peuple en leur disant : "le monde change, il faut donner un sens à l'avenir". Si la politique a un sens, c'est celui de dessiner le mouvement.

Des citoyens qui inventent leurs propres territoires

Les rapports des citoyens à l'espace se lisent aujourd'hui dans les comportements et dans des modes de vie qui transcendent les territoires institutionnels. L'appartenance territoriale se joue à des échelles multiples selon qu'on travaille, se forme ou se divertit. Dans ce contexte de territoires "non finis", il s'agit de recomposer et d'articuler les fonctions des espaces de vie, de décision, de solidarités, sans oublier les espaces virtuels dans lesquels s'organise aujourd'hui une vie numérique... Espaces qui peuvent être rigides ou dynamiques et dont l'art de la gouvernance réside dans la capacité à



gérer les écarts, les décalages et les interfaces. Cette situation est déstabilisante mais correspond à un monde émergent qui est celui de la combinaison des lieux et des réseaux.

Faire des habitants des co-producteurs

Les citoyens ne se contentent plus d'être consultés, ils veulent davantage. La consultation est de plus en plus vécue comme une simple modalité visant à faire accepter une décision déjà prédécoupée.

Ils veulent devenir co-producteurs des politiques publiques, ce qui oblige à des remises en causes complexes :

- Comment définit-on l'intérêt général ? Faut-il accepter des conflits entre divers intérêts collectifs qui s'affichent tous légitimes ?
- Un élu est-il capable de changer d'avis et de se remettre en cause après un débat ?
- Le management public est-il capable de se remettre en cause ?

Le principe de la co-construction est désormais affiché par les décideurs politiques. Les citoyens disent *chiche* !

Expérimenter le design pour élaborer les politiques publiques

Le "design" ⁽¹⁾ des politiques publiques est un concept nouveau mis au

goût du jour, notamment par "la 27e Région", le laboratoire d'innovation publique lancé par l'Association des Régions de France. L'idée est fondée sur le principe "À quoi ressemblerait l'action publique si elle était conçue avec et pour les populations ?" et s'appuie sur une remise en cause du "management public" contemporain pour lequel l'habitant a souvent davantage une valeur de consultation que de construction.

L'utilisation de ce concept est particulièrement adaptée au débat public à plusieurs égards :

- le souci de ne pas se contenter des données de départ. Dans le cas du PLUM, les éléments fournis par ceux qui sont en charge de la décision sont-ils suffisants ? Sont-ils vraiment partagés par ceux auxquels la décision s'applique ?
- la volonté de se centrer sur l'utilisateur et de faire appel à une forme d'empathie : il faut aller plus loin que le simple déclaratif des habitants qui peuvent parfois exprimer la conformité à un air du temps et masquer le ressenti véritable. La méthode du "design" a pour objectif de rechercher la solution qui marche plutôt que la meilleure "en théorie".

Le PADD du PLUM comporte une dimension prospective qui oblige à réinterroger en permanence le cadre donné au départ. En ce sens, le concept de design des politiques publiques s'applique parfaitement au sujet. Cette notion de design des politiques publiques est encore très expérimentale. Elle est pourtant une des bases de la refondation de la fabrication des politiques publiques.

(1) <http://www.la27eregion.fr/design-politiques-publiques/>

Un autre regard sur les politiques publiques et leurs manques



Le PADD va fixer les grandes orientations du développement du territoire pour les années qui viennent.

Il va essentiellement traiter de l'habitat, du développement économique, de la mobilité, du développement durable. Les élus disposent pour cela de l'expérience et des meilleurs experts.

L'intérêt de la consultation des citoyens, et notamment du Conseil de développement, c'est de permettre un décalage du regard pour ne pas se contenter de l'examen commenté des politiques publiques.

C'est la condition pour :

- poser un regard distancié et offrir une vision renouvelée des thématiques habituelles
- identifier des manques éventuels dans les thématiques abordées
- anticiper des politiques publiques à venir.

Dans cet esprit peuvent être abordées, sans que la liste soit exhaustive, la question de la densification urbaine, de la révolution numérique, des vulnérabilités du territoire, de la gestion du temps des villes...

Dépasser le débat "pour ou contre la densité"

La densité urbaine est en fait une sorte de pléonasme. On devrait plutôt parler de renforcement ou de diminution de la densification urbaine. L'urbain est par définition dense. Il l'est à des degrés divers mais c'est le principe même de la ville, tout comme du village qui, avec peu de population, peut avoir un tissu de constructions très dense. Le débat sur la densification urbaine est récurrent dans toutes les villes. Le mot n'est certes pas très vendeur même si l'intention est louable : économiser l'espace et rationaliser la gestion des services urbains en renforçant la densité des constructions. La perception du mot est plus ou moins positive chez certains habitants et le débat public se nourrit de nombreuses controverses sur le sujet. Le débat n'est pas exempt d'idéologie (l'individuel contre le collectif) et l'habitant ne saisit pas toujours très bien en quoi le fait de "se serrer" davantage va le rendre plus heureux. Il le comprend d'autant moins que celui qui professe le collectif densifié est souvent adepte de l'individuel pour son propre usage...

L'importance du débat doit cependant être nuancée par une analyse plus fine selon les strates de population. Une récente enquête conduite par l'AURAN⁽¹⁾ a montré que l'attitude variait beaucoup en fonction de l'âge et du statut (locataire ou propriétaire) et que la réaction majoritaire des habitants était plutôt... une relative indifférence. Cette indifférence trouve

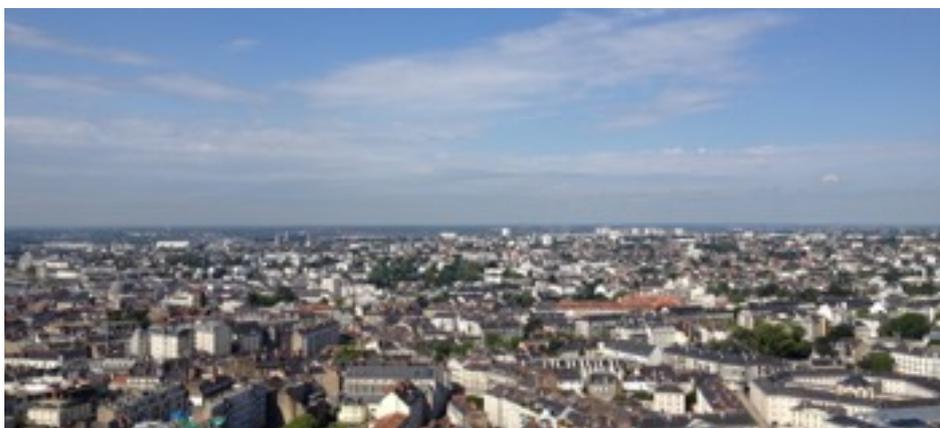
ses limites lorsque les habitants se sentent directement concernés. Dans ce cas, la réaction de l'habitant n'est pas la même que celle du citoyen ou encore moins du militant. Les enquêtes montrent également que chacun a pris conscience de la nécessité de loger, sans trop les éloigner, tous les habitants supplémentaires du territoire. S'agissant d'une progression résultant du solde naturel, il s'agit essentiellement en fait de loger nos propres familles, enfants ou parents. L'appréciation globale sur la densification révèle son caractère inévitable dans un territoire qui voit sa population augmenter : ce qui fait débat, c'est comment la conduire... Ce qui est en jeu c'est la qualité de l'offre urbaine et pas simplement la hauteur des immeubles. C'est un débat essentiel qui gagne à sortir des lectures simplificatrices.

Passer du dogme à la subtilité

Ce qui est attendu du PLUM, c'est d'abord de l'intelligence et de l'efficacité. Pour que la densification ne soit pas seulement le dogme intangible de l'aménagement urbain, le PLUM doit apporter des réponses empreintes de subtilité et de diversité. Tant que les habitants constateront le remplacement, quel que soit le type de quartier et le plus souvent sans information ni concertation préala-

(1) [Enquête AURAN 2014 : La densification de la métropole nantaise - Perception et opinion des habitants](#)

bles, d'une jolie propriété par un immeuble sans caractère, le débat perdurera. La densification ne doit pas être la même partout et il y a urgence à traiter le sentiment des habitants qui ressentent la logique du "coup par coup" sans vision d'ensemble. Ils peuvent avoir l'impression que la densification est d'abord une affaire simplement de gestion "immobilière".



Lier densification et qualité urbaine

Il y a un enjeu d'innovation urbaine à traiter.

Si cette nécessité n'est pas prise en compte dans les années qui viennent, on aura certes permis le logement des habitants supplémentaires mais on n'aura pas vraiment embelli la ville. Il y a une faiblesse de la réflexion urbaine sur ce point. Les architectes et les urbanistes proposent des solutions ici ou là sans que la vision globale apparaisse. Ils restent encore trop souvent convaincus que la justesse de leurs points de vue les rend "étanches" aux attentes des habitants. Il y a, de la part des urbanistes, abondance de discours sur l'esthétique, la fonctionnalité... mais les habitants perçoivent une réalité différente de celle qui

ressort des images de synthèse illustrant les projets urbains. Le dialogue citoyen est fondamental sur ce point. S'il ne s'établit pas autrement que sous la forme des consultations d'usage, il y aura des oppositions de plus en plus fortes. Et surtout, dans 30 ans, les descendants des élus (et des membres du Conseil de développement) pourraient bien ironiser sur ce qu'ils appelleront peut-être les carences de leurs aînés...

Renouveler le vocabulaire

Les urbanistes sont de grands pourvoyeurs de mots et d'expressions. Le mot densité, par exemple, évoque l'entassement, l'embouteillage, la pollution, l'insécurité alors qu'il s'agit peut-être simplement de "rapprocher" les habitants. Il n'y a pas de lien social dans des espaces trop distendus. Chacun le sait, la ville est faite de "rapprochements", de "frottements" entre individus et groupes sociaux. C'est une des conditions pour limiter les phénomènes ségrégatifs. Se serrer un peu, c'est aussi se rapprocher. Dès lors, peut-être faut-il inventer un autre slogan : la "ville rapprochée". Le rapprochement n'est pas connoté de la même manière que la densité.

Faire des communes et du "péri-urbain" un territoire de projets innovants

Le PLUM doit être l'occasion de sortir du schéma de la ville-centre tirant derrière elle les territoires qui l'entourent. Même quand il correspond à

des réalités, ce schéma est contesté par les habitants qui ont parfois le sentiment de territoires à plusieurs vitesses. Le péri-urbain⁽¹⁾ a longtemps été méprisé alors qu'il peut être l'espace de nouveaux projets et un champ d'expérimentation qui tient compte des attentes exprimées par les habitants. Faute de cette attention au péri-urbain, le sentiment (réel ou suramplifié) de délaissement peut s'accroître et produire des effets délétères.

S'interroger sur un nouveau rapport à la propriété

La demande de propriété reste très forte chez les habitants.

C'est à la fois une habitude culturelle (construction d'un projet du long terme, transmission dans le cadre d'une lignée familiale, affirmation d'un statut personnel) mais aussi économique (construction d'un patrimoine, attente de plus-value). Le nombre de propriétaires de leur logement continue de croître. Est-ce une tendance durable sur le long terme ?

La question mérite au moins d'être posée, compte tenu d'un certain nombre de signaux faibles observés dans la société contemporaine.

Dans un monde qui commence à privilégier de plus en plus l'usage à la possession pour toutes sortes de biens et dans un contexte où les plus-values immobilières se relativisent, cette évolution du rapport location-



propriété pourrait faire évoluer la donne du logement et de sa configuration.

Ce rapport location/propriété peut se trouver interrogé aussi par la nécessité de moduler le type de logement occupé selon les temps de la vie.

⁽¹⁾ A lire : Atlas des campagnes de l'Ouest, sous la direction de Valérie Jousseume et Christine Margetic, Presses Universitaires de Rennes, 2014

Aborder vraiment la question des temps de la ville

C'est un leitmotiv au Conseil de développement mais c'est un aspect de la gestion publique peu pris en compte par le territoire nantais.

On évoque "l'espace disponible" pour une infrastructure mais rarement ses temps d'usage. On débat des embouteillages, de la nécessité (ou non) de nouveaux franchissements de la Loire. On échange beaucoup d'arguments mais on s'arrête rarement sur le fait qu'un encombrement, si pénible soit-il, ne dure que deux petites heures sur les 24 que compte la journée. Dès lors, le débat se focalise sur la période embouteillée sans s'interroger sur le fond : doubler ou tripler un équipement ne modifiera en rien la durée de l'embouteillage, au mieux il résoudra le problème pour une année, peut-être deux. Qui se souvient des discours officiels, dans les années 90, lors de l'inauguration du bouclage du Périphérique ? *"On allait être tranquille pour longtemps..."*.

Dans un autre registre, on parle beaucoup du temps de travail. Et pourtant, même si Nantes métropole a fait beaucoup de progrès sur ce point, le personnel de ménage continue de travailler, dans les entreprises ou dans un certain nombre d'administrations, entre cinq et sept heures du matin. Quelle est la justification de cette contrainte pour des gens le plus souvent précaires et à des horaires avec peu de transports publics ? Qui demanderait à un artisan d'intervenir à cinq heures du matin, au motif que cela dérangerait moins que dans la journée ?

La question du temps est donc une question primordiale de la gestion publique, et notamment en matière d'urbanisme.

Prendre en compte une ville qui s'étend dans l'espace, mais aussi dans le temps

Notre raisonnement sur l'espace est daté, un peu comme si la société était immuable. Nous sommes sortis du temps rural où les cloches de l'église rythmaient le travail, celui aussi de la société pré-électrique où la lumière du jour donnait le tempo de la vie quotidienne. Nous sommes sortis aussi du temps industriel, rythmé par la sortie des usines et des bureaux. Les groupes sociaux ont changé. Qui est urbain, qui est rural, à part le paysage ? Selon le sociologue Jean VIARD, un français parcourt aujourd'hui en moyenne 45 km par jour contre 5 dans les années 50. Dès lors, quel est son territoire de référence et quelle est sa définition de la proximité ?

Les nouveaux rythmes urbains sont désormais :

- ceux des horaires désynchronisés, flexibles, des temps partiels, des RTT, des loisirs
- ceux d'un repos dominical désormais "secoué" par le commerce bien sûr mais aussi par le sport (rencontres avancées en semaine)

et par les religions (offices en semaine)

- ceux des nouveaux temps sociaux : à Paris, l'heure moyenne du coucher est de 23h00 contre 21h00 en 1950. Un salarié parisien sur trois a des horaires de travail décalés en soirée ou le week-end
- ceux du "on demand" puisque même les temps de la télévision sont désormais dépassés. La consommation de produits audio-visuels, comme celle d'Internet est maintenant celle du "où je veux, comme je veux, quand je veux". Le journal de 20h rassemblant une famille sera bientôt un vestige de temps anciens
- ceux aussi d'un chômage structurel qui touche une large part de la population.

Seule l'Education nationale offre un rythme social partagé.

Se pose désormais la question de "la ville en continu".

En matière de déplacements, cela se traduit par une situation dans laquelle la part des déplacements domicile-travail n'est plus prépondérante, où l'on se déplace pour toutes sortes de motifs, ce qui explique que la voiture (avec les mêmes motivations que pour le vélo) conserve une grande séduction puisqu'elle s'adapte aux besoins individuels. Ces mobilités diffuses interrogent les décideurs : comment s'adapter, comment arbitrer entre des aspirations contradictoires ? L'entrée temporelle est désormais indispensable puisque l'entrée spatiale se heurte à une contrainte forte, celle d'un espace urbain qui n'est pas extensible à l'infini.



Aborder le sujet du temps conduit à poser quantité de questions sur l'organisation sociale.

Le géographe Luc Gwiadziński⁽¹⁾, spécialiste des questions du temps, indique que l'enjeu est de concilier trois villes : celle qui travaille, celle qui dort, celle qui se distrait. On pourrait en ajouter désormais une quatrième, celle de ceux qui sont exclus du travail. La difficulté réside dans le fait que ces trois fonctions ne sont plus rythmées par des normes communes.

Etablir des scénarios du temps des villes

Plusieurs scénarios sont envisageables quant à cette question du temps :

- Le premier est celui du "laisser faire", avec le risque de multiplication des conflits, des ségrégations et des groupes de pressions imposant leurs volontés et leurs usages
- Le second est celui de la prise en compte des différentes attentes des usagers et de l'arbitrage politique. Ce scénario est complexe, compte tenu de la multiplicité des attentes

⁽¹⁾ La Ville 24h sur 24, Luc Gwiadziński, Ed. de l'Aube

qui rendent le consensus difficile. Les "bureaux des temps" s'inscrivent dans ce cadre. Mis en place dans certaines villes (Paris, Lyon, Montpellier, Rennes, Belfort, Poitiers...), ils sont des lieux de débat de ces questions. Ils ont une approche très large du problème et leur action est encore difficile à évaluer.

Créer un groupe métropolitain de réflexion élargie

La question des temporalités urbaines est d'abord celle du dialogue entre les parties prenantes. Faute de cet échange, tous les acteurs et les groupes sociaux ont de bonnes raisons de garder la situation en l'état. Un des premiers thèmes de réflexion de cette structure de travail pourrait concerner la mobilité.

Dans ce domaine, on peut avancer des propositions de travail :

- Les Villes ont investi beaucoup dans les transports collectifs mais leur part de marché stagne autour des 15 %, alors que les frais de fonctionnement qui découlent des investissements explosent. Les transports collectifs correspondent au monde des horaires fixes, les modes doux s'adaptent aux horaires flexibles. Dès lors, investir (pour des sommes moindres) sur les modes piétons et vélo peut se révéler un bon calcul à terme. Pourquoi pas davantage d'axes lourds vélos, sorte d'itinéraires sécurisés qui développeraient la pratique ?

- La prise en compte de la dimension temps dans les Plans de mobilité d'entreprise est indispensable. Le seul choix entre l'embouteillage de voitures ou le bus surchargé n'est pas suffisant.
- Le développement de l'intermodalité
- Retenir des objectifs ciblés, sans vouloir tout globaliser :
 - horaires universités
 - horaires services publics
 - optimisation de l'utilisation des équipements publics (c'est déjà le cas pour le sport)
- Multiplier les initiatives qui peuvent sembler marginales mais dont l'addition peut se révéler efficace.

Ce groupe de travail pourrait s'intéresser aussi aux conditions d'accès aux services publics.

On débat beaucoup des ouvertures dominicales des commerces mais assez peu de celles des services publics. Il y a pourtant une demande importante dans ce domaine.

Il ne s'agit pas forcément de tomber dans la mythologie du "tout ouvert 24h sur 24" mais plutôt d'inventer de nouvelles relations sociales fondées sur des rythmes temporels adaptés aux modes de vie d'aujourd'hui.

L'enjeu, pour les projets urbains, est démocratique. Comment appréhender la civilisation urbaine à travers ses nouveaux rythmes de vie ?

Sans cette réflexion sur le temps, ce sont les disparités sociales qui grandiront. Seuls ceux qui en ont les moyens peuvent s'affranchir des contraintes du temps.

Le PADD de Nantes métropole marquerait son originalité et son caractère pionnier en intégrant cette dimension temporelle.

Le temps des autres villes ?

Un certain nombre de grandes Villes ont intégré la question du temps dans leurs politiques publiques.

Ces nouvelles approches ne se sont pas faites sans difficultés mais des actions concrètes ont vu le jour en matière d'horaires d'ouverture des services publics, de mobilité, de services numériques...

Au-delà du constat de la désynchronisation des temps de vie et d'une nouvelle articulation temps/espace, il est parfois difficile, pour les décideurs publics, de passer du discours à l'action. L'expérience des villes qui ont engagé un processus d'action concrète mérite d'être analysée, compte tenu de la variété des initiatives prises dans ces territoires innovants.

Même si Nantes a commencé d'intégrer ces questions à travers son agenda 21, le Conseil de la nuit ou le tout nouveau Conseil de l'égalité hommes-femmes, la métropole n'en a pas encore fait une politique publique identifiée clairement.



La question numérique



Évoquer la question numérique peut paraître une banalité aujourd’hui et pourtant les collectivités publiques gardent souvent, malgré des discours officiels contraires, un temps de retard dans ce domaine.

La numérisation, la dématérialisation des supports et des échanges, l’apparition de la production 3D, la distorsion du temps et des distances, l’ouverture des données publiques, le poids des réseaux sociaux bouleversent la société contemporaine. Nous nous y adaptions (plus ou moins) de manière individuelle mais sans toujours discerner les bouleversements à venir.

Les chocs sont réguliers et en progression exponentielle. Ils impactent les modes de vie mais aussi et de plus en plus l’emploi. Le schéma selon lequel une technologie nouvelle supprime des emplois mais en crée d’autres est-il encore d’actualité ? Ou sommes-nous devant un nouveau défi économique jamais rencontré jusqu’alors ?

Les balbutiements de l’intelligence artificielle annoncent d’autres révolutions dont nous ne mesurons pas les effets dans un avenir qui n’est pas celui de la science fiction et qui pourrait être plus proche que nous le pensons : robotisation, santé...

Construire un territoire des réseaux numériques

Prendre en compte la dimension numérique dans le PADD est aujourd’hui une nécessité pour tous les territoires.

Cela concerne :

- L’économie : il s’agit de la création de nouvelles activités mais aussi de la transformation et de l’adaptation des anciennes
- La démocratie : il s’agit d’ouverture des données publiques, de transparence, de gouvernance 2.0. L’enjeu de l’Open data, pour l’instant mal perçu, pourrait se révéler plus important qu’on ne pense à moyen terme. Les données libérées

jusqu'à maintenant souffrent d'un double handicap : leur caractère stratégique assez faible et la difficulté technique d'exploitation par les citoyens. Tant que cette ouverture s'effectue dans une logique descendante, l'enjeu apparaît peu ; mais le temps où ces données publiques se libèreront sans intervention hiérarchique peut arriver vite. Une sorte de wikileaks des collectivités est plausible...

- L'information : les médias sont touchés très fortement par le numérique. Ils sont bousculés, remis en cause et risquent même, dans certains cas, la disparition. À l'échelle locale, la question de la fabrication et de la diffusion de l'information revêt une importance particulière
- La vie quotidienne : l'irruption du numérique dans la vie quotidienne a des conséquences importantes, même pour ceux qui entretiennent l'illusion de résister. La place des "applications" disponibles aujourd'hui sur l'internet mobile offre de nouvelles perspectives à la gestion publique.

Engager la mutation sans attendre

Nantes a des atouts qui lui donnent des raisons d'envisager l'avenir avec confiance et d'engager cette mutation numérique :

- Une nouvelle génération d'élus très au fait de ces questions
- Des outils de développement des entreprises qui ont déjà anticipé un certain nombre de changements et

qui peuvent jouer la carte de la singularité nationale et internationale

- Une réflexion sur la gouvernance qui intègre désormais la question numérique
- Des ressources locales en matière de design des politiques publiques.
- Des structures innovantes qui placent Nantes en situation de jouer un rôle pionnier : [Cantine numérique](#), [Ouest Médialab](#), [IRT Jules Verne](#), [Fablab](#)...

Le PADD doit prendre en compte les bouleversements numériques⁽¹⁾ qui affecteront les politiques publiques classiques (habitat, mobilité, environnement...) mais aussi et surtout la vie économique.

Cela doit s'apprécier à plusieurs égards :

- Le brouillage des frontières entre marchand et non-marchand s'accentue
- Le numérique doit désormais s'aborder en termes de logique industrielle
- Les destructions d'emplois importantes peuvent être une hypothèse d'avenir à envisager
- La question de l'innovation est ainsi devenue centrale dans les politiques de développement.



(1) On lira avec intérêt "L'âge de la multitude", Henri Verdier, Nicolas Colin, Armand Colin
On lira avec le même intérêt la critique du livre par Dominique Boullier dans Mediapart
<http://www.internetactu.net/2012/09/07/l'age-de-la-predation/>

La question des vulnérabilités du territoire

L'élaboration des documents d'aménagement du territoire a toujours tendance à penser l'avenir en minimisant les craintes et les faiblesses ou... en les surestimant. En matière de risques, cette attitude est la plus répandue. Le PADD doit prendre en compte cette dimension de "la métropole résiliente" pour que le territoire développe une capacité à identifier et à graduer les risques. C'est ce qui lui permettra d'imaginer les réponses et surtout de définir des politiques de prévention.

Ces vulnérabilités sont diverses :

- **Naturelles** - Pour la métropole, elles sont souvent liées à l'eau, sa disponibilité, sa qualité et son excès s'agissant des inondations. La question du changement climatique est évidemment une donnée de cette situation. Les risques sismiques, même s'ils sont moindres, sont aussi à prendre en compte, de même que les pandémies, la qualité de l'air...
- **Technologiques** - Elles sont connues à Nantes et dans la métropole Nantes-St Nazaire : nuage toxique de 1987, marées noires, risques ferroviaires dans le tunnel de Chantenay et dans la traversée de la raffinerie de Donges. Les grands incendies urbains restent aussi une préoccupation, souvent la principale pour les professionnels du secours
- **Sociales** - La société numérique évoquée plus haut est aussi un nouveau facteur de risques. Par ailleurs, la fragmentation de la société peut être, à moyen terme, une nouvelle cause de risques majeurs : conflits divers, risques générés par l'accentuation des écarts sociaux.
- **Economiques** - Les grandes entreprises qui sont aujourd'hui les fleurons du territoire ne sont pas à l'abri de chocs. L'exemple de territoires, autrefois prospères, asséchés par des crises, est à méditer.

Penser une culture du risque dans l'aménagement du territoire

La métropole a déjà engagé une démarche d'analyse et d'identification pour imaginer les meilleures conditions d'aménagement et d'évolution de la ville. Cette démarche serait utilement confortée par un volet "prévention des risques" intégré au PADD pour établir des principes partagés. Le temps des experts et des informations "retenues" est révolu pour faire place à celui du partage de l'information. La construction d'une culture du risque chez les habitants est le meilleur antidote au catastrophisme qui ne manque pas de se développer en l'absence de transparence.



Et d'autres thématiques...

Même si elles ne relèvent pas directement du PLUM, ces thématiques conditionnent la vie des habitants. Elles participent à la définition d'un projet pour le territoire. À ce titre, elles sont toutes aussi essentielles que les grands sujets qui constituent traditionnellement la trame des documents prospectifs.

Retrouver des zones de silence

Des enquêtes conduites à l'échelle de l'Europe font le constat que près des deux tiers des habitants des zones métropolitaines se considèrent gênés par le bruit. Globalement, cette sensibilité au bruit a tendance à croître et à gagner des zones moins fortement urbanisées.



La question des zones de calme (à défaut de silence) n'est pas une question anecdotique.

C'est un des enjeux majeurs de l'aménagement du territoire dans les années à venir. Les grandes villes travaillent aujourd'hui sérieusement ce sujet mais cette question dépasse aujourd'hui la logique strictement urbaine.

Y a-t-il une place pour les sujets souvent oubliés?

La réflexion sur le PADD pourrait conduire à évoquer aussi des politiques publiques souvent absentes des réflexions prospectives :

- la vie sportive - Toujours traitée de manière spécifique, elle impacte pourtant tous les domaines de la



vie des habitants : équipements, santé, loisirs, transports, économie, lien social...

- les politiques de santé publique
- les politiques culturelles
- l'accueil de la petite enfance
- les politiques de tranquillité publique et tout ce qui tourne autour de ce qu'on appelle aujourd'hui les incivilités

Une nouvelle approche de l'espace de vie : la territorialisation

Il faut ter-ri-to-ria-liser ! ⁽¹⁾



Du local au global et... inversement

La loi Grenelle de juillet 2010 a institué un seul plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) dénommé plan local d'urbanisme métropolitain à Nantes (PLUM) avec un seul projet d'aménagement et de développement durable. C'est une évolution fondamentale comparativement aux 24 plans locaux d'urbanisme communaux antérieurs, même s'ils étaient approuvés en dernier ressort par la métropole.

Dans cet esprit, le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) métropolitain est un cadre stratégique fédérateur partagé entre les communes. Sa préparation a été abordée avec une logique participative innovante au niveau des pôles de proximité, avec les communes qui les constituent, avec cependant un traitement spécifique pour la Ville de Nantes.

Pourtant, chacun sait que, souvent, "le diable se cache dans les détails". La tentation de revenir, "par la fenêtre", à une approche purement communale reste présente, avec des déclinaisons du PADD puis du PLUM et des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiques à chacune des 24 communes sans dimension globale. Cette approche serait contraire aux objectifs de la loi Grenelle et à un réel projet métropolitain lisible pour les habitants. Pour autant, la Métropole doit évidemment prendre en compte la spécificité des territoires communaux qui la composent.

⁽¹⁾ Concept d'approche des politiques publiques qui doivent se fonder sur les spécificités des territoires (bassins de vie) indépendamment des logiques verticales et cloisonnées (limites communales par exemple)

Ils ont des parcours, des paysages, des réalités structurelles, des potentiels de développement différenciés dont il faut assurer la cohérence globale.

Cette approche spécifique ne peut pas être simplement gommée au nom du seul intérêt supérieur de l'intercommunalité.

Un PADD à plusieurs niveaux

Compte tenu des réalités territoriales, il serait pertinent de construire un PADD à deux niveaux :

- Le PADD métropolitain-socle définissant les grandes orientations stratégiques fédératrices pour les 24 communes
- Ce PADD métropolitain-socle serait complété par des approches territoriales prenant en compte les spécificités des différents bassins de vie de la métropole ou introduisant des approches intercommunales pour des secteurs à grands enjeux ou à fort potentiel de développement concernant plusieurs communes à l'intérieur de la Métropole. Il s'agit en fait d'adapter les périmètres pour optimiser les politiques publiques et en assurer la cohérence mais aussi de les rendre plus lisibles pour les habitants.

Deux raisons majeures militent pour intégrer cette approche "territorialisée", permettant la prise en compte des particularités :

- La première repose sur la grande diversité des territoires à l'intérieur



de la métropole, parfois même à l'intérieur d'une même commune, notamment les plus grandes. La stratégie métropolitaine ne se décline pas à l'identique selon les territoires du Nord ou du Sud, de l'Est ou de l'Ouest.

- La seconde, plus fondamentale, repose sur la nécessité de favoriser un maximum de coopérations en matière de politique d'urbanisme, d'habitat, de mobilité entre des communes voisines. Il existe aussi des "bassins de vie" qui ont leur propre spécificité potentielle de développement, même s'ils ne correspondent pas toujours au périmètre des actuels pôles de proximité.

Ces approches territoriales différenciées favoriseraient les nécessaires coopérations entre des communes proches, tant entre les élus qu'entre les instances citoyennes et associatives pour apprendre à mieux travailler ensemble, entre "voisins".

Ces approches favoriseraient également une meilleure définition des grands secteurs à enjeux de développement et des futures orientations d'aménagement et de programma-

tion (OAP) du PLUM qui gagneraient, dans de nombreux cas, à avoir un périmètre partagé entre plusieurs communes.

Développer les coopérations entre communes voisines

À titre d'illustration, le Conseil intercommunal de développement (CID)⁽¹⁾ Mauves/Thouaré/Sainte-Luce avait montré que ces 3 communes, en liaison avec Nantes-Doulon, constituent un axe structurant pour la définition des politiques publiques métropolitaines.

C'est un réel territoire de projet, au long de la Loire, avec une armature structurante de ses centres villes et de ses pôles de vie urbaine, Minais, Islettes, Saules Blancs, projets organisés le long des axes de déplacements (ligne ferroviaire et Chronobus C7 reliés au tramway).

Le CID avait également mis en évidence, en s'appuyant sur le projet des Gohards (3 000 logements sur Nantes Doulon Bottière Chênaie dont 1 000 limitrophes du centre de Sainte Luce), qu'une approche territoriale partagée entre Nantes et Sainte Luce est indispensable pour en mesurer les impacts globaux, notamment en matière de déplacement, d'équipements publics (écoles notamment), d'accès aux commerces ou encore aux services de santé.

Cette approche territoriale particulière vaut sûrement aussi pour plusieurs autres territoires de la Métropole, dans lesquels des coopérations pourraient se développer.

Cette méthode optimiserait l'organisation et la rationalisation des services publics qui ne peuvent pas se cantonner aux limites communales : connexions routières (ou de déplacements doux) intercommunales, accueil de la petite enfance, écoles, équipements sportifs, commerces, santé...

Cette logique serait confortée par la prise en compte à cette échelle de la programmation des équipements dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP), introduite par la loi Grenelle.

De nouvelles dynamiques locales pour mieux appréhender la métropole

Cette méthode de l'approche territoriale spécifique pourrait prendre différentes formes selon les situations rencontrées :

- L'identification dans le PADD métropolitain des grands secteurs à fort potentiel ou enjeux de développement partagés entre plusieurs communes. Ceci préparerait utilement la définition, dans le cadre du PLUM, des futures orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à vocation intercommunale
- Des volets territoriaux du PADD-socle métropolitain par pôles de proximité prolongeraient les concertations citoyennes organisées à cette échelle pour la préparation du PADD

⁽¹⁾ Structure participative intercommunale constituée par les trois communes entre 2008 et 2014

- Et pour aller plus loin, des PLU intersectoriels pourraient être envisagés comme le prévoit la loi Grenelle.

Cette nouvelle approche induirait de nouvelles dynamiques locales.

Ce serait une incitation forte des élus, mais aussi du tissu associatif et des citoyens des communes concernées à travailler localement ensemble. C'est aujourd'hui une pratique encore peu développée alors que la vie des habitants s'arrête de moins en moins aux limites communales.

La métropole doit-elle craindre ces approches territoriales ou au contraire les favoriser ?

- Oui, si la réflexion se limite à un rapport de force centre/périphérie, à l'instar du vieux débat entre les Girondins et les Jacobins !
- Non, parce que la métropole a tout à gagner en accompagnant l'innovation territoriale. Cela favorise la cohérence et l'efficacité des politiques publiques. Mais surtout cela rapproche les habitants de "leur" Métropole qui apparaît souvent bien éloignée ou trop assimilée à Nantes et à son cœur.

Cette nouvelle approche contribuerait à la compréhension par les habitants de la construction métropolitaine. Il y a un enjeu démocratique majeur, dans un contexte de défiance des habitants vis-à-vis des pouvoirs institutionnels.



Faire vivre la concertation sur le PLUM en 2016

Prolonger une démarche innovante



Après la première phase d'élaboration du PADD, la métropole entre dans le temps de la définition concrète du PLUM avec des déclinaisons spécifiques en matière de zonage et réglementation d'urbanisme, d'habitat (PLH), de mobilité (PDU), d'environnement, d'économie...

S'agissant de la concertation, la Métropole a innové en organisant, à l'échelle des pôles de proximité, une consultation citoyenne avec des dispositifs particuliers pour chaque commune.

Les restitutions, par pôles de proximité, de ces travaux d'habitants mériteraient des prolongements dans le

dialogue ainsi ouvert. La démarche est restée un peu "descendante" dans la mesure où les habitants devront attendre les réunions publiques prévues en 2016 pour prendre connaissance de ce qui aura été retenu par les élus de leurs propositions. La démarche de "co-construction" implique un dialogue suivi qui permette de croiser en permanence le point de vue de l'ascendant (les habitants) et du descendant (les décideurs).

On peut regretter que la phase d'élaboration du PADD n'ait pas fait l'objet d'une approche plus globale, à l'image de celle mise en œuvre pour le débat public "Nantes la Loire et nous". On peut regretter aussi que les contraintes des délais légaux, ajoutées à celles inhérentes à la vie des collectivités locales, ne permettent pas de prendre plus de temps pour préparer des politiques publiques qui constitueront l'armature du territoire métropolitain pour la prochaine décennie.

Mais au-delà de la préparation de ce document d'orientations générales, il s'agira en 2016 de prolonger le

processus de concertation pour tenir compte des apports de la première phase. Les réunions publiques communales de présentation d'un pré-projet PADD début 2016 constitueront d'ailleurs un moment-clé pour l'affichage de l'ambition métropolitaine en matière de coconstruction.

Pour sa part, le Conseil de développement est disponible, comme il l'a fait à l'occasion du débat Loire, pour faire des propositions sur les principes de la concertation à ouvrir en 2016 pour l'élaboration du PLUM.

Cette concertation devrait s'appuyer sur des principes fondamentaux :

S'approprier pour co-produire

Pour co-construire une décision, il y a nécessité d'une appropriation collective des données, des informations. C'est une des conditions de la fabrique du "commun".

Cela repose sur la constitution de supports, physiques ou numériques, d'information et de compréhension accessibles aux habitants.

Cela suppose aussi de ne pas "fermer" les questionnements en induisant par avance les éléments de réponse des habitants.

Utiliser un langage clair et non excluant

Les sigles et acronymes PLUM, PADD sont souvent des repoussoirs pour les habitants. Il serait préférable et plus mobilisateur pour la participation citoyenne de centrer l'information et le débat sur le projet de territoire et son contenu et non sur ses outils réglementaires. Le jargon urbain peut être un mode d'exclusion du débat.



Organiser une concertation ciblée

Si la phase PADD est l'occasion de réfléchir aux grandes orientations d'aménagement, celle de l'élaboration du PLUM doit permettre de débattre plus précisément et de "thématiser" les échanges.

Les attentes des habitants, dans leur vie quotidienne, portent sur les sujets qui les touchent au plus près : forme de l'urbanisme, répartition communale des constructions du plan habitat, déplacements, équipements publics et services aux personnes, déplacement domicile-travail, santé, culture, sport ...

La recherche de toutes les voix

La seule ouverture d'un débat ne libère pas automatiquement la parole. Qu'il s'agisse de dispositifs "physiques" ou "numériques", la parole est souvent monopolisée par ceux qui en ont la maîtrise. Il y a donc nécessité de multiplier les supports sans exclusive.

Le besoin de la "broderie fine"

La concertation ne peut pas seulement s'appuyer sur les réunions

publiques et les dispositifs classiques, si bien animés soient-ils. Il faut aller au plus près des habitants, chez eux, sur leur lieu de travail, presque rue par rue...

Recueillir la parole quotidienne informelle

Cette parole, souvent riche, est rarement recueillie. Il faut pourtant trouver le moyen d'engranger cette parole en permanence pour la faire remonter aux décideurs. Elle émane des associations, des clubs sportifs, des lieux de rencontre... et aujourd'hui du Web. L'écoute des réseaux sociaux, des forums et de tout ce qui se passe sur Internet est essentielle.

Le besoin d'allers-retours

La concertation s'appuie sur des dispositifs techniques d'organisation, d'animation, sur des méthodologies. Cette approche est le plus souvent ascendante. La transmission d'idées et de propositions du bas vers le haut a besoin de retours réguliers. Trop souvent le retour du "haut" arrive après la mobilisation et s'opère en général "sans appel". La co-construction nécessite des allers-retours entre habitants et décideurs pour porter ses fruits.

Favoriser l'autonomie de la réflexion citoyenne

L'expression citoyenne doit privilégier, au moins dans un premier temps, un dialogue entre ceux qui s'y engagent, indépendamment de l'implication des élus et de leurs services.

Ce n'est pas une défiance mais simplement le besoin d'une autonomie de la réflexion comme préalable

nécessaire à une concertation sincère avec la collectivité.

Maintenir et développer en 2016 les dispositifs communaux de participation citoyenne constitués pour le PADD

Ils pourraient être revisités en les ouvrant à de nouveaux participants volontaires.

À l'échelle des pôles de proximité, des échanges entre ces instances communales sont à encourager sur les grands sujets qui dépassent les seuls périmètres communaux.

Les médiateurs de la concertation

La concertation pourrait s'appuyer sur des structures existantes de natures diverses : services publics, centres sociaux, comités de quartier, conseils locaux de développement, instances consultatives... Pourquoi ne pas imaginer à l'intérieur de ces structures des espaces ou des personnes susceptibles d'informer et de recueillir des réactions ?

La métropole nantaise s'est engagée, depuis 2014, dans une démarche globale de renouvellement de la concertation sur ses politiques publiques. Dans un contexte de diminution des ressources et des dépenses publiques, la collectivité a un devoir d'exemplarité et de transparence sur ses modes de prise de décision. Les habitants ne sont pas exonérés pour eux-mêmes de cette exigence d'exemplarité pour construire une métropole qui soit vraiment leur "maison commune".

Débattre de la gouvernance métropolitaine et de son évolution

Une question à la fois technique et démocratique



La métropole nantaise a changé d'échelle depuis les trente dernières années.

De la création du SIMAN en 1982 à celle de la métropole au 1er janvier 2015 (en passant par le District et la Communauté Urbaine), l'intercommunalité est passée de 19 à 24 communes et sa population s'est accrue de 130 000 habitants. Les domaines d'actions de la structure intercommunale se sont considérablement développés au fil du temps et la métropole intervient désormais jusque dans la vie quotidienne des habitants. D'un effectif d'une vingtaine de personnes dans les années 80, la métropole, dont les services sont désormais mutualisés avec ceux de la Ville de Nan-

tes, compte plus de 7 500 agents. Son budget frôle le milliard d'euros. Le mode de gouvernement de ce puissant outil métropolitain a évolué pendant cette période mais les fondamentaux de l'organisation locale, reposant sur les communes comme source démocratique, restent en place.

Ces communes, qui ont vu leurs compétences diminuer au fil du temps, au point de disposer aujourd'hui de prérogatives de plus en plus limitées, sont toujours des collectivités de plein droit dirigées par des élus au suffrage universel direct.

De son côté, la métropole n'a pas le statut de collectivité locale et, malgré la réforme récente, ses dirigeants sont désignés par les communes et pas par l'élection au suffrage universel direct. Cette situation est pour le moins surprenante puisqu'un établissement public, qui organise la vie locale dans la plupart de ses dimensions et qui perçoit l'impôt, n'a encore qu'une représentation démocratique indirecte.

Cet état de fait mérite une grande attention.

Une réflexion sur la gouvernance de la structure métropolitaine est indispensable, au moins autour de trois grands points :

Repenser les compétences et l'organisation territoriale

Il y a un débat à conduire sur :

- La prise en compte de l'histoire. Nantes a changé de nature (par rapport à son environnement territorial), de statut (en devenant une capitale régionale avec des fonctions métropolitaines) et d'image (par rapport à celle de la belle endormie des années 70). Sommes-nous "la" métropole de l'Ouest ? On lira sur ce point la contribution de Jean Renard⁽¹⁾
- La nécessité d'anticiper l'organisation de Nantes métropole et de ne rien s'interdire a priori : mutualisation, regroupements communaux...
- L'identification des doublons territoriaux administratifs, le devenir des compétences institutionnelles et des niveaux de collectivités
- La question de l'identité : qu'est-ce qu'une identité territoriale, notamment pour les villes périphériques ? L'identité a-t-elle encore un sens dans un monde de plus en plus ouvert et mélangé ?
- La question de l'harmonisation fiscale territoriale



- La question des indispensables coopérations métropolitaines à travers les deux pôles constitués : Nantes-St Nazaire et Loire Bretagne.

Redéfinir la centralité nantaise et les périphéries communales

Il y a un débat à conduire sur :

- La perception du "centralisme nantais" : cela concerne la gestion des services publics (organisation des transports en étoile, faible desserte des quartiers périphériques...) mais cela relève aussi du ressenti, de la perception psychologique, des hiérarchies (prétendues, supposées, fantasmées)
- Le rôle du boulevard périphérique nantais : est-ce un boulevard urbain classique, une frontière à l'intérieur de Nantes métropole, un tabou de la mobilité ?
- Le rôle des pôles de proximité, leur organisation et leur évolution

⁽¹⁾ "Nantes dans le big-bang territorial", Jean Renard, Les cahiers nantais, 2015-1

- La place des communes dans Nantes métropole. Quels sens gardent-elles aujourd'hui alors que leurs prérogatives se restreignent toujours davantage ?
L'attachement à la commune est-il davantage prôné par les élus que par les habitants ?
Sur cette question de l'identité communale, on peut suivre avec intérêt ce qui se passe un peu partout en France, en matière de créations de communes nouvelles. On voit des élus, qui jusqu'alors, semblaient très attachés à cette identité communale, s'activer en grand nombre pour regrouper des communes pour des raisons financières. Les discours sur l'identité s'effacent très vite au profit de la rationalité économique
- Le maillage de l'espace : centre, quartiers, périphérie, pôles de proximité, faut-il redéfinir la place et le rôle des échelles territoriales, avec quels services offerts aux habitants ?

Penser l'intégration de Nantes métropole et des territoires qui l'environnent dans l'ensemble Nantes-Saint Nazaire

Il y a aussi un débat à conduire sur :

- Les équipements structurants et la cohérence avec le pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire/l'aire urbaine/le département
- L'urbanisme et les déplacements hors des frontières administratives de Nantes métropole
- L'attractivité et l'influence (positive ou négative) de Nantes métropole sur les territoires proches
- La vision de Nantes par les territoires environnants : hégémonie, pôle d'attraction ?

Sur cette question métropolitaine, la délibération de décembre 2014 sur le renouvellement du Conseil de développement a prévu une saisine portant sur "le regard porté par les habitants sur Nantes métropole et sur leurs attentes vis-à-vis de l'institution".

Le traitement de cette saisine constitue un chantier important pour lequel une coopération entre le Conseil et l'AURAN pourrait s'instaurer.

C'est l'occasion de conforter une citoyenneté métropolitaine pour qu'elle devienne une réalité vécue.



Dans le cadre de la concertation sur la révision du SCOT, les cinq Conseils de développement du pôle métropolitain ont publié un document commun.

Ils ont choisi de privilégier le thème de l'habitat qui figure parmi les préoccupations majeurs des habitants du territoire.

Annexes

L'urbanisme "in vivo"

Visite-découverte de la ZAC du Vallon des Garrettes à Orvault le 29 septembre 2015

Un groupe du Conseil de développement a rencontré Joseph Parpaillon, maire d'Orvault et Monique Maisonneuve, 1ère adjointe chargée de l'urbanisme.

Cette rencontre informelle avait un double objet :

- La visite de la ZAC du Vallon des Garrettes qui va accueillir à terme près de 900 logements permettant de répondre à la fois à la demande des habitants en matière de qualité de vie et au besoin global de construction dans la métropole
- Un échange informel avec les élus de la Ville d'Orvault portant à la fois sur la concertation, les projets de la commune et leur insertion dans l'ensemble métropolitain.



Les contributions spécifiques des membres du Conseil de développement



Pierre BICHE / **53**

- Proximité, le pouvoir chez moi



Christian DAVIAS / **55**

- Le PADD du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain vu du sud ouest de l'agglomération



Jean-Yves FAILLER / **57**

- Sur un espace territorial majeur : éveiller la curiosité et susciter l'intérêt des habitants
- Nantes métropole et l'espace Loire-Estuaire-Océan



Claudine GEORGES / **63**

- Projets urbains : Le PLUMétropolitain... et la démocratie participative
- Le territoire métropolitain... et la prise en charge des sols



André HERBRETEAU / **67**

- L'indispensable cohérence territoriale : un SCOT ça va, des SCOTS, bonjour les dégâts...
- À propos de la gouvernance métropolitaine - Qui gouverne ? Qui gouvernera ?



Michel JOUVET / **71**

- Projet stratégique métropolitain 2030 - Territorialisation du PADD du territoire
Gouvernance métropolitaine et citoyenneté



André-Hubert MESNARD / **77**

- SCOT - PLUM et concertation
- Concertation, participation dans l'élaboration de la politique urbaine de la métropole nantaise : piqûres de rappel



Marc MOUSSION / **83**

- Où logera-t-on les 100 000 habitants supplémentaires de Nantes métropole dans les vingt ans à venir ?



Jean-Marie POUSSEUR / **85**

- Projets urbains : quelle concertation ?
- Contribution du Conseil : Quel fil directeur ?



Patrice VALLIER / **95**

- La ville et les couleurs...



Conseil de développement lucéen / **97**

- Contribution à la préparation d'un projet "Notre ville demain" et aux orientations du projet d'aménagement et développement durable du plan local d'urbanisme métropolitain



pierre.biche@orange.fr

Contribution de Pierre Biche

7 novembre 2014

Proximité, le pouvoir chez moi

Comme on le sait, nous vivons une révolution par le numérique. Ses effets sont aussi puissants et aussi difficiles à anticiper que le furent ceux de la révolution industrielle. N'est pas Jules Verne qui veut, naître à Nantes ne suffit pas.

Parmi d'autres changements, le numérique modifie profondément le rapport à la distance et aux lieux. On travaille avec un collègue, en échange rapproché et continu, même en étant à des centaines de kilomètres l'un de l'autre. La Petite Poucette de Michel Serres⁽¹⁾ entretient des discussions interminables et instantanées avec son copain, que celui-ci soit à l'autre bout de la classe, chez sa grand'mère en Normandie ou en Allemagne...

Le numérique abolit les distances. Ou plus exactement, la distance physique semble ne plus avoir de consistance. Je peux tchatter à longueur de journée, le nez sur mon smartphone, en bousculant les autres sur le trottoir. C'est comme s'ils étaient transparents, ou au moins sans importance. Les "incivilités" disent l'absence de l'autre ou le déni, ou pire, son instrumentalisation.

Pourtant le besoin de reconnaissance est patent. Le "look" chez les plus jeunes est à la fois la manifestation d'une recherche effrénée de distinction, de singularisation en même temps qu'un conformisme intransigeant à la norme du quartier ou de la classe d'âge.

En même temps, on voit apparaître de multiples manifestations de recherche de proximité. La fête des voisins connaît un beau succès. Des circuits d'entraide locale s'organisent, parfois en utilisant l'outil internet. Des solidarités improbables se manifestent. On achète facilement par internet, mais il y a une forte aspiration, sans doute inégalement partagée, pour les achats en circuits courts qui se développent à l'initiative de producteurs locaux et parfois de consommateurs, dans leurs quartiers ou sur leurs lieux de travail.

L'exercice de la démocratie, que l'on dit à juste titre en crise, se trouve aussi transformé par des distorsions nouvelles de l'espace et du temps. "On vote là où l'on dort". Et le plus souvent, on ne travaille pas à cet endroit, on n'étudie pas au même lieu. Je vote là où est mon cocon, mon havre, ma sécurité et par conséquent, toute velléité d'intervention extérieure sur ce lieu, sera perçue comme une menace, parfois même comme une insupportable intrusion. Pour ce qui est du lieu de mon activité ou de mes études, je laisse à d'autres le soin d'en décider, voire d'en supporter les nuisances.

(1) Lire "Petite Poucette" de Michel Serres, Éditions du Pommier, 2012

Alors des questions majeures apparaissent.

Qu'est-ce qui fait société ?

Quels sont les lieux, physiques ou virtuels où je peux sortir de moi-même, devenir acteur, être reconnu, exercer et extérioriser ma singularité, être appelé par mon nom, jouir, comme acteur ou comme bénéficiaire, de la solidarité ?

Quelle organisation de l'espace, quelles décisions publiques sont de nature à favoriser l'initiative et la solidarité locales ?

S'il est indispensable d'anticiper les grands équilibres et les équipements du futur, cela ne saurait dispenser les puissances publiques d'un regard sur le tissage fin de l'espace, sur ce qui fonde les relations du quotidien.

Dans un ensemble comme Nantes métropole, l'histoire et la géographie dessinent des contrastes forts au regard de l'appropriation de l'espace et de l'exercice de la démocratie. La proximité des élus n'est évidemment pas la même à Nantes (un maire pour 280 000 habitants) et dans une commune de sa périphérie où le maire est une personne que l'on connaît et que l'on rencontre. Ajoutons au passage que l'organisation de la métropole en "pôles de proximité", incontestablement utile au plan de l'organisation des services, a aussi pour effet - en partie désiré - de créer une nouvelle distance entre le citoyen et ses élus.

C'est l'une de ses missions reconnues : le Conseil de développement va se saisir de la question de l'évaluation du SCOT en cours et de la préparation de son successeur. Nous allons mettre en œuvre notre expérience et nos capacités de réflexion pour offrir à la puissance publique une analyse de notre territoire, de ses potentialités et de ses limites et pour formuler des propositions, pertinentes à n'en pas douter, pour éclairer des choix importants pour notre avenir commun. Nous allons manier des chiffres et des cartes, deviner des opportunités et des écueils, reporter sur des cartes les stratégies pour un avenir meilleur.

Nous aurons réalisé deux vœux en même temps ; nous aurons donné corps à notre envie de valoriser nos expériences et nos expertises passées, ce qui n'est pas une mince affaire. Nous aurons surtout répondu à la demande, qui ne saurait tarder à s'exprimer, de la part de nos élus.

Et si nous inversions le regard ? Si nous nous demandions comment des orientations d'aménagement se vivent dans le détail, au niveau local ? Qu'en pensent les fourmis du lieu ? Comment a été transformée/transgressée la décision publique d'hier ?

Le Conseil de développement pourrait se saisir de cette question de la proximité.

Ce travail pourrait avoir pour objet de mettre en évidence les nombreuses initiatives de tissage local d'activités et de lien social. Il pourrait aussi contribuer au repérage des lieux qui deviennent les nouveaux points de rassemblement et de connaissance mutuelle.

Il pourrait apporter un éclairage local sur les pratiques quotidiennes : qui parle à qui dans une cage d'escalier ou dans tel lotissement, comment se vivent les différentes formes de mixité sociale quand elles existent ?

Il y a dans ces domaines des ressources à mobiliser, d'abord les acteurs de la vie des quartiers comme les centres sociaux, les commerçants et des savoirs à diffuser comme les nombreuses études des différentes disciplines universitaires restées confidentielles.



christian.davias@orange.fr

Contribution de Christian Davias

28 septembre 2015

Le PADD du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain vu du sud ouest de l'agglomération

Si mon emploi du temps de "retraité actif" ne m'a pas permis de participer aux travaux du Conseil de développement sur le PLU métropolitain, j'ai toutefois fait partie du dialogue citoyen dans la commune de Bouaye, dialogue élargi aux huit communes du pôle de proximité sud ouest.

La commune de Bouaye a réuni un groupe composé de 1/3 d'élus, 1/3 de personnes qualifiées (notamment anciens adjoints à l'urbanisme) et 1/3 de citoyens tirés au sort sur la liste électorale.

L'information préalable a été à mon sens suffisante pour un PADD. Nantes métropole a réalisé quatre carnets de connaissances sur les thèmes : Habitat, mobilité, environnement et emploi/développement économique. Ces carnets ont servi de documents de travail dans les ateliers.

La consultation s'est déroulée sous la forme d'une séance plénière d'information et d'échanges puis de deux séances d'ateliers citoyens animées par le groupement "Rouge vif territoire". Une réunion des groupes de consultation des communes du pôle sud ouest, animée par les Maires et les services de Nantes métropole a permis de confronter les points de vue. Enfin, ces mêmes groupes ont été réunis pour une séance de synthèse.

Les débats ont été riches en échanges, avec toutefois quelques difficultés à s'accaparer la dimension métropolitaine et cette tendance à préserver l'environnement initial dans lequel on a choisi d'habiter.

Peu d'idées nouvelles mais une confirmation d'une forte demande de maintenir et de renforcer les coupures vertes, les sentiers et les espaces verts de convivialité.

La Loire a été évoquée tant pour protéger le fleuve que pour lui redonner sa vocation de voie de communication.

Les discussions sur l'habitat rejoignent les grands objectifs du PLH.

Toutefois, la demande est quasi unanime d'établir des règles pour ne pas voir surgir de la densification verticale au milieu des zones pavillonnaires. L'habitat collectif est reconnu comme nécessaire à la condition de le limiter à R+2. On retrouve bien, dans cette demande, la préoccupation des habitants des communes d'origine rurale de refuser que la forme urbaine ressemble à la ville.

L'accent est également mis sur les offres de stationnement pour l'habitat et les entreprises mais également pour les déplacements comme on le constate ci-dessous.

La mobilité reste une préoccupation importante. Elle est définie comme un élément de qualité de vie.

Les habitants des communes périphériques de l'agglomération sont quotidiennement confrontés, dans leur mode de vie, aux difficultés d'accès aux lieux de travail, d'enseignement, de sport ou de divertissement.

Comparé aux citadins bien desservis en transports publics qui leur permettent d'accéder aux différentes fonctions de la ville, les habitants de la seconde couronne doivent emprunter tous les modes de déplacement et l'utilisation de la voiture est fréquente.

La demande consiste donc à améliorer les liens entre transports de proximité et transports structurants. Le manque de stationnements à la gare de Bouaye est un bel exemple.

Il a également été proposé de créer des parkings de covoiturage et d'une manière générale de créer des aires de stationnement à proximité des transports en commun.

Les questions d'accès à la ville centre rejoignent le grand débat sur la Loire. Le renforcement des franchissements de Loire est souvent demandé et comporte implicitement des interrogations sur l'accès au futur CHU et la capacité du pont des trois continents à écouler un trafic tous modes. Le développement de la ZAC des îles contribuera à l'augmentation des usagers.

Dans le développement économique, le commerce de proximité a suscité beaucoup d'échanges.

En conclusion, il est apparu nécessaire de donner plus de place à la proximité y compris par l'action publique et en limitant le développement des grandes surfaces. Les marchés et la vente directe ont été plébiscités.

Il est souhaité un développement économique mieux partagé entre le nord et le sud Loire.

Le déplacement de l'aéroport est une opportunité qui créera du foncier disponible.

Un problème propre aux communes de vignoble a été soulevé.

La cessation d'activité sans repreneur, de certaines exploitations viticoles, crée des friches dont les terres restent toutefois classées en AOC, donc inutilisables pour l'urbanisation et même pour d'autres activités agricoles. La commune de Bouaye est particulièrement concernée par cette situation qui a créé des friches aux portes de la partie dense du bourg, interdisant ainsi une urbanisation concentrique plus cohérente.

Il est souhaitable que le ministère de l'agriculture revoie ce principe et permette de déclasser les zones AOC en fonction de leur situation.

Cette contribution ne rapporte pas d'une manière exhaustive toutes les interventions, mais permet de situer les points forts que j'ai retenus, sur les attentes de cette population aux confins de l'agglomération. Le document de synthèse officiel sera certainement disponible sur le site de Nantes métropole.



jy.failler@gmail.com

Contribution de Jean-Yves Failler

4 novembre 2015

PADD de Nantes métropole

Sur un espace territorial majeur : éveiller la curiosité et susciter l'intérêt des habitants

Jusqu'aux années 80, simples espaces de mise en œuvre des politiques et des décisions de l'État en matière d'aménagement notamment, les collectivités territoriales sont désormais des acteurs à part entière de l'élaboration et de l'application des politiques publiques. Nombreuses sont en effet les collectivités qui définissent, inventent des dispositifs en matière de logement, de développement économique, d'innovation et d'actions sociales... repris ensuite au niveau national.

Dans "le millefeuille territorial", les compétences et les moyens concentrés par les agglomérations et les régions ont consacré leur montée en puissance au point qu'elles sont désormais les deux acteurs indispensables et incontournables pour la construction de toute politique publique.

Le pouvoir des États s'échappe de plus en plus vers des institutions supranationales. De même, le pouvoir local se déplace lui aussi vers des assemblées de décideurs (certes le plus souvent élus(es) communaux) qui, de fait, incarnent l'autorité politique. Autorité qui jusqu'à récemment était dévolue aux conseillers municipaux maintenant moins présents dans la définition et l'application des politiques publiques.

Aujourd'hui, et ce sera encore plus vrai demain, les élus régionaux et les conseillers d'agglomération sont les détenteurs de l'autorité politique et les acteurs de terrain majeurs de l'aménagement et de l'organisation de la vie quotidienne des habitants. Ceci se constate chaque jour via les politiques de maintien et de soutien à l'activité économique et à l'emploi, via les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, de formation, via les politiques de mobilité, transport, déplacement dont ils sont responsables.

À force de souplesse et de diplomatie dans leur relation avec les autres pouvoirs locaux, région et agglomération sont devenues deux partenaires en charge du dépassement des égoïsmes locaux. Ils permettent d'aboutir à la définition des enjeux puis à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets territoriaux rattachant souvent définitivement le rural aux dynamiques métropolitaines. Et au fil du temps, l'État leur délèguera sans doute des compétences stratégiques supplémentaires, ce qui les amènera à produire encore plus d'action publique.

Position Dominante

Dans ce contexte nouveau où les mécanismes de décisions sont complexifiés, où le lieu central du gouvernement de l'action publique locale s'est déplacé, il faut empêcher que régions et agglomérations et leur bras armés (SEM, SPL...) deviennent des lieux obscurs de décision politique, des cénacles fonctionnant à huis clos. La désignation de leurs membres au suffrage universel direct sur la base d'un discours et d'un projet politiques est une première réponse à cette exigence de transparence. C'est heureusement acquis pour les conseils régionaux. Il faut que ce soit aussi rapidement le cas pour les conseillers d'agglomération.

Cette position primordiale des agglomérations entraîne des mutations profondes de la démocratie locale. Cette position dominante impose bien sûr que les citoyens soient consultés et associés à la réflexion, à la construction et à l'évaluation du projet métropolitain qui va en grande partie organiser, structurer leur vie quotidienne, mais ils doivent l'être en tant qu'habitant du territoire métropolitain et non en tant qu'habitant de leur commune de domiciliation.

Que s'agit-il de faire avec les habitants ?

- Que soit pris en compte dans la métropole le souci de produire de l'égalité entre les citoyens dans l'accès aux services publics
- Que soit compris que la fabrication et la réussite du projet de développement métropolitain se joue dans l'interdépendance avec les voisins proches (parfois au-delà des frontières administratives) dont les préoccupations et les intérêts ne sont pas forcément et systématiquement antagonistes. Ce qui peut amener à accepter des compromis sur des attentes exprimées
- Que chacun comprenne la nécessité de concilier démocratie, efficacité et intérêt général pour des habitants à égalité de droits et de devoirs, afin de leur permettre de bénéficier de destins positifs
- De fabriquer du "vivre ensemble" en commençant à partir de ce qui nous est commun en terme de préoccupations et d'intérêts et peut permettre de se projeter ensemble, collectivement dans un avenir à court et moyen terme.

Pour co-construire le projet, le suivre et l'évaluer avec ceux des habitants qui attendent de pouvoir le faire et ceux qui pourraient le souhaiter, les élus (es) en charge de son portage vont devoir s'en remettre à de nouvelles formes de mobilisation, d'échanges et de coopération.

Pour susciter la curiosité, le désir, l'intérêt puis l'adhésion, l'agglomération devra prendre le parti d'innover en matière de consultation et de participation. Pêle-mêle, révolution numérique, préoccupations écologiques, évolutions industrielles, évolutions des mobilités, mutations sociales et démographiques... les questions, les situations individuelles des habitants et les pratiques citoyennes actuelles appellent de nouvelles initiatives.

Consultation Préalable

Dans la phase d'élaboration, avant tout débat sur des options "prémâchées", il serait souhaitable de recueillir des idées et des avis d'usage de personnes volontaires qui s'exprimeraient à titre soit personnel soit collectif dans le cadre de groupes appelés à se constituer au niveau de l'agglomération. Ces idées, ces constats, ces paroles d'habitants seraient à prendre comme une ressource supplémentaire récoltée dans un dialogue entre élus(es) et habitants. En outre, ces échanges permettraient de créer une effervescence autour du projet partagé à construire, de conforter et de compléter le processus de mise en mouvement des idées initié sur le plan institutionnel en particulier avec le Conseil de développement et enfin de lancer une mise en récit du territoire à partir du vécu et des attentes des habitants.

Sans entrer ici dans le détail de la méthodologie, des messages, des supports, des dispositifs techniques à étudier et à mobiliser pour réussir cette démarche de mobilisation-incitation-participation-co-construction, en s'appuyant sur le numérique et des actions de terrain, quelques pistes de travail peuvent être suggérées.

À partir de quelques grandes préoccupations intéressant tous les habitants : se loger, se déplacer, travailler, s'instruire, se former, se divertir, se retrouver, le temps de la vie / le temps de la ville..., il pourrait être :

- créé une animation-synthèse, ludique et pédagogique des documents produits par l'agglomération sur le territoire, les évolutions attendues et/ou souhaitées. Pour s'imprégner des grandes tendances à l'œuvre dans la métropole. À utiliser dans des réunions et rencontres d'éveil de la curiosité et de mobilisation
- mis en ligne un site internet dédié, véritable espace collaboratif permettant de structurer, de stimuler les échanges et de recueillir les propos et avis personnels ou collectifs, de prendre connaissance des modalités diverses de contribution et participation à la démarche
- organisé des actions itinérantes de terrain sous formes d'animations ou d'évènements destinés à interpeller les citoyens sur leurs lieux publics de vie collective (marchés, maisons de quartier, médiathèques, gymnases, stades, salles de spectacles...) afin de recueillir des paroles à partir d'interviews sur des thèmes et des questions précises
- créé des ateliers thématiques de la métropole constitués de citoyens volontaires de l'agglomération pour participer à des réunions de travail.

Territoire dynamique, en mouvement, la Métropole veut réfléchir à son avenir à court et moyen terme avec ceux qui y vivent. À cette fin, elle mobilise élus, experts et techniciens et ouvre un débat avec les habitants-citoyens. Cette démarche serait à organiser en plusieurs grandes étapes.

- Mise à disposition des données et des diagnostics à partager, ainsi que des thèmes à traiter pour structurer et guider les échanges
- Période de concertation numérique, terrain et ateliers
- Traitement, édition numérique et papier des données recueillies... Des plus remarquables ou complexes aux plus simples afin de rendre compte de la diversité et de l'originalité des contributions
- Organisation d'une restitution publique sous forme de synthèse créative des données collectées, celles qui sont éditées. Il s'agit là de partager collectivement les paroles d'habitants lors d'un rassemblement ouvert à tous.

À l'issue de ces périodes, il appartiendra à l'agglomération de se saisir de ce matériau, de proposer des possibles à court et moyen terme, d'expliquer les difficultés voire les impossibilités qui, au regard des informations, données, connaissances, la conduise à faire ses choix, à rejeter telle suggestion...

Après l'adoption du projet par l'instance délibérative, Nantes Métropole pourrait aussi prendre les dispositions qui permettraient, sous forme de tableau de bord, par voie numérique et dans le cadre des ateliers thématiques métropolitains pérennisés, aux habitants de suivre et d'évaluer sa mise en œuvre.



jy.failler@gmail.com

Contribution de Jean-Yves Failler

24 novembre 2015

Nantes métropole et l'espace Loire-Estuaire-Océan

Le futur projet de territoire de Nantes Métropole doit aussi se réfléchir en interrogeant les démarches identiques engagées par les agglomérations voisines. Pourquoi ?

Parce que les politiques publiques locales ne sont plus cantonnées dans des limites administratives précises. Les barrières et les obstacles qui séparaient les riverains de la Loire et de l'Estuaire se sont estompés, voire ont éclaté.

Parce que des futurs projets "nantais" déborderont de leur périmètre territorial et auront des impacts sur la vie des habitants "d'à côté". C'est un fait incontestable : les limites réelles de Nantes Métropole deviennent plus floues, ses frontières plus poreuses.

Parce que certaines fonctions liées à l'économie et en particulier à l'industrie, liées à l'emploi, à la formation, à la recherche... ne sauraient être assurées efficacement sans une collaboration étroite avec les acteurs voisins.

Parce que, pour des raisons tenant à la santé, au travail, aux loisirs..., la mobilité des habitants ne cesse de s'accroître, estompe la notion d'ancrage territorial la rendant peu lisible.

Parce que, depuis plusieurs années, l'Histoire de cet espace fluvial et maritime s'écrit dans de multiples partenariats, accords, contrats, noués entre des acteurs des différentes agglomérations. Les liens tissés qui en découlent deviennent plus importants pour les habitants que leurs lieux de domiciliation. De fait, ces relations, ces flux, ces réseaux qui relient les personnes, bousculent et rendent insignifiantes les représentations et les frontières administratives.

Ces frontières qui perdent de leur pertinence, ces intérêts croisés à prendre en considération, ces attentes à satisfaire vont imposer aux élu(e)s des obligations parfois inédites. Ils devront de moins en moins se considérer comme des gestionnaires de lieux autonomes. Ils devront de plus en plus gouverner en établissant des règles de coopération complexes qui bousculeront les modes de penser et les méthodes de travail.

Un organisme pour décider

Le Pôle Métropolitain Nantes Saint-Nazaire est une instance où réfléchir et agir ensemble se pratique déjà depuis plusieurs années. Il a fait émerger une gouvernance fructueuse entre Loire - Estuaire - Océan mais il reste peu connu et mal identifié. Ses interventions dans l'économie, les services et infrastructures de transport, l'environnement, l'accompagnement opérationnel des projets urbains etc. participent à la consolidation de l'attractivité économique, à la cohésion sociale, à la prise en compte des défis écologiques, au renforcement de l'efficacité des politiques et investissements publics. L'élargissement de son périmètre par l'intégration de nouveaux territoires, et l'instauration en son sein d'un réel gouvernement pour organiser plus efficacement les complémentarités entre ses membres vont s'avérer indispensables à terme.

Il devrait lui revenir la charge de construire la véritable coalition qui déploiera un grand projet de développement partagé, solidaire, au bénéfice de l'ensemble Nantes Saint-Nazaire et de la Loire-Atlantique.

Son influence, sa prépondérance, son attractivité, son poids national et au-delà, font, sans l'ombre d'un doute, de Nantes Métropole le leader naturel du gouvernement futur du Pôle Métropolitain. Elle devrait y prétendre sans orgueil ni vanité mais avec fermeté et détermination.

Par conséquent, il faut que le PADD de Nantes Métropole affirme sa volonté d'amplifier son intégration à cet ensemble Loire-Estuaire-Océan, précise quels investissements humains et financiers elle s'impose pour y parvenir. Ce document doit aussi indiquer à ses partenaires ce que sont ses attentes car eux aussi doivent se doter d'objectifs et de projets, et faire des choix d'investissements concourant au bénéfice commun.

Pour répondre intelligemment et efficacement à l'exigence de nos concitoyens souvent dans l'obligation d'adopter des formes et modes de vie nouveaux, les élu(e)s vont devoir déployer leurs convictions et inscrire leurs grands projets dans un périmètre plus étendu que celui des agglomérations actuelles.

Certes, en confiant leur concrétisation au Pôle Métropolitain, ils en débattront dans une assemblée plus éloignée de la ville, de la rue ou du quartier que ne l'est le conseil municipal.

Il leur appartiendra donc de se montrer encore plus respectueux du vote et de la parole des citoyens en inventant des cadres, des systèmes, des méthodes de débats, de discussion, d'élaboration des projets et des politiques publiques résolument nouveaux.



claudine.georges74@sfr.fr

Contribution de Claudine Georges

27 juillet 2015

Le PLUMétropolitain... et la démocratie participative

Beaucoup de réticences sont constatées dans l'élaboration du PLUm chez les habitants des villes situées dans la périphérie nantaise. Ceux-ci n'ont pas eu le temps d'exprimer leurs différends occasionnés par les modifications apportées dans les quartiers, dans l'application du PLU local et de rechercher avec les élus des solutions. Leur défiance est accentuée : ils n'ont pas été écoutés, une réflexion n'a pas été engagée et leurs points de vue se retrouvent confrontés à un niveau supérieur, face à d'autres demandes exprimées par les communes de la métropole. Ils ont conscience que chaque ville a un territoire différent et possède sa propre identité, ils sont de plus persuadés que la réponse de la métropole sera globale. Nantes Métropole essaie pourtant de les rassurer par des annonces dans la présentation du projet. Il est précisé que : *le PLUm sera élaboré dans le respect des spécificités locales, de l'histoire et de la culture de chaque lieu. Il garantira la qualité de vie pour tous, la préservation de lieux intimes, le renforcement de la convivialité et de la sécurité.*

Leurs controverses reposent sur des exemples d'histoire personnelle. Ils se sont approprié un espace désiré, choisi, acquis au prix parfois de sacrifices financiers, aménagé en fonction de leur vie, de leur mode de pensée et d'action. Ils veulent préserver leur intimité, leur espace personnel.

Ils manifestent leur opposition au nom de la démocratie et de leur liberté bafouée.

Mais qu'est-ce que la démocratie ? Elle a pris naissance à Athènes - démocratie de demos le peuple et cratos le pouvoir - Comme le définissait Abraham Lincoln "*gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple*". Mais cette conception supposerait que tous les citoyens soient éclairés, tous informés et conscients des affaires de la cité et capables de s'y associer. Comme cela n'est pas le cas, elle produirait un populisme inacceptable et conduirait à la démagogie.

La démocratie a donc été accompagnée de qualificatifs qui orientent le mode de décision politique. La démocratie est représentative, les citoyens ont le pouvoir de choisir leurs représentants par une élection. Mais les élus ne représentent que ceux qui les ont élus, les citoyens ne sont donc pas tous égaux. Même si la démocratie représentative peut être libérale avec pour objectif, la défense des libertés individuelles et l'apport de réponses aux besoins, l'État garde la haute main sur les décisions et possède les fonctions police, justice et armée. Il existe aussi une forme de dictature de la majorité, c'est le plus fort numériquement qui impose sa volonté. Des appels sont pourtant lancés vers plus de démocratie. Marylise Lebranchu ne recommande-t-elle pas de favoriser "*le bouillonnement citoyen*" et François Hollande a annoncé qu'il voulait "*rénover la démocratie participative et replacer les citoyens au centre des dispositifs participatifs*".

La démocratie participative est une forme de partage et d'exercice du pouvoir où les citoyens auraient la possibilité de participer à la prise de décision politique. Pour ce faire, les citoyens devraient au préalable être informés. Mais **l'information** est une donnée qui n'est pas neutre. Elle est chargée d'intentions, de volonté de créer, d'échanger, de diffuser dans le but d'aboutir à la destination qu'on envisage de donner. Elle a besoin de la **communication**, c'est-à-dire d'un ensemble de processus pour la rendre accessible. L'aide de sociétés de "communication" qui utilisent les progrès de la science et des technologies permet de dominer le fond et d'avoir raison devant des participants souvent profanes. Il arrive que ceux-ci assistent à un spectacle fait d'un déballage de mots sans suite, ce qui provoque leur désintérêt pour

le sujet évoqué. Les responsables locaux multiplient parfois des ateliers divers de concertation pour se donner bonne conscience. Ils se montrent disponibles, à l'écoute mais plus on crée des structures de participation, plus on monopolise l'espace public et moins on délibère.

Mais au fait, qu'est-ce que la **concertation**, dont on parle tant ? Concertation vient de "concert", des personnes s'accordent pour un même but, c'est une action collective pour résoudre un problème. La participation devrait donc être active, souvent de longue durée avant la prise de décision. Les intérêts étant variés, des discussions seraient nécessaires pour aboutir à un consensus qui engagerait un processus de coopération.

Que faire quand le calendrier est déjà instauré ? N'assiste-t-on pas à des pseudo-consultations pour faire valider des décisions déjà prises ? Les citoyens n'ont pas les capacités pour faire opérer un changement dans ce fonctionnement. Il faudrait qu'en parallèle de l'information-communication, une formation leur soit assurée en toute transparence.

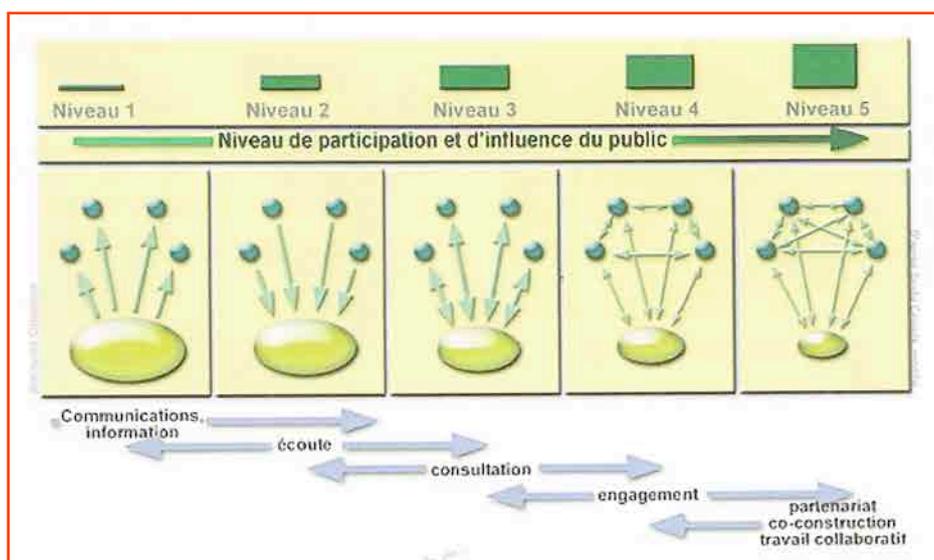
La **concertation** est remplacée par une **consultation** qui recueille des avis, des attitudes, des réflexions. Cette consultation arrive un peu tard, lorsque la rédaction du projet est déjà en cours. Ce procédé est vérifiable lors des enquêtes publiques : l'avis de commissaires enquêteurs n'est pas pris en compte.

Quelle forme de participation peut-on donc exercer ?

Il reste la **négociation**, c'est ce qu'emploient souvent les organisations syndicales pour défendre des positions opposées. La connaissance des possibilités offertes par le PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable) et une meilleure lisibilité des lois et règlements en vigueur pourraient faire admettre des adaptations en faveur de telle ou telle demande raisonnée. Quelques résultats positifs, le succès d'une alliance trouvée dans la sélection de variables possibles, la marque d'une résistance à une théorisation inflexible ramèneraient peu à peu la confiance.

"Le tissu local est divers et vivant, c'est en le respectant qu'on lui fera donner le meilleur de lui-même".

La Métropole pourrait alors devenir le bassin de vie attendu.



Graphique issu de "Wikipedia" pour le mot participation



claudine.georges74@sfr.fr

Contribution de Claudine Georges

22 octobre 2015

Le territoire métropolitain... et la prise en charge des sols

Les débats, les contributions ont surtout traité de la création, de la composition d'un territoire et de sa gouvernance. Les événements récents dans le Sud-Est m'ont interpellée et m'ont conduite à repenser à la définition du territoire que j'avais formulée (contribution de juin 2015 un territoire... pour demain).

Le territoire est l'appropriation par l'homme d'un espace naturel. Cette appropriation qui est à la fois économique, idéologique et politique est faite par des groupes qui se donnent "une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire, de leur singularité". Le territoire est devenu un système complexe, il associe un ensemble d'acteurs qui utilisent, aménagent et gèrent l'espace géographique mis à leur disposition. Cet espace est devenu un sous-système anthropique, construit, institutionnalisé, socialisé, inclus dans un système de représentation. Si on peut considérer que le territoire a une histoire, il a surtout la vocation d'offrir la possibilité de vivre au présent et de concevoir l'avenir. Il se développe suivant les intentions des acteurs. Par exemple, l'installation d'un équipement à un endroit déterminé est le résultat du choix des décideurs suivant des critères parfois étrangers à toute rationalité scientifique. Les idéologies évoluent, elles se transforment en permanence.

La dimension minérale de l'espace géographique a été négligée si on la compare à celle de la faune et de la flore, bien que nous subissions ses manifestations. Une politique nationale récente a été instaurée, elle s'applique aussi dans une Commission Régionale de Patrimoine Géologique. Elle a pour objectif d'établir un inventaire des sites, de définir une politique de préservation, de valorisation et de porter leur existence à la connaissance de l'État, des collectivités locales en charge de l'aménagement du territoire. Au regard de ce qui se passe réellement, on constate souvent une non-application de ces politiques, un manque de vigilance avec des autorisations de construire données, aux dépens de risques possibles. L'actualité vient de le confirmer.

L'espace géographique de la métropole nantaise a une géologie complexe. Les Pays de Loire, la région de Nantes font partie d'un socle très ancien formé par la tectonique des plaques, le Massif Armoricaïn. L'histoire de sa formation est très chaotique.

Alors que la croûte terrestre se refroidissait, des plaques se sont formées et ont dérivé. La région qui a pris ensuite le nom de Massif Armoricaïn se trouvait alors dans l'hémisphère sud à la bordure d'un vaste domaine appelé Gondwana qui va dériver, entrer en collision avec un autre continent, provoquant la création de la chaîne Hercynienne. Au cours de millions d'années, les continents se sont séparés, réunis, séparés à nouveau, heurtés : le Massif Armoricaïn est une résultante de cette tectonique. Il culminait à plus de 6000 m d'altitude, composé de roches éruptives et cristallines remontées à la surface en se refroidissant. L'érosion naturelle et celle produite lors de périodes de climats tropicaux ont constitué une couche de sédiments très divers. La mer des faluns a isolé pendant un temps le Massif Armoricaïn et a laissé aussi des dépôts marins et des coquillages. Le massif s'est fracturé en deux blocs avec un cisaillement dont l'une des branches passe par Nantes. Les territoires regroupés dans la métropole ont donc un sol très diversifié, avec des failles, des roches compressées, des filons de roches dures, de la couverture sédimentaire de toutes origines, des désagrégations qui ont produit l'argile pour les schistes et des sables pour le granit. Les eaux de pluie ne pouvant s'écouler qu'en surface ont engendré un réseau important de rivières.

On comprend aisément qu'il n'est pas possible de construire en tous points des territoires qui vont composer le territoire métropolitain, sans tenir compte de la nature du sol : on ne peut imposer une densification avec le même pourcentage dans toutes les communes. Le réchauffement climatique et l'urbanisation intensive vont accentuer les risques. Il est déjà constaté actuellement des garages inondés une partie de l'année en sous-sol, des assainissements d'eaux usées individuels (obligatoires dans de grands terrains) très vite bouchés, des inondations provoquées dans certains quartiers par des ruissellements intensifs en cas de fortes pluies. Le phénomène ne va que s'amplifier, suivant le niveau des couches imperméables, le sol ne pourra plus absorber, si des mesures ne sont pas prises immédiatement.

On va assister à la remontée des nappes souterraines saturées, à l'apparition de sources nouvelles, au débordement des rivières. L'intensité de constructions élevées dans certains secteurs est en train de créer une augmentation des ruissellements pluviaux. L'emprise des bâtiments de gros volumes, qui entraîne un bétonnage important, empêche l'infiltration naturelle dans le sol. L'eau est collectée dans des canalisations au gabarit souvent insuffisant, elle ne profite pas du pouvoir filtrant et épurateur du sol, les polluants sont donc transférés. Les surfaces de pleine terre prévues ne remplacent pas les environnements paysagers anciens. Ces ensembles créent "des îlots de chaleur urbaine" générés par les grandes façades lisses, l'asphalte des voiries et des parkings, les toits en terrasses qui captent la production de chaleur.

Quelles solutions à adopter ?

La première serait que l'étude des sols puisse déterminer les lieux de construction non pas suivant la décision de l'aménageur mais en fonction de règles précises appliquées. Suivant la nature du sol, et des conclusions de l'étude, la possibilité de construire serait autorisée dans le respect de critères établis. Je ne suis pas technicienne en la matière mais j'ai réfléchi à un certain nombre de conseils qui pourraient être donnés.

- Réduire le volume des constructions, préférer plusieurs petites unités à une barre importante.
- Traiter les toits terrasses et les terrasses ouvertes, planter des végétaux sur ces toits et terrasses.
- Isoler les façades, les orner de végétaux ou de décors alvéolés.
- Créer des environnements paysagers dans des jardins d'immeubles pour une meilleure gestion des nappes phréatiques : réhabiliter ou aménager des puits, des fontaines aux fonctions diverses. Ils favoriseraient, entre autre, des moments conviviaux de rencontre et de prise en charge. Des réservoirs pourraient être adjoints en prévision des périodes sèches.
- Sur le territoire, capter les sources, empêcher la suppression de petits ruisseaux, créer des bassins de rétention, respecter les zones humides et la présence de plantes héliophytes tels les roseaux, réserver le lit majeur des rivières, retirer tous les obstacles dans leur cours.
- La qualité des matériaux serait aussi à rechercher afin qu'ils soient plus perméables : le béton drainant, des graviers stabilisés pour les allées et pour les parkings ainsi que des revêtements de route adaptés. Toute étude recherchant à appliquer de nouvelles technologies serait à encourager.
- La prise en charge par les copropriétés et résidents responsabiliseraient les habitants qui pourraient d'ailleurs profiter de subventions. Le coût majoré à la construction serait une assurance pour l'avenir d'un cadre de vie préservé. Il ne serait plus recherché une répartition équilibrée d'un aménagement urbain entre les territoires mais une urbanisation en fonction des possibilités des lieux et avec la garantie de la préservation d'une identité originelle.



andreherbreteau@orange.fr

Contribution d'André Herbreteau

3 avril 2015

L'indispensable cohérence territoriale : un SCOT ça va, des SCOTS, bonjour les dégâts...

Lors de son intervention du 2 avril dernier, devant le Conseil de développement, sur les grands enjeux du Plan Local d'Urbanisme Métropolitain, Pascal PRAS, Vice-Président de Nantes Métropole, chargé de l'urbanisme, du foncier et de l'habitat, a évoqué, de façon tout à fait logique et naturelle, le SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale).

À cet égard, il a émis une réflexion emplie de pertinence concernant la ville de Savenay : située au nord-ouest de la périphérie nantaise, cette dernière, du fait de l'amélioration des dessertes ferroviaires, va se trouver, en temps de parcours, à 20 mn du cœur de Nantes et donc de celui de la métropole.

Il a souhaité que l'attractivité qui devrait en résulter, en afflux de population nouvelle, soit prise en compte par cette commune dans l'évolution de sa politique de logement, d'habitat, d'urbanisme.

Un cas similaire se présente pour une autre ville moyenne du Département, située cette fois au sud-est de la périphérie métropolitaine : Clisson.

Déjà très bien desservie par le train, et même le tram-train, cette ville bénéficie d'un temps de parcours semblable qui fait que les déplacements ferroviaires pendulaires (travail, enseignement secondaire et supérieur) sont impressionnants. L'abondance des stationnements d'échange voiture particulière / train autour de la gare de Clisson en est une illustration frappante.

Mais le hic c'est que Clisson ne fait pas partie du SCOT métropolitain...

Ayant posé la question d'une éventuelle évolution de la situation actuelle en ce domaine au Directeur Général du SCOT de la métropole Nantes Saint Nazaire, lors de son intervention du 7 janvier dernier au Conseil de développement au sujet de la révision du SCOT, j'avais obtenu de sa part une réponse aussi rapide que négative qui m'avait évidemment laissé sur ma faim.

Alors, qu'il me soit permis de formuler un souhait, sinon un rêve :

Au cours des procédures de concertation publique, dans le cadre des révisions de SCOT, la population intéressée par le sujet, relayée bien sûr par les élus de tous les territoires concernés, pourrait faire pression, afin de parvenir à pallier, par le bon sens, les inégalités de traitement caractérisant la situation actuelle.

Car, enfin, comment peut-on imaginer que, s'agissant non seulement du territoire formé par les 24 communes de notre toute nouvelle métropole, mais de celui, beaucoup plus large, du bassin de vie de cette métropole attractive, l'on puisse débattre et élaborer une politique cohérente d'aménagement du territoire (urbanisme, déplacements et autres politiques publiques), en intégrant les couronnes nord et en laissant à leur propre cohérence les couronnes sud, Pays de Retz et Vignoble notamment ?

Tous ces territoires ont en effet besoin de la même cohérence territoriale, pour la vie quotidienne de leurs habitants, fortement influencée par le même réel espace métropolitain.



andreherbreteau@orange.fr

Contribution d'André Herbreteau

23 septembre 2015

À propos de la gouvernance métropolitaine - Qui gouverne ? Qui gouvernera ?

Tel était le titre (un peu complété) d'un atelier de travail organisé par le Conseil de développement le 21 septembre 2015. Cet exercice a fait apparaître un clivage prévisible entre partisans d'une priorité accordée à la métropole et tenants d'un "souverainisme" tendant à maintenir un rôle important aux communes.

Partant de là, il m'est venu l'intention de livrer, au travers de cette modeste contribution, quelques réflexions personnelles, inspirées par le vécu de ma carrière professionnelle dans les diverses structures successives qui ont caractérisé l'intercommunalité nantaise.

Depuis les premiers syndicats intercommunaux à vocation unique issus de l'Association Communautaire de la Région Nantaise (syndicat d'études créé en 1967), en passant par le SIMAN (syndicat à vocation multiple, première véritable structure de coopération intercommunale, en 1982), puis le District (1992), la communauté urbaine (2001) et enfin la Métropole du 1er janvier dernier, l'esprit métropolitain a connu une lente progression, que son actuel caractère incontestable tendrait à faire oublier.

Au sein des 600 000 habitants de l'agglomération, peu de gens se sont rendus compte du pas franchi, début 2015, et pourtant, exemples parmi d'autres, le Château des Ducs de Bretagne, la nouvelle salle de sports de la Trocardière et le stade de la Beaujoire (où fleurissent désormais d'immenses panneaux : "Nantes Métropole, 1er supporter du FC Nantes..." sont passés sous la compétence métropolitaine.

Ces étapes, peu à peu, renforcent inévitablement le sentiment des habitants d'appartenir à un même territoire métropolitain.

Néanmoins, il y a encore à faire pour une progression en la matière.

Cela passe, peut-être, par un renforcement de la proximité vis-à-vis des citoyens : les pôles créés avec la communauté urbaine en 2001 ont joué leur rôle. Mais, à Nantes, combien d'habitants savent de quel pôle ils dépendent et continuent de s'adresser, selon le type de démarches, aux mairies annexes ou aux équipes de quartier. Même si le relais entre ces "organismes communaux" et les structures décentralisées de la métropole s'effectue rapidement et efficacement, cette organisation (dont on peut comprendre le pourquoi) va quelque peu à l'encontre de l'identification métropolitaine.

Venons-en à la gouvernance.

De manière quasi automatique, celle-ci me conduit à penser à un suffrage universel direct au niveau métropolitain, souvent évoqué, parfois espéré.

Est-ce pour autant la bonne solution ?

S'il devait légalement être mis en œuvre, son corollaire, application ou pas du non-cumul des mandats, ferait probablement débat.

Car que devrait-on penser de personnalités "brillantes" qui, par exemple, seraient maires de villes importantes de l'agglomération et n'auraient pas le droit de siéger au conseil métropolitain ? Peut-on actuellement l'envisager lorsque l'on constate l'importance et la diversité des compétences déjà transférées au niveau métropolitain ?

Et puis, un scrutin direct impliquerait la formation d'une majorité et d'une opposition pour la totalité du mandat, règle démocratique naturelle, mais peut-être dommageable pour celles et ceux qui seraient relégués au rang d'opposants tout en ayant leur propre opinion (digne parfois d'intérêt) pour le développement de la métropole.

Une parole me revient, datant d'une époque (1983) où les oppositions municipales n'étaient pas représentées à l'assemblée délibérante intercommunale : Jacques Floch, Maire de Rezé, s'adressait à Michel Chauty, tout nouvellement élu Maire de Nantes en lui disant : "N'oubliez pas que dans cette assemblée, nous sommes tous, quelle que soit notre sensibilité, des vainqueurs, élus par nos concitoyens".

Je rapproche cette citation de la pratique instaurée dans certaines communautés urbaines (Lyon, Bordeaux) où, majorité et opposition s'entendaient pour attribuer des délégations à certains élus de l'opposition, associant ainsi un plus grand nombre de communes à la "gouvernance métropolitaine".

Même si certaines décisions continueraient à ne pas être prises à l'unanimité (elle resterait le cas de la plupart d'entre elles), cela contribuerait à renforcer le sentiment des élus, et des habitants, d'appartenir à une même agglomération, à une même métropole.

Pour parvenir à ce dernier objectif, deux formules sont donc envisageables (suffrage universel direct ou gouvernance élargie), et peut-être d'autres encore. À chacun sa préférence.

Dans les territoires urbains, dotés d'une forte intercommunalité, les communes ont, à mon sens, une quasi-espérance de pérennité, et c'est sans doute bien ainsi.

Sachant cela, la réflexion doit utilement se poursuivre dans le but d'aller vers la meilleure gouvernance métropolitaine possible, garante d'un développement harmonieux du territoire concerné.



michel.jovet.01@orange.fr

Contribution de Michel Jovet

22 octobre 2015

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 "nombriisme" 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 XXIe 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 électorale 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 saisine 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" !



mesnardandre@wanadoo.fr

Contribution d'André-Hubert Mesnard

8 juin 2015

Scot - PLUM - et concertation

On le sait, la concertation pose de nombreuses questions, déjà abondamment abordées : se concerter oui, mais comment ? Avec qui ? Et sur quoi ?

C'est une question de lisibilité, de choix, de perceptions, de territoires concernés... (dans le désordre). Mais c'est aussi une question de temps : le temps de l'information (et de la formation des intéressés), le temps, l'organisation, et la programmation du débat (selon les questions et les territoires), et la phase terminale des options, souhaits ou recommandations.

Les territoires sont vastes ou proches, le temps est à court, moyen ou long terme ; il en va de même de la concertation. La distance, c'est du temps (mobilité/proximité). Sachant que, dans notre système, les politiques ont la responsabilité de la globalité de la gestion publique. Cette légitimité, issue de la volonté générale, n'est pas faite de la somme des intérêts particuliers (si prompts à participer pour défendre leur territoire proche). Elle recherche l'intérêt général.

Ce croisement des légitimités et des territoires donne, en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, la superposition des documents énumérés au code de l'urbanisme, en particulier, en ce qui nous concerne, le SCOT (schéma de cohérence territoriale, ici celui de la métropole Nantes-Saint-Nazaire) et le PLU (plan local d'urbanisme, ici le PLUM, plan local d'urbanisme métropolitain, de compétence métropolitaine). Nous devons sans doute ajouter, sur un territoire plus vaste, la DTA (directive territoriale d'aménagement de l'estuaire, de compétence étatique), et, à l'intérieur de l'espace du PLU métropolitain, le Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV, de la double compétence étatique et métropolitaine). Ces documents sont hiérarchisés les uns par rapport aux autres (DTA-SCOT-PLUM). Le PSMV, quoique relevant des deux niveaux de compétence, État et collectivité métropolitaine, doit être compatible avec le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) du PLUM de la collectivité.

Tout cela devant être cohérent, dans l'espace et dans le temps, on ne devrait pas se concerter à n'importe quel moment ni sur n'importe quoi, dans n'importe quel ordre. Il faut s'organiser et programmer la concertation, sur chacun des trois niveaux (on laissera ici de côté l'estuaire pour simplifier et rester au niveau de l'agglomération). Mais rien n'empêche de réviser le niveau "supérieur" à l'occasion de la réflexion sur le niveau plus local pour les mettre en conformité. On peut aussi travailler parallèlement sur différents niveaux. La concertation doit d'abord concerner cette question initiale de savoir qui fait quoi, et pour quel territoire.

Sur quelles problématiques et quels objets ? Ce sera la seconde question, très insuffisamment posée.

Sauf à démarrer par une question jugée capitale et déterminante a priori (l'aéroport, le CHU, les traversées de la Loire... qu'il faudra bien situer dans le contexte), il semble que l'on doive partir sur une interrogation plus globale, sur la base des textes législatifs mis en avant par le code de l'urbanisme.

1. Tout d'abord s'impose à la totalité des documents d'urbanisme, en tête des dispositions générales du code de l'urbanisme communes aux SCOT et aux PLU, l'article L 121-1 dit "article d'équilibre" qui énonce les principes fondamentaux de l'urbanisme. Ce sont les principes d'équilibre (entre renouvellement urbain, développement urbain, utilisation

économique des espaces naturels, agricoles et forestiers, protection des milieux, des paysages et des sites... et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable). S'ajoutent le principe de diversité des fonctions urbaines et rurales, et de mixité sociale dans l'habitat, et le principe du respect de l'environnement, dont la portée est bien précisée dans l'article L 121-1 du code. Longuement précisé et allongé par la loi du 24 mars 2014, cet article mériterait à lui tout seul discussion, et de longs débats, sur la façon de l'appliquer au territoire concerné. Sa lecture paraît indispensable, comme celle des articles suivants pour toute personne participant sérieusement à la concertation.

2. Un second niveau de concertation globale porterait sur le contenu du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement durable du SCOT, puis celui du PLUM).

Pour le SCOT, un rapport de présentation de nature didactique (L 122-1-2) présente les données physiques, démographiques, économiques, l'état des lieux, et l'évolution prévue. À son propos, il y a plus besoin d'une demande éventuelle d'un complément d'information que de concertation proprement dite. C'est en effet quasiment un "porté à la connaissance" par la collectivité des données et des évolutions prévisibles et souhaitables.

L'article L 122-1-3 prévoit que le PADD (projet d'aménagement et de développement durable) fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme, au sens large tels que découlant des principes ci-dessus présentés.

Puis, dans le cadre des objectifs du PADD, selon l'article L122-1- 4, le document d'orientation et d'objectifs "détermine les orientations générales de l'organisation de l'espace et les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces ruraux, naturels, agricoles, et forestiers. Il définit les conditions d'un développement urbain maîtrisé et les principes de restructuration des espaces urbanisés... Le document d'orientation et d'objectifs assure la cohérence d'ensemble des orientations arrêtées dans ces différents domaines". Ainsi, le document d'orientation et d'objectifs est déjà presque un document de programmation. C'est un document prescriptif auquel sont consacrés de longs développements (L 122-1-4 à L122 -1- 9). Le PLU n'aura très souvent qu'à le reprendre. Il est donc essentiel que la concertation s'en empare, car son contenu va s'imposer ensuite, sur le PLU par exemple (et sur le plan de Sauvegarde et de mise en valeur, s'il y en a un, comme à Nantes).

Il y a donc bien là une occasion de consulter et de faire participer la population sur la définition d'objectifs réels et coordonnés, avant tout débat ou enquête publique sur un projet précis (mais isolé) ultérieur, aussi important soit-il.

Au préalable, il aura été essentiel de fournir aux personnes intéressées toutes informations et documents concernant le SCOT mis en révision, pour leur permettre d'apprécier la nécessité et le contenu d'une nécessaire évolution.

3. Pour le PLU (PLU Métropolitain, à Nantes, PLUM), l'article L 123-1 prévoit, lui aussi, élaborés dans le cadre des principes généraux applicables à tous les documents d'urbanisme (cf. ci-dessus), un rapport de présentation et un projet d'aménagement et de développement durable (comme pour le SCOT ci-dessus), des orientations d'aménagement et de programmation, un règlement et des annexes.

En plus (L 123-1-1-1) "lorsqu'il est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale (c'est notre cas), le PLU peut comporter des plans de secteur qui couvrent chacun l'intégralité du territoire d'une ou plusieurs communes membres... et qui précisent les orientations d'aménagement et de programmation (OAP, cf. infra) ainsi que le règlement spécifique à ce secteur". Voici donc déjà un premier point pouvant donner lieu à concertation sur le PLUM : veut-on ou pas des plans de secteur, et donc une concertation sectorielle sur des OAP de secteur ?

Le PADD du PLU (L 123-1-3) "définit les orientations générales des politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels... arrête les orientations générales concernant l'habitat, les transports et les déplacements... l'équipement commercial, le développement économique et les loisirs... fixe des objectifs chiffrés... de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain". Par son importance et sa relative précision, le PADD a donc un certain caractère prescriptif, à l'égard du règlement, (et il peut aussi par exemple fonder un sursis à statuer sur une demande de permis). Il mérite donc de faire l'objet d'une concertation.

Mais ce seront surtout les Orientations d'aménagement et de programmation (OAP, L 123-1-4) qui retiendront notre attention en la matière. Élaborées "dans le respect des orientations définies par le PADD", elles "comprennent des dispositions portant sur l'aménagement, l'habitat, les transports et les déplacements". Le très long article L123-1-4 du code de l'urbanisme vient préciser chacune de ces catégories d'orientations. Mais précisons la première catégorie à partir du code (L 123-1-4-1) :

"En ce qui concerne l'aménagement, les orientations peuvent définir les actions et orientations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, notamment les continuités écologiques, les paysages, les entrées de ville et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune. Elles peuvent favoriser la mixité fonctionnelle en prévoyant qu'en cas de réalisation d'opération d'aménagement, de construction ou de réhabilitation, un pourcentage de ces opérations est destiné à la réalisation de commerces". "Elles peuvent comporter un échéancier prévisionnel de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser et de la réalisation des équipements correspondants". "Elles peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer ou aménager". "Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et espaces publics...".

Ce peut être l'objet de la concertation que de faire apparaître les lieux dignes d'être traités en OAP dans le PLUM, et dans d'éventuels PLU de secteurs : des promenades, des rues, des cheminements, des cœurs d'îlots et des îlots à rénover, des jardins, des perspectives et des paysages, des sites patrimoniaux chargés de l'histoire de la ville ou d'un quartier. Cette démarche est assez systématiquement suivie lors de l'élaboration des nouveaux plans de sauvegarde et de mise en valeur. Elle mériterait d'être étendue et systématisée lors de la révision ou de l'élaboration du PLUM.

On le voit, une concertation cohérente et complète, recherchant une véritable participation des citoyens, nous mènera assez loin. Elle ne saurait être trop ponctuelle. Logiquement, elle pourrait être continue, dans l'application et le suivi des politiques publiques, comme la démocratie. Mais elle exige un vrai travail de la part de ceux qui y sont associés. Est-ce possible, et comment ?



mesnardandre@wanadoo.fr

Contribution d'André-Hubert Mesnard

16 novembre 2015

Concertation, participation dans l'élaboration de la politique urbaine de la métropole nantaise : piquères de rappel

Qu'il me soit permis de donner suite à mes deux précédentes contributions au Conseil de développement, du 8 octobre 2014 sur la "Révision du SCOT de la métropole de Nantes-Saint-Nazaire", et celle du 8 juin 2015 "SCOT-PLUM et concertation", toutes deux sans doute austères et juridiques, mais assez complètes. Ce sont des rappels aux règlements, que l'on ne peut ignorer. La consultation des citoyens est d'ailleurs obligatoire et ne devrait pas pouvoir être organisée de façon désordonnée.

Allons droit au but : la concertation pose de nombreuses questions, déjà abondamment abordées : se concerter oui, mais quand, avec qui, comment et à quel propos, ou sur quoi ? La concertation prend nécessairement du temps, le temps de l'information et de la formation des intéressés, le temps des échanges, des questions. Ces échanges sont aussi importants, par eux mêmes, que la phase terminale des options, souhaits et recommandations adressées aux politiques responsables de la décision. À ce point de vue, la procédure suivie pour le débat public sur les traversées de la Loire manifeste une avancée certaine.

Tous les documents d'urbanisme devant être cohérents dans l'espace et dans le temps, on ne devrait pas se concerter à n'importe quel moment, ni sur n'importe quoi, dans n'importe quel ordre. Il faut s'organiser et programmer la concertation, dans l'ordre, sur chacun des niveaux territoriaux et politiques, en tenant compte de leur agencement. En somme, il faut d'abord se concerter sur la façon de mener la concertation.

Mais sur quelles problématiques et quels objets ? Tout d'abord s'impose à la totalité des documents d'urbanisme l'article L.121-1 du code de l'urbanisme, dit "article d'équilibre" qui énonce les principes fondamentaux de l'urbanisme : équilibre entre renouvellement urbain, développement urbain, utilisation économe des espaces naturels, agricoles et forestiers, protection des milieux, des paysages et des sites, et la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquable. S'ajoutent le principe de diversité des fonctions urbaines et rurales, et de mixité sociale dans l'habitat, et le principe du respect de l'environnement. À lui tout seul, ce principe d'équilibre mériterait de très longs débats sur son application. De toute façon, ce débat doit éclairer tous les autres.

Un second niveau de débats portera sur l'esprit et le contenu du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable du SCOT puis du PLUM.). L'article L.122-1-3 prévoit que le PADD "définit les orientations générales" des politiques publiques d'urbanisme, au sens large tels que découlant des principes ci-dessus présentés. Il y a bien là de quoi faire participer la population à la définition d'objectifs réels et coordonnés pour l'agglomération, avant d'arrêter tout projet plus précis et de le soumettre à enquête publique ponctuelle. Cela donnerait d'ailleurs aux commissaires enquêteurs des arguments pour appuyer leurs conclusions et leurs éventuels avis favorables (ou non ?).

Le contenu du PADD étant ainsi connu parce que largement débattu, et "dans le respect des orientations définies par le PADD" (L 123-1-4) des Orientations d'Aménagement et de Programmation (O.A.P.) peuvent porter sur des quartiers ou des secteurs à mettre en valeur, réhabiliter, restructurer et aménager. "Elles peuvent prendre la forme de schémas d'aménagement et préciser les principales caractéristiques des voies et des espaces publics". Cette démarche (traite-

ment des OAP) est assez systématiquement suivie lors de l'élaboration des nouveaux plans de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), à Nantes par exemple. Elle mériterait d'être étendue et systématisée lors de la révision ou de l'élaboration du PLUM à l'ensemble de son territoire.

Mais quels sont les quartiers, secteurs, voies ou places qui mériteraient de faire l'objet d'une OAP dans le PLUM ? Quel contenu donner à ces orientations majeures de la politique urbaine de la métropole ?

Voilà un point essentiel sur lequel doit porter la participation citoyenne. Sans cela, sans cette étape préalable intéressant tout le territoire métropolitain, comme chaque quartier, on continuera à traiter ponctuellement tel ou tel projet selon la seule décision et priorité municipale ou métropolitaine, à des moments où ces projets, à priori prioritaires, sont déjà largement avancés et engagés (CHU, franchissements de la Loire, rénovation et extension de la gare...).

Ouvrons donc le débat sur les urgences de traiter en OAP des secteurs comme les casernes Mellinet, (projet de 1700 logements ?), l'avenir de la petite Hollande, la place de la mairie, le quartier Decré, la place de Bretagne, le quartier des jacobins, le bas Chantenay, le cours Cambronne, la place du commandant l'Herminier... et les quartiers de toute l'agglomération dont les citoyens voudront se saisir.

N'attendons pas que se manifestent les urgences (transfert du CHU, extension de la gare, plan de circulation, ...) et saisissons les opportunités (opportunités foncières de la caserne Mellinet, du M.I.N., ...).

De toute façon, s'il faut respecter un certain ordre et le principe de cohérence dans l'action des pouvoirs publics de tous les niveaux, il faudra bien faire face, en permanence, à la totalité de ces questions, sur la totalité du territoire. et à la révision en continu. La concertation, sans cesse relancée, avec tous les acteurs et tous les citoyens, ne saurait être ponctuelle.



m.moussion@yahoo.fr

Contribution de Marc Moussion

8 juin 2015

Où logera-t-on les 100 000 habitants supplémentaires de Nantes métropole dans les vingt ans à venir ?

Selon les différentes données de l'INSEE et de l'AURAN, Nantes Métropole, avec ses 24 communes, totalise aujourd'hui 600 000 habitants répartis à raison d'un peu moins de la moitié sur la Commune de Nantes et d'un peu plus sur les 23 Communes périphériques.

La prévision pour les vingt prochaines années est de 100 000 habitants supplémentaires. Devant cette perspective, il est indispensable d'agir pour infléchir la droite de tendance de l'étalement urbain en redensifiant l'agglomération sur elle-même. Il est probable qu'on ne fera que ralentir le phénomène, mais il sera très difficile de l'inverser. En effet, l'attrait du pavillon individuel avec jardin et le coût du foncier attirent toujours les jeunes couples candidats à l'accès à la propriété, vers les Communes péri-urbaines de deuxième et troisième couronnes qui dépassent le territoire des 24 Communes pour aller gonfler l'aire urbaine de Nantes qui compte maintenant plus de 100 Communes péri-urbaines.

En restant optimiste, on peut espérer loger dans les vingt ans qui viennent un peu plus de la moitié des 100 000 habitants supplémentaires dans la partie infra-urbaine de l'agglomération et le solde dans les Communes péri-urbaines.

L'équation n'est pas impossible à réaliser puisque la surface circonscrite par le Boulevard périphérique parisien compte trois millions d'habitants alors que celle du boulevard périphérique nantais, de mêmes dimensions, ne compte que moins de 300 000 habitants. De plus, 100 000 habitants supplémentaires sur 20 ans aboutit à 5 000 habitants supplémentaires par an et correspond à 2 800 nouveaux logements par an pour un taux d'occupation de 1,79 habitant par logement. Alors qu'entre 2010 et 2013, 21 000 logements nouveaux ont vu le jour, soit 5 250 par an.

Mais il faut savoir qu'actuellement on compte déjà plus de 25 000 personnes sur liste d'attente pour un logement social dans l'agglomération. Il y a donc une offre inférieure à la demande et certaines Communes disposent de peu de réserves foncières.

Nantes Métropole a mis en place en 2004 une politique volontariste vis-à-vis du foncier avec le Programme d'Action Foncière Habitat qui permet d'exercer un droit de préemption et d'accumuler des réserves foncières destinées au logement sous forme d'acquisition. Elle assure ainsi un portage financier des réserves foncières constituées pour le compte des Communes. Cette stratégie permet de garantir des prix du foncier pour les futures opérations d'aménagement et de favoriser l'habitat social et l'accession abordable.

Par le biais de Nantes Métropole Aménagement, des concessions d'aménagement sont créées pour les équipements, les services, l'emploi et majoritairement l'habitat concernant les grands projets urbains dont la charge foncière est vendue à des opérateurs, des promoteurs et bailleurs sociaux qui vont assurer la maîtrise d'ouvrage, construire et vendre les logements.

La densification étant le seul moyen pour ralentir l'étalement urbain, il devra s'édifier en tenant compte du foncier déjà ou rendu disponible en concordance avec le Plan Local d'Urbanisme qu'il faudra nécessairement modifier et adapter en fonction des besoins à venir, logements, emplois, commerces et équipements collectifs.

Mais, comme chacun le sait, on n'a pas forcément son emploi à côté de son logement. C'est pourquoi l'accroissement du nombre d'emplois et d'habitants générera de nouveaux flux de transport qu'il faudra absolument anticiper, particulièrement au niveau des franchissements de la Loire. Par ailleurs, l'impératif de densification peut provoquer des tensions pour ceux qui craignent voir la ville gagner en hauteur, au cœur de l'agglomération comme dans la périphérie et refusent l'entassement et la proximité. Ces tensions s'expriment par la création d'Associations de défense de riverains. Il s'agit pour la collectivité d'accompagner la densification de qualités nouvelles afin qu'elle s'en trouve convertie en intensification pour conserver et améliorer la qualité de la vie. Cette amélioration du cadre de vie implique un travail sur la transformation d'espace public ou semi-public, en conciliant vie intime et vie collective, une offre de services de proximité renforcée et d'aménagement adapté aux différentes mobilités.

Selon les disponibilités foncières et les contraintes du droit à construire, la densification va se décliner sous deux formes :

- Sur de grands espaces de surface foncière déjà disponibles ou rendus disponibles par déconstruction, des projets urbains, des commerces, des services et des équipements publics qui vont être réalisés par tranches successives sur des périodes de plusieurs années. Certains projets comportent la réalisation d'immeubles de grande hauteur, comme les tours de 18 étages en cours de réalisation dans le nouveau quartier d'EURO-NANTES. Nantes Métropole Aménagement aurait 26 projets urbains en gestation, dont les cinq projets structurants du Cœur de Métropole qui sont autant de pièces d'un puzzle qui s'assemblent pour dessiner le nouveau cœur de Métropole. Au terme de sa réalisation prévue vers 2035, l'ensemble des cinq projets devrait totaliser : 21 400 logements pour 38 350 habitants avec 38 850 emplois sur 977 hectares urbanisés. Malgré cette grosse emprise foncière utilisée, Nantes Métropole disposerait encore de 200 hectares pour conforter son cœur à moyen et long terme.
- En-dehors des grands projets urbains évoqués dans le paragraphe précédent, la densification prend un autre visage qui est celui de la densification en secteur diffus. Dans ce cas, selon les opportunités, on détruit par îlot des maisons ou des groupes de maisons particulières que l'on remplace par un immeuble de hauteur plus ou moins importante selon les contraintes du droit à construire dans le quartier concerné. Cette forme de densification en secteur diffus est avant tout guidée par l'intérêt économique. Les propriétaires vendent aux promoteurs les plus offrants qui veulent investir dans les zones où ils peuvent construire des programmes immobiliers rentables en valorisant la parcelle en allant à la limite du PLU. C'est faire la ville sur la ville et faire la ville en hauteur. Depuis plusieurs années, la précédente révision des POS en PLU a offert de nouvelles possibilités de construction le long des axes principaux. C'est ainsi qu'en un peu plus d'une décennie, on a vu se modifier l'aspect architectural de ces grands axes de communication concernés. Quel que soit le type de densification appliqué, les transformations à venir vont transfigurer la ville et il est nécessaire, pour la collectivité, de les anticiper et de prévoir leur régulation, afin qu'elles soient compatibles avec les objectifs d'intérêt général. Une ville acceptable à vivre pour tous.



pousseur.jean@numericable.fr

Contribution de Jean-Marie Pousseur

19 mai 2015

Projets urbains : quelle concertation ?

"Choix fermés", "passages en force", "petits projets pour faire passer les grands", "pipeau", "élus contre"... J'avoue avoir été surpris à l'audition des rapporteur-e-s des six groupes de travail consacrés, en prime time de cette séance du 4 mai, à la concertation sur les projets urbains.

L'illustration proposée, les comptes rendus de Presse sur le "dialogue de sourds" de la rue *de Girodet*, semblait justifier par avance le jugement sans concession adressé aux élus. Mais le sujet même du débat en disait bien plus : rien de moins que le Plan d'urbanisme de notre Métropole, projet de développement urbain par excellence, avec ses politiques publiques qu'il met en œuvre pour les dix ans à venir, en d'autres termes une œuvre collective dont on comprend mal comment elle pourrait ne pas inscrire la concertation, sa place, son rôle, son développement même, au cœur de son projet.

C'est dire combien la critique était forte et définitive. Pour les membres du Conseil de développement, instance de concertation instituée, donc voulue par les élus, la dite concertation ne serait que du vent. Voilà qui jette une singulière lumière sur l'intérêt, à leurs propres yeux, des travaux auxquels pourtant lesdits membres étaient trente à consacrer cette soirée et prêts à en faire autant pour d'autres soirées à venir.

Que comprendre dans une attitude si partagée, du café du commerce au très sérieux Conseil de développement, en passant par certains élus eux-mêmes, voire par tout élu à certains moments des nombreuses réunions qu'il a pu animer ?

Et si c'était la concertation elle-même qui invitait à la méjuger ?

La Démocratie n'est pas la concertation

Commençons par le commencement, la Démocratie.

La démocratie a pour vertu d'égaliser tous ses participants. Et pour cause, puisqu'elle ne repose pas sur la compétence et le savoir, mais sur la liberté d'opinion. Bien entendu, l'opinion peut être partagée, comme le sont très généralement les préjugés, y compris sur la concertation et les élus. Mais son caractère partagé ne retire à rien la liberté de son expression individuelle, liberté qui sait faire valoir sa différence et sa toujours possible opposition.

Dès lors, loin de requérir l'unanimité, c'est la majorité qui fait loi en bonne démocratie, laquelle n'exclut nullement, mais bien au contraire exige le droit d'expression de l'opposition et le respect de l'opposant.

Tout se passe d'ailleurs comme si l'expérience tenait à vérifier le concept. À croire qu'une règle systémique suscite l'opposant de service, fonction obligée de toute bonne réunion publique. On peut y voir la vertu unique et irremplaçable de l'opinion individuelle, le pouvoir de penser autrement ou plus simplement de dire non, vertu que doit accepter par avance toute recherche de consensus au sein d'une concertation.

Mais il y a une réciproque : les jugements de type, "il n'y a pas eu de concertation, on ne nous a pas écoutés" ou "idem, on ne nous a pas entendus", faisant des seconds la justification des premiers, s'en trouvent invalidés. L'opposition fait partie du jeu démocratique, son avis n'invalide pas la légitimité de l'avis majoritaire.

Mais aussi bien, les participants d'une concertation n'attendent pas seulement donner leur avis, mais être des acteurs pesant sur la décision commune. Ils veulent être citoyens.

Le riverain n'est pas le citoyen

Ah, les riverains ! Toujours contre. Et ce par une bonne raison, structurelle devrait-on dire : leur intérêt individuel, qu'ils défendent à juste titre de riverains, n'est pas et ne peut être l'intérêt général. Même si par hasard ils concordent, ce ne serait pas pour la même raison. Or tout aménagement urbain, voué à l'espace public, comme toute politique publique, relève par définition de la généralité. La confrontation est donc inévitable et le plus souvent sur le mode du "dialogue de sourds".

Le cas de la rue *de Girodet* en offre une excellente illustration, même si les membres du Conseil n'y ont retenu que "l'absence de concertation" dénoncée par des riverains. Le projet d'aménagement de voies cyclables limitant l'espace de stationnement y heurte cette propension si souvent constatée, et justement relevée par l'élue en charge de la réglementation, des propriétaires des maisons individuelles, à considérer la rue et ses stationnements comme le prolongement de leur espace privé. Que n'ai-je, élu à l'urbanisme, entendu sur ce thème, jusqu'à cette revendication touchante de spontanéité : et si vous mettiez notre rue à double sens interdit sauf aux riverains !

Or l'espace public l'impose : ses décisions, les politiques de déplacement qui s'y appliquent (ici le plan vélo du PDU) relèvent (idéalement) de la prise en considération de l'ensemble des membres de la cité et, en tant qu'un tel ensemble, d'une volonté générale. Or quelle autre définition du citoyen que celle de membre de la volonté générale, qui n'est en rien, comme rappelé également, une addition d'intérêts particuliers.

Mieux, la volonté étant par définition active, les citoyens ne sont tels que comme acteurs collectifs, et non individuels, de leur cité. Construire ensemble leur cité collective, ou leur Métropole, telle est la prérogative et la revendication légitime des citoyens. La concertation, où le débat, et pas seulement le décompte des avis, éclaire la décision collective, en est l'instrument normalement appelé.

L'usager est partie prenante

Si la réalité du citoyen et de la cité, comme de la volonté générale qui les réunit, sont formelles, et elles le sont nécessairement, ce sur quoi leur politique s'exerce n'est rien moins que la réalité vivante de la cité et de ses habitants. Or s'agissant de l'espace public, la réalité concernée, au delà des règles techniques du traitement des réseaux et des sols (chaussées, voies, trottoirs...), est celle de ses usages et au final de ses usagers, puisqu'ils en sont à la fois les acteurs et les destinataires. Ils sont, à ce titre, parties prenantes de l'aménagement, et faire droit à leur implication dans les décisions les concernant relève de l'exercice élémentaire de la citoyenneté.

Alors nous retrouvons en effet nos riverains, non pas dans leur intérêt privatif, mais en tant que parties prenantes des usages dans un espace public qui appartient à tous et non à quelques uns. Disons ici notre étonnement de voir, rue *de Girodet*, les élus, représentants de l'ensemble des citoyens, accompagnés d'un "représentant de *Place au vélo*", porteur des intérêts d'usagers particuliers, et donc de quelques uns. La réaction des riverains paraît alors légitime : nous

allons créer une association "place au stationnement". Car la question se pose vraiment, pour cette rue résidentielle : a-t-on pris la mesure, au profit d'une matérialisation de "pistes" cyclables (indispensable ? puisque d'autres solutions existent) d'une division par deux du stationnement ?

On ne remet pas ici en cause la politique de déplacement de notre métropole qui fait en effet place au vélo. Mais dès lors que les usagers sont reconnus comme parties prenantes de l'espace public, toute application de cette politique dans un environnement déterminé ne devrait-elle pas faire l'objet d'une concertation préalable, ce qui ne semblait pas avoir été le cas, concertation destinée à concilier au mieux les usages au bénéfice d'un espace public mieux partagé.

Depuis ces groupes de travail du 4 mai, où fut avancé le thème d'usagers parties prenantes des aménagements urbains, nous avons appris la création d'un *comité des usagers*, réunissant des citoyens en tout genre et des associations. Une seule a manifesté des réticences, celle des *motards en colère*. Tant mieux, la colère est mauvaise conseillère. Espérons seulement que la présence de simples citoyens dans ce comité tempérera les ardeurs des représentants d'usagers particuliers, y compris ceux de l'annoncé *place au stationnement*, toujours prompts à transformer l'espace public en une somme de voies privatives, oubliant que l'espace public existe d'abord pour être partagé, et non pour être divisé.

Si les usagers sont parties prenantes, ils ne le sont qu'ensemble.

La part de la concertation

La problématique de la concertation, dans le cadre des projets urbains où nous nous tenons ici, pose inévitablement la question de ses limites.

La première limitation à accepter est celle de sa participation. Elle requiert la double volonté citoyenne d'agir et de le faire collectivement. La démocratie ici reprend ses droits et l'on constatera, liberté oblige, que les volontaires sont une petite minorité. Mais la décision que devront in fine arrêter les élus vaudra pour tous. Première responsabilité.

La deuxième limitation tient à la nature du projet urbain : qu'il soit limité à une rue ou ouvert à toute une Métropole, il anticipe nécessairement les pratiques futures. L'unité minimale de temps en urbanisme est la décennie. Or tout autant que les riverains, les usagers sont tentés de réagir à la seule lumière de leurs pratiques actuelles. Le paradoxe éclate lorsqu'il est question d'un futur quartier, comme le fut et l'est encore celui de Bottière-Chénaie, où l'on demandait à l'élu d'avoir des réunions de concertation avec les habitants du Vieux Doulon. Comme tout vrai projet politique, le projet urbain transforme la ville et heurte les habitudes. Deuxième limitation, deuxième responsabilité.

La troisième limitation tient au contenu du projet urbain. Sa dimension, à l'évidence, conditionne non seulement la place que peut y prendre la concertation, mais tout autant sa modalité. On n'imagine pas que le PLU métropolitain et son projet d'aménagement et de développement durable, la présentation au quartier d'un futur trajet du Chronobus, l'aménagement du stationnement dans une rue, doivent solliciter les mêmes formes d'échange. Susciter une prise de conscience collective et le débat ouvert sur les grands enjeux du territoire pour le PLU métropolitain, informer sur les conditions d'implantation de voies en site propre pour la nouvelle ligne de Bus, rechercher un compromis tenant compte des différents usagers dans une rue commerçante, autant de "réunions publiques" où le contenu du projet délimite le champ possible de la concertation.

Autant de limites, autant de frustrations possibles devant l'attente citoyenne de participer à la construction de la cité.

Mais aussi, c'était une conclusion de notre groupe de travail, autant de responsabilités de la puissance publique et en premier, celle *d'inclure et de définir, en amont de chaque projet urbain, la part que pourra y prendre la concertation active*, libérant ainsi, au sein de chaque projet, comme un espace de jeu, où la réponse apportée ne sera pas seulement celle du technicien ou celle de l'élus réfugié derrière son PLU ou son PDU, mais l'œuvre partagée, dans le cadre des politiques décidées, des usagers acteurs de leur ville.

Cela peut aller de l'authentique co-construction, comme pour le pôle petite-enfance de Malakoff, dont la conception, dans un cadre spatial et financier annoncé, fut intégralement confiée à ses acteurs, institutrices et agents de l'école maternelle, service de la petite enfance pour l'accueil pré-scolaire, ACCORD pour l'accueil péri-scolaire, parents d'élèves, à la simple et utile consultation des enfants, comme à l'école élémentaire Gaston Serpette, sur la sécurité de leur trajet scolaire, en passant par l'échange technique avec les promoteurs et les architectes sur les nouvelles règles d'emprises au sol proposées au PLU.

Une ville est une dynamique collective. Chaque projet y prend place dans une histoire et un ensemble. Aux élus de faire confiance aux citoyens et à leurs ressources inventives pour la développer, aux citoyens de prendre leur part dans une œuvre qui excède et leur espace et leur temps.

Ouverture et limite à la fois, la concertation demande une confiance modeste.



pousseur.jean@numericable.fr

Contribution de Jean-Marie Pousseur

8 octobre 2015

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⁾.

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 ?

(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

(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

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.

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.

⁽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

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'équilibre 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 Norkiouse (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 ?



pce.vallier@wanadoo.fr

Contribution de Patrice Vallier

8 juin 2015

La ville et les couleurs...

En assistant à un groupe de travail du Conseil de développement de Nantes métropole, assis près de la baie vitrée, je regardais la place de Bretagne, toujours aussi austère pour ne pas dire sinistre.

Les deux bâtiments de style "néo-stalino-reconstruction...", imposants, barrant l'espace, surplombant un grand espace vide que des aménageurs ont essayés de vivifier avec néanmoins quelques réussites : en effet, les piétons paraissent s'approprier tout l'espace, quelques cheminements particuliers apparaissent. Le dallage, les quelques espaces verts, le tramway apportent un peu de vie. Bien sûr, il y a aussi le magasin de sport et la tour Bretagne, mais, comme j'étais dans cette dernière, ma vision était partielle. En regardant les façades des deux bâtiments de la Poste et de l'ex-Sécu, bien que différents dans leurs ouvertures, on constate une géométrie linéaire horizontale identique ; la forme incurvée atténue l'effet massif.

Mais c'est bien tristounet... Historiquement, si je ne me trompe pas et si ma mémoire est exacte, ces espaces faisaient partie de l'ancien quartier du Marchix, que je traversais à pied avec ma mère pour aller au marché Talensac.

Quartier populaire, insalubre, dangereux ? Il fut rasé par la guerre et les municipalités d'après. Il subsiste des vestiges... Quel visage différent offrirait Nantes si ce quartier avait été conservé et réhabilité ?

Le quartier a été vidé des classes populaires, relogées à l'époque en majorité à l'extérieur. Peut-être faudrait-il transformer ces deux "beaux" bâtiments de la place Bretagne en HLM pour prouver que les cités de banlieue peuvent être en centre-ville ? Mais je m'é gare.

À noter qu'en 1945 la municipalité organisa une consultation populaire sur la reconstruction de la ville, après les bombardements, au musée des beaux-arts, avec plans, maquettes, explications...

Peut-on modifier l'aspect de ces bâtiments, encadrer, dissocier, délinéariser ces géométries ? En déjeunant dans un bistrot de l'île de Nantes, discutant d'architecture avec ma voisine, nous abordions la monotonie des immeubles et des lotissements, fréquemment reproductions de modèles peu variés même si de géométrie de détail différent.

Et nous en sommes venus à la couleur des façades...

Ma voisine avait voulu faire sa façade en "rose soutenu", mais les règlements PLUesques et même l'artisan peintre s'y opposaient (je caricature mais rien qu'un peu). Me reviennent alors des images de quartiers en Irlande plein de couleurs, bien sûr souvent sous un ciel gris, puis la vision de paysages du sud avec les maisons blanches sous le soleil. Y a-t-il un lien entre le climat et les couleurs ou des choix urbanistiques imposés au nom d'une tradition culturelle figée ? Cependant, il y a à Tremoulou les vestiges des pots de peintures de marine. À l'Île d'Yeu, c'est sur les volets. La Boca à Buenos Aires d'origine colorée, mais d'autres quartiers aussi etc... Les nouvelles expressions du Street-Art commencent à se faire accepter... Des transformations apparaissent à Tirana, Rome etc...

Alors comment redonner un peu de vie aux bâtiments de la Place Bretagne ?

Un exemple à Halle en Allemagne ci-dessous par l'artiste argentine Marina Zumi :



Avant



Après

Mais il y a d'autres exemples de méthode d'habillage de bâtiments anciens, notamment sur l'île de Nantes. Il y a aussi l'artiste graffeur italien Blu et d'autres...

On peut transformer des lieux pas gais en autre chose ; bien sûr ça ne peut pas plaire à tout le monde, encore faut-il essayer. Il ne s'agit pas que de graffitis dont les tenants de l'orthodoxie ont horreur, mais c'est bien par cette filière que peuvent apparaître des idées originales !

Et puis le dallage minéral au sol est beau mais froid. Une fatalité semble s'emparer de ces rénovations de sol urbain ; la place Graslin très bien rénovée est un autre exemple de minéralité, mais les rigidités patrimoniales y sont peut-être pour quelque chose. Sur la place Bretagne, il devrait y avoir un peu plus de libertés. Traçons des voies de couleurs au sol, créons une fontaine multicolore, des passages couverts, etc...

Évidemment, ma vision est partielle, et même partielle car que dirait quelqu'un assis dans une salle de réunion dans le bâtiment de la Poste et regardant la tour Bretagne et le magasin de sport ?

Autre angle, autres idées...

Conseil de Développement Lucéen



**Contribution à la préparation d'un projet
« Notre ville demain » et aux orientations du projet
d'aménagement et développement durable (PADD) du
plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM)**

Introduction

La contribution du conseil de développement lucéen (CDL) restitue les travaux de son comité permanent qui regroupe 42 citoyens volontaires sans participation d'élus municipaux.

Ses travaux ont été organisés en pleine autonomie de la municipalité conformément à la délibération constitutive du CDL approuvée par le conseil municipal du 3 février 2015.

Les travaux du CDL répondent à des demandes (saisines) de la municipalité mais aussi des propres demandes (auto saisines) de ses membres.

Ils s'inscrivent avec une vision prospective résolument intercommunale du devenir de Sainte Luce dans Nantes métropole et des coopérations à développer avec les communes voisines.

Les travaux du CDL reposent sur la seule expertise d'usage de ses membres bénévoles. Ils ne prétendent pas être représentatifs de l'avis de tous les Lucéens-nes

Ils portent sur notre devenir un regard « décalé » des contraintes des mandatures communales ou des propos trop généraux.

Ils n'ont pas pour objet de rechercher un consensus « tiède ».

Le CDL n'a pas vocation à être une instance délibérative dont les propositions feraient l'objet de votes formels. Les travaux du CDL exposent librement, parfois avec impertinence, ce qui fait consensus ou débat dans le respect de la diversité des idées et des sensibilités de ses membres.

C'est le projet 2030 qui compte, pas les procédures (PADD, PLUM,...). Le projet 2030 dépasse le PLUM en intégrant les politiques publiques tout aussi importantes pour la vie quotidienne des habitants : politiques communales (petite enfance, école, sport, culture, vie associative, action sociale,...) et politiques départementales ou régionales (franchissements de Loire, route, ferroviaire,...)

Les travaux du CDL ont débuté en juin 2015. Ils se sont appuyés sur ceux du conseil intercommunal de développement (CID) Sainte Luce Thouaré et Mauves.

Ils se sont également appuyés sur des contributions complémentaires du conseil de développement de Nantes métropole et des documents de Nantes métropole sur le PLUM et le PADD.

Ces documents sont consultables sur le site Internet du CDL :

<http://conseildeveloppement.wix.com/sainteluce>

Ou directement accessibles par le site de la mairie de Sainte-Luce-sur-Loire :

www.sainte-luce-loire.com

Dans une 1ère étape le CDL a défini en juin-juillet les orientations qui font consensus et celles qui font débat pour ses membres. Ces orientations sont accompagnées des avis exprimés, parfois controversés, de ses membres. Ces avis, repris intégralement dans leur diversité, enrichissent utilement les réflexions du CDL.

Les 1ers travaux du CDL sont regroupés dans une contribution qui constituera le support de ses travaux à venir. Elle sera remise en septembre à la municipalité et à Nantes métropole au titre de la contribution citoyenne lucéenne à la réflexion métropolitaine sur le PADD.

Elle fera également l'objet d'un « porté à connaissance publique » auprès des Lucéens-nes.

Dans une 2ème étape le CDL, à partir d'octobre 2015, approfondira ses travaux sur le devenir de Sainte Luce en 2030 en s'appuyant sur cette 1ère contribution.

Le CDL poursuivra ses réflexions, au-delà de la préparation du PADD, sur la préparation en 2016 des volets réglementaires du PLUM, du PDU (plan de déplacement urbain), du PLH (programme local de l'habitat) et du plan climat mais aussi sur les propres attentes de ses membres.

Pour cela le CDL constituera des ateliers de travail mais aussi organisera d'ici la fin de 2015 3/4 grandes conférences pour acquérir un socle commun de connaissances.

Les travaux du CDL seront largement ouverts aux membres du tissu associatif et citoyen mais aussi plus largement à tous les Lucéens-nes qui souhaitent y participer positivement.

Pour contacter le CDL une adresse courriel :

Tout Lucéen, hors élus municipaux, peut participer aux travaux du CDL. Pour cela il suffit d'envoyer un mail à : cdl.sainteluce.citoyenne@gmail.com ou d'adresser un courrier à CDL mail de l'Europe mairie de Sainte Luce. Le CDL les contactera pour leur apporter toutes les informations qui leur seraient utiles.

Sommaire

La ville en prospective

La ville en devenir

- **Le centre-ville et les quartiers**
- **L'habitat**
- **Les mobilités**
- **La Loire, ses affluents et les espaces naturels**

Le développement économique et l'emploi : une priorité pour la cohésion sociale

Vivre les mixités : un enjeu majeur pour développer le lien social

La métropole et les coopérations communales en débat

Le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) : une opportunité à saisir

L'implication citoyenne : une contribution à la démocratie locale

Annexe : composition du comité permanent du CDL

Les propositions du CDL pour les orientations qui font consensus figurent en vert dans le texte.

Celles qui font débat figurent en orange dans le texte.

Les avis complémentaires exprimés lors des ateliers du CDL ou par ses membres figurent en noir et en encarté gris clair dans le texte.

Ces avis n'engagent pas le CDL. Ces avis, qui sont à approfondir, constituent un support pour les travaux futurs du CDL.

Ils méritent une lecture attentive car ils « illustrent ou complètent » utilement les débats à venir du CDL.

Contribution résumée du CDL : ce qui fait consensus ou débat

Une pleine compréhension des propositions du CDL nécessite une lecture approfondie de l'ensemble de la contribution du CDL.

La ville en prospective

- l'attractivité et le développement de l'agglomération nantaise sont globalement des atouts pour Sainte Luce. Pour autant quelques avis sont plus contrastés
- **+ 100.000 habitants en 2030 : une prévision incompressible qui mérite d'être mieux argumentée**
- la prise en compte des nouvelles données sociétales dans les politiques publiques est impérative
- la ville intergénérationnelle de demain est à imaginer
- une grande ingéniosité de l'urbanisme est indispensable pour conserver un cadre de vie de qualité
- la maîtrise du foncier est nécessaire pour maîtriser le développement de la ville

La ville en devenir

▪ Le centre-ville et les quartiers

- redessiner le centre-ville s'impose pour renforcer son attractivité en complément de la création de pôles de commerces/services dans les quartiers
- renforcer les pôles de vie dans les quartiers avec la création de commerces et de services de 1^{ère} nécessité. Les relier entre eux par des voies de communication dans une perspective intercommunale cohérente avec ceux de Thouaré Doulon et Carquefou
- la programmation des équipements est à prévoir conjointement avec de nouveaux grands projets de construction

▪ L'habitat

- un développement accepté de l'habitat reposera sur la confection d'un tissu différencié respectant cadre de vie et intimité de chacun. La réglementation est à adapter en conséquence en fonction de la nature de l'habitat des quartiers
- **la répartition de la densification prévisible d'ici 2030 entre les communes de Nantes métropole est à débattre**
- le développement de l'habitat est à privilégier à proximité des grands axes de transports collectifs
- anticiper l'évolution générationnelle des quartiers à l'échéance 2030 en étudiant les réponses à apporter aux besoins spécifiques des seniors

- **l'introduction dans la réglementation de l'urbanisme pour les constructions neuves de performances énergétiques accrues fait débat**

▪ Les mobilités

- le développement des transports en commun est un atout à consolider. L'offre de transport en commun est à élargir.
- une approche globale et équilibrée des mobilités est indispensable avec la création d'un schéma directeur multimodal des déplacements à dimension intercommunale intégrant les déplacements doux
- anticiper une saturation prévisible des flux routiers en prévoyant d'ici 2030 de nouveaux aménagements routiers, notamment les connexions intercommunales de proximité Sainte Luce Thouaré prévues aux PLU de 2007

▪ La Loire, ses affluents et les espaces naturels

- valoriser les bords de la Loire et de ses affluents dans une perspective résolument intercommunale
- organiser une continuité lisible centre-ville/Loire et sécuriser la route des sables

Le développement économique et l'emploi : une priorité pour la cohésion sociale

- le développement d'une économie dynamique support d'emplois diversifiés est indispensable à la cohésion sociale. Il nécessite une vision intercommunale Thouaré Mauves Carquefou
- la priorité est à donner à la valorisation actuelle des zones d'activité plutôt qu'à la création de nouvelles zones
- **le devenir de la ZAD de la Haie fait débat. Une partie pourrait être affectée à l'urbanisation, une partie pourrait rester affectée au maintien d'une agriculture de proximité**
- le devenir de l'agriculture est à penser dans un cadre intercommunal avec Thouaré Mauves avec un objectif chiffré intercommunal de limitation de la consommation des espaces agricoles

Vivre les mixités : un enjeu majeur pour développer le lien social

- la mixité sociale qui relève souvent du discours est un sujet important à approfondir sans tabou
- les initiatives favorisant le lien social sont à privilégier (vides greniers, jardins familiaux, manifestations festives et sportives,...). La culture qui est un facteur important de mixité sociale doit être accessible aux ménages disposant de faibles revenus. Des événements culturels gratuits sont des facteurs importants d'échange et de partage
- **l'habitat : un facteur de mixité ou au contraire d'entre soi ?**
- le développement des précarités fragilise la cohésion sociale

La métropole et les coopérations communales en débat

- Nantes Métropole est un atout pour « penser global » afin de définir une stratégie de développement au-delà de son territoire tout « en agissant local ». Pour autant quelques avis sont plus contrastés
- les habitants comprennent mal la complexité de la gouvernance métropolitaine et la répartition des compétences avec la commune est à expliquer.
- la municipalité est aussi un acteur des décisions prises par la métropole. Ses interventions dans les processus de pré décision méritent d'être expliquées aux Lucéens-nes avant que les décisions ne soient au final soumises au vote du conseil métropolitain
- ne pas occulter le débat sur l'impact des politiques communales (petites enfance, école, sport, culture, action sociale, vie associative,...) qui est très important pour la vie quotidienne des Lucéens-nes
- le renforcement des coopérations intercommunales notamment avec Thouaré est souhaitable

Le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) : une opportunité à saisir

- le PLUM peut améliorer la cohérence des politiques publiques métropolitaines en regroupant PLU PLH, PDU et plan climat. Il nécessite, avant d'en débattre, une information pédagogique lisible pour permettre aux habitants d'en comprendre le contenu et les enjeux principaux
- la définition des grands secteurs à potentiel de développement préfigurant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUM est une donnée positive intéressante introduite par la loi Grenelle de juillet 2010. C'est une question majeure du futur PLUM. Pour autant la définition de ces grands secteurs et le contenu de ces OAP est à débattre de même que leurs dimensions intercommunales car certains grands secteurs mériteraient une approche intercommunale
- Sainte Luce Thouaré Mauves constituent un territoire de projet cohérent le long de la Loire et des axes structurants (chronobus C7, axes routiers, desserte ferroviaire) à articuler avec Doulon et Carquefou. Une approche territorialisée PADD/PLUM est à privilégier

L'implication citoyenne : une contribution à la démocratie locale

- les habitants ont une capacité à accepter les transformations si elles ont du sens pour l'intérêt général et si elles sont débattues avec eux
- une concertation citoyenne très en amont des consultations publiques permettra de construire de l'intelligence collective. Elle doit reposer sur des supports pédagogiques lisibles.
- réussir en 2016 la concertation citoyenne PLUM PDU PLH à l'image du dispositif la Loire et nous

Contribution détaillée du CDL

La ville en prospective

➤ Orientation qui fait consensus

L'attractivité et le développement de l'agglomération nantaise sont globalement perçus comme des atouts pour Sainte Luce. Pour autant quelque avis sont néanmoins plus contrastés.

Avis exprimés à approfondir

Le développement de l'agglomération nantaise repose sur les 4 grands moteurs économiques du département dont peu de territoires en France bénéficient : l'économie productive, l'économie résidentielle, l'économie publique et l'économie touristique. Sainte Luce en bénéficie notamment avec les emplois induits.

L'augmentation de la population est le signe d'une agglomération qui se renouvelle et qui n'est pas entraînée dans la spirale du vieillissement. Pour y répondre il faudra proportionnellement plus de logements supplémentaires car avec les évolutions sociétales le nombre moyen de personnes par logement diminue constamment.

Pour d'autres participants le développement de l'agglomération nantaise bouscule les cadres de vie. Il a des impacts importants qui parfois déroutent les habitants sur l'évolution de la ville, les besoins en équipements et services nouveaux, la densification urbaine, le trafic routier, la pression immobilière,....

L'augmentation de la population de l'agglomération nantaise repose d'abord sur le choix d'en faire une métropole à dimension européenne. C'est un choix à analyser avec ses avantages et ses inconvénients.

Le développement des métropoles se fait au détriment des territoires qui les environnent. C'est aussi une source de difficultés (pollution, déplacements, incivilités,...). Un autre mode de développement renforçant les villes secondaires pourrait être envisagé.

➤ Orientation qui fait débat

La prévision d'une métropole avec + 100.000 habitants en 2030 (600.000 habitants aujourd'hui) dont 92 % par un solde migratoire interne fait débat. Elle est soit incomprise soit controversée. Un besoin de clarification argumentant les prévisions effectuées est indispensable avant d'en débattre.

Avis exprimés à approfondir

Sur les 15 dernières années l'agglomération a déjà augmenté de 100 000 habitants. +100.000 habitants en 2030 ou dans les années proches sera la continuité de cette tendance

Pour d'autres participants la prévision d'augmentation de la population de plus de 100.000 habitants dont 92 % par progression interne reste à démontrer.

L'augmentation de la population est aussi un facteur de développement pour le commerce et les services générateurs d'emplois.

Il est inutile de se focaliser sur un nombre qui n'a qu'une valeur de prévision mais sur ce que Sainte Luce peut réellement accueillir.

Les débats sont trop focalisés sur les logements alors que l'aménagement est un tout : organisation des transports, développement économique et emploi, école, commerce,... C'est la situation historiquement constatée à Sainte Luce où on a commencé par développer l'habitat alors que par exemple le chronobus est venu bien après.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Prendre en compte les nouvelles données sociétales qui façonneront le futur

Les gens évoluent au cours de leur vie dans leur habitat. Les ménages ont leur propre cycle de vie dans le temps avec l'évolution de leur statut : jeunes couples sans puis avec enfants, familles monoparentales ou recomposées, couples âgés, personnes seules, personnes dépendantes,...

Le développement du numérique impactera tous les aspects de la vie des habitants.

Les ménages sont aussi confrontés aux mobilités du travail. Un « nomadisme futur » probablement plus important, imposera plus de « flexibilité » dans la conception de l'habitat.

Ces transformations sont à prendre en compte dans les politiques de la ville, notamment d'habitat pour répondre à ces nouvelles données mais aussi conserver la cohésion du tissu social.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Penser la ville intergénérationnelle de demain correspond aussi à une nouvelle donnée sociétale

En 2030 l'agglomération nantaise ce sera + 20.000 jeunes de moins de 20 ans, + 53.000 de 20 à 59 ans et + 117.000 de plus de 60 ans. Le vieillissement de la population est une donnée incontournable mais l'agglomération accueille également des jeunes ménages avec des besoins spécifiques.

La construction d'une ville intergénérationnelle est à anticiper dès à présent avec une résidence intergénérationnelle en centre-ville. Une étude fine de l'évolution générationnelle des quartiers à l'horizon 2030 est à réaliser pour anticiper les besoins qui sont liés à cette évolution.

Avis exprimés à approfondir

Le logement modulable pourrait s'inscrire dans le logement durable économiquement plus rentable sur une longue période de 30- 40 ans.

Le concept du logement articulé autour de la location-acquisition pourrait s'enrichir de formules intermédiaires qui correspondraient mieux au compromis « souhaits / budgets » d'une partie de nouveaux arrivants sur Sainte Luce ? La mixité s'en trouverait confortée.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Une grande ingéniosité de l'urbanisme est indispensable pour prendre en compte les besoins nouveaux et permettre à chacun de trouver sa place dans la ville. À l'avenir il faudra programmer les équipements conjointement aux grands projets nouveaux de construction pour que Sainte Luce ne devienne pas une « ville dortoir ».

Avis exprimés à approfondir

Ste Luce a connu depuis 15 ans une forte augmentation de sa population (lotissements des Islettes, ZAC de la Minais et des indulgences,...) mais sans anticiper les besoins de services et d'équipements qui y sont liés.

La forme urbaine entre Saint Luce, Thouaré, Doulon et Mauves est à imaginer avec une recherche urbanistique donnant un « cachet » à Sainte Luce.

Les constructions sur 3/4 niveaux avec des stationnements dédiés semblent inexorables dans les secteurs à densifier, notamment du centre-ville. Elles permettraient de limiter la consommation d'espaces agricoles.

« Le tout » 3/4 niveaux sans ascenseurs limiterait l'intégration d'une catégorie de personnes gênées par les escaliers (vieilles personnes, jeunes ménages avec poussettes...) mais aussi des personnes handicapées. La mixité intergénérationnelle en serait réduite.

A la Minais les logements ne sont pas prévus pour les familles nombreuses ou les familles recomposées avec par exemple 3 enfants +2 enfants à certaines périodes

Des données sur les densités dans les communes de Nantes métropole sont à analyser; en précisant pour Sainte Luce et les communes voisines les densités réelles par quartier.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Une maîtrise anticipatrice du foncier est nécessaire pour maîtriser le développement de la ville.

La maîtrise du foncier est indispensable pour maîtriser le développement de la ville. Sainte Luce gagnerait à développer une politique de maîtrise foncière anticipatrice. La faisabilité et les outils pour la mettre en œuvre pour l'assurer sont à approfondir.

La maîtrise du foncier est aussi une condition pour favoriser la cohésion sociale car le coût élevé du foncier est un facteur de sélection sociale. C'est aussi un facteur limitant pour le développement de nouveaux commerces et d'artisanat.

La ville en devenir

▪ Centre-ville et quartiers

➤ **Orientation qui fait consensus**

Redessiner le centre-ville s'impose pour renforcer son attractivité en complément de la création de pôles de commerces et de services à la personne de 1^{ère} nécessité et de proximité dans les quartiers.

La nécessité de repenser globalement le centre-ville fait consensus mais il faut débattre « pour savoir ce que l'on veut en faire ».

Sainte Luce a la particularité dans l'agglomération d'avoir un centre peu densifié, principalement celui de « l'espace municipal » et de la place du marché où la ville est propriétaire de son foncier (8ha). C'est un atout car c'est bien souvent la rareté et le coût élevé du foncier qui limite le potentiel d'aménagement du centre-ville.

La densification de cet espace (à relier à celui de la Luciole) est à imaginer avec de l'habitat diversifié et des commerces pour privilégier un lieu de convivialité.

Avis exprimés à approfondir

Les places du marché et du général De Gaulle pourraient être densifiées avec des constructions R+3, même avec comble. Cela donnerait une véritable identité au centre-ville mais aussi des appartements aux personnes désirant se rapprocher des services et des commerces en libérant des pavillons plus excentrés.

Un flux important de transit traverse Sainte Luce. C'est un inconvénient mais aussi un atout pour les commerces du centre-ville. Un projet d'aménagement du centre-ville doit permettre de capter la « clientèle de passage » ce qui suppose une réelle capacité de stationnement qui fait notamment défaut le samedi matin pour accéder au marché alors que celui-ci est très attractif au-delà de Sainte Luce.

L'artisanat dans le centre-ville serait à développer mais le prix élevé du foncier est un handicap.

Il faut prévoir des voies de circulation douce centre-ville/ quartiers.

*Historiquement le centre-ville de Sainte Luce est le carrefour de l'église et du café des Sports. Comment faire évoluer le bourg en centre-ville ?
Le devenir des écoles du centre-ville transférées à La Minais est à étudier.*

Le quartier du marché arrive à saturation, mais des commerces peuvent encore s'y développer.

Une réflexion d'ensemble comprenant La Luciole, le Presbytère et la salle paroissiale, l'ancienne école maternelle est à engager. Elle devrait permettre d'aérer la proximité de l'église, d'améliorer le stationnement et l'accès aux différents commerces.

➤ **Orientation qui fait consensus mais à approfondir**

Renforcer les pôles de vie dans les quartiers avec la création de commerces et de services de 1^{ère} nécessité. Les relier entre eux dans une perspective intercommunale cohérente avec ceux de Thouaré Doulon et Carquefou par des voies de communication (voitures, transport collectif, liaisons douces vélos, piétons).

Néanmoins de nombreuses questions restent à approfondir ; notamment sur quels pôles de vie installer des commerces et des services ; avec quelle viabilité économique ?

Avis exprimés à approfondir

Des services et commerces de 1^{ère} nécessité peuvent être complémentaires à ceux du centre-ville. À défaut les habitants qui seront obligés de se déplacer ne choisiront pas nécessairement ceux du centre-ville. Ils sont par ailleurs indispensables à la vie sociale de ces quartiers. Pour d'autres participants cela peut-être concurrentiel avec ceux du centre-ville.

Des services et équipements de 1^{ère} proximité sont à prévoir aux Islettes et à la Minais d'autant qu'ils étaient initialement promis. Pour la Minais et les Islettes c'est à étudier en partenariat avec Thouaré.

Le pôle de 1^{ère} proximité de la Cadoire est à consolider.

Le consensus se fait sur le principe de renforcer les « pôles d'intérêt » et de créer ainsi un maillage de zones sur lesquelles seront positionnées les services publics, les commerces, les espaces verts. Ces « pôles d'intérêt » seraient reliés entre eux par des voies de communication (voitures, transport collectif) et aussi par des axes de communications douces (vélos, piétons).

Il faut une concertation avec les communes mitoyennes de Sainte Luce pour que le maillage des « pôles d'intérêt », des voies de communication, des coulées vertes soit

continu et cohérent entre les communes.

Quel sera l'impact des Gohards sur Ste Luce ? Comment gérer l'augmentation probable des circulations entre les différentes communes ? Quelles voies faut-il ouvrir entre les communes ? Quels services, quels commerces faut-il prévoir ?

Avis spécifiques exprimés à approfondir sur le maillage centre-ville/pôles de vie

Historiquement l'habitat s'est développé autour du centre-ville. Aujourd'hui l'habitat se développe autour de plusieurs pôles d'intérêt: Cadoire, Minais et Islettes (Minais et Islettes constituent néanmoins des pôles différents).

La place du marché le samedi matin et les cafés en centre-ville sont des lieux de convivialité à préserver.

Le développement de l'ancien centre-ville doit être conçu en complémentarité de celui des autres pôles d'intérêt. À l'intérieur de ces pôles d'intérêt il faut développer une mixité fonctionnelle maison individuelle-collectifs-zone d'activité. C'est aussi un facteur important de mixité sociale.

Néanmoins l'implantation des entreprises à proximité des habitats est conditionnée par leurs nuisances potentielles. Il faut donc penser au cas par cas la compatibilité habitation-entreprise.

Le centre-ville et l'ensemble de ces pôles d'intérêt sont à « mailler » entre eux avec des axes de communication performants, notamment « de transport doux » et le long de coulées vertes.

Ce maillage est à concevoir avec des connexions intercommunales avec les pôles d'intérêt de Thouaré, Doulon et Carquefou. Pour cela il faut développer une réelle politique intercommunale.

Le renforcement des commerces du centre-ville doit être complémentaire du développement des commerces de première proximité dans les quartiers (Cadoire, Minais, Islettes) pour éviter un phénomène « habitat dortoir. L'attractivité du centre-ville est à conserver avec des parkings en facilitant l'accès notamment pour les habitants des communes limitrophes.

Le parking de la Cadoire est un plus pour l'attractivité de ce pôle ; il est facilement accessible et rarement saturé.

Pour autant la localisation des commerces de première proximité dépendra avant tout de leur viabilité économique.

Le coût élevé du « foncier est un obstacle pour l'implantation des commerces dans le centre-ville. C'est aussi un obstacle à l'implantation des entreprises qui vont chercher « plus loin » des meilleures conditions financières.

Ce qui est à approfondir : quelle localisation et quel type de commerce pour les commerces ailleurs que dans le centre-ville/l'affectation des locaux et des surfaces libérées par les écoles en centre-ville ?

Avis spécifiques exprimés à approfondir pour les enseignes commerciales

Carrefour a récemment racheté les magasins DIA mais, conformément à la réglementation sur la concurrence, Carrefour doit en rétrocéder certains d'entre eux. Le magasin DIA de la Cadoire est un atout important pour ce pôle de vie. Pour autant il serait important de connaître les objectifs de Carrefour pour ce magasin.

À l'occasion d'une réflexion globale sur le centre-ville il est indispensable de se questionner sur le devenir de l'enseigne UNICO de Sainte Luce.

Celle-ci aurait fait l'objet il y a quelques années d'un projet d'extension à l'emplacement de son parking actuel avec création d'un parking souterrain. Ce projet n'a pas abouti.

Dans son format actuel cette enseigne est-elle viable économiquement ?

À la suite de la revente des enseignes UNICO de Thouaré et de Sainte Luce par son

propriétaire il serait important de savoir qui est aujourd'hui propriétaire de l'enseigne de Sainte Luce. Il serait utile de rencontrer les responsables d'UNICO Sainte Luce pour connaître leurs intentions sur la perspective de développement du magasin.

Enfin des mini market/express de plusieurs enseignes se sont développées dans le centre de Nantes ces dernières années pour apporter des services de 1^{ères} proximités aux habitants de leur environnement. Il faudrait étudier la viabilité d'un tel projet pour Minais-Islettes (en relation avec Thouaré ?). L'ouverture du groupe scolaire Félix Tessier à la rentrée 2015 et les flux de déplacements qui y sont liés seraient un argument supplémentaire pour la création d'un tel mini market.

Ces 3 questionnements sont à intégrer dans nos réflexions futures sur le centre-ville et les pôles de vie.

▪ un développement maîtrisé de l'habitat respectueux de la qualité du cadre de vie

➤ Orientation qui fait consensus

Un développement accepté de l'habitat reposera sur la « confection » d'un tissu urbain différencié respectant un cadre de vie de qualité et l'intimité de chacun. La réglementation urbanisme est à adapter en conséquence en fonction de la nature de l'habitat des quartiers.

Son « mode d'emploi » est à approfondir pour Sainte Luce :

- la confection d'un tissu urbain différencié mélangeant maison individuelle et collectif de petite hauteur
- l'aménagement du centre-ville pour permettre à des seniors de venir habiter avec d'autres catégories et leurs enfants en appartement dans le centre font consensus.
- la hauteur des collectifs par quartier (R+2 ou R+3 ou R+4 maximum ou +) fait débat

Un développement maîtrisé de l'habitat nécessite une réelle capacité de maîtrise foncière.

Avis exprimés à approfondir

Il est souhaitable de créer des espaces verts proportionnellement au développement de l'habitat pour garder la qualité de vie sur la ville.

Il est plus facile de construire sur des zones vierges que dans un habitat déjà existant.

Les jeunes, les moins jeunes, les plus âgées, les moins fortunés, les un peu plus aisés ont à vivre ensemble. Nous avons besoin d'un habitat différencié pour pouvoir loger tout type de population.

➤ Orientation qui fait débat

Quelle répartition de la densification prévisible d'ici 2030 entre les communes de Nantes métropole, quel calendrier pour Sainte Luce :

- quel est l'état actuel de la situation des 24 communes de Nantes métropole ?
Quels indicateurs pour comparer les communes entre-elle : densité, surface construite, surface disponible, aménagement structurant,... ?

- dans quelles communes de la métropole accueillir en priorité les nouveaux habitants? Où faut-il faire un effort de construction de logements neufs, quels genres de construction?
- quels sont les terrains disponibles à la construction sur Ste Luce ? Quels sont les projets en cours ou à venir (ZAD de la Haie) ?

Avis exprimés à approfondir

Évitons ce qui s'est passé en 2006 où 2 zones d'urbanisation importantes ont été décidées : les Islettes et la Minais. Une ville ne peut absorber une urbanisation trop importante car cela s'accompagne d'investissements qui peuvent être trop lourds pour les finances de la commune. Cela souligne l'intérêt d'un PLH négocié avec Nantes Métropole qui permet de se projeter dans le temps et d'anticiper ces investissements.

Un développement maîtrisé de l'habitat pose la question du combien, du où, du pour quelles catégories socioprofessionnelles. Pour un participant l'interrogation quelles catégories socioprofessionnelles ne se justifie pas. Il faut prévoir une réelle mixité sociale/ mixité générationnelle.

Nantes Métropole prévoit un accroissement global de sa population de 100 000 habitants d'ici à 2030. La population passerait de 600.000 habitants à 700.000 habitants. La population de la métropole est déjà passée de 505.000 habitants en 1990 à 603.000 en 2012.

Comment répartir cette augmentation d'ici 2030 entre les différentes communes de l'agglomération (« où doit porter l'effort ? »). Il existe en effet des densifications très différentes selon les communes de l'agglomération nantaise : 500 habitants au kilomètre carré pour Carquefou, 1200 pour Sainte Luce et 4500 pour Nantes.

Interrogations à débattre concernant le nombre d'habitants, son niveau actuel et son évolution estimée.

Estimation de l'INSEE pour Ste Luce : 12.000 habitants en 2010/ 13.500 habitants en 2012.

Estimation de l'étude du CID : 16.000 habitants en 2014/ 18.000 habitants en 2018.

L'évolution estimée de la population jusqu'à 2018, est déjà dans les tuyaux avec les programmes de construction en cours, déjà approuvés et en cours de réalisation. Les interrogations concernent plutôt les années 2018 à 2030.

Quel rythme souhaitable/faisable d'évolution de la population de 2018 et 2030 ? Quel objectif pour la population de Sainte Luce 2030 ? Quelle répartition démographique ? Qui dispose des leviers permettant d'influer sur l'accroissement de la population de la commune de Sainte Luce (la commune, la métropole, les promoteurs, la construction diffuse,...)?

➤ **Orientation qui fait consensus**

Le développement de l'habitat est à privilégier à proximité des grands axes de transports collectifs pour y organiser une densification maîtrisée reposant sur un cadre de vie de qualité facilitant un accès facile aux transports collectifs. Le développement de l'habitat à proximité des grands axes de transport collectif ne se limite pas à l'axe du chronobus.

Avis exprimés à approfondir

Il est important de densifier l'habitat à proximité des services et des transports collectifs performants sans miser uniquement sur le Chronobus. Il faut aussi promouvoir également le vélo.

Oui à une densification raisonnable le long des axes structurants sous réserve de dispositions à trouver pour préserver l'intimité des maisons individuelles avoisinantes (limitation des hauteurs, limitation des vues sur les maisons mitoyennes).

- **Orientation qui fait consensus**
Anticiper l'évolution générationnelle des quartiers à l'échéance 2030 en étudiant les réponses à apporter aux besoins spécifiques des seniors.
- **Orientation qui fait débat**
Introduire dans la réglementation de l'urbanisme pour les constructions neuves des performances énergétiques quantifiées

Avis exprimés à approfondir

Cette orientation relève-t-elle de la commune, de la métropole ou de l'État ? L'introduction de normes énergétiques quantifiées correspondant à la réglementation est déjà en vigueur, le CDL n'a pas d'avis à émettre à ce sujet.

Le renforcement des réglementations énergétiques des habitations devrait relever d'une décision de Nantes métropole qui pourrait faire faire consensus l'année de la conférence des Nations unies sur les changements climatiques (COB 21).

▪ **Les mobilités**

- **Orientation qui fait consensus**
Le développement des transports en commun est un atout à consolider
Le chronobus est un atout pour Sainte Luce mais sa performance est à améliorer. Des liaisons chronobus Doulon et Chantrie sont à rechercher
De nombreuses pistes sont à explorer pour « élargir » l'offre de transport en commun » (voir tableau ci-dessous des avis exprimés à approfondir).

Avis exprimés à approfondir pour la ligne C7

L'inconvénient d'un double système C7 + Tramway à la Souillarderie pour se rendre au centre-ville est souligné. Il en limite la performance notamment aux heures de pointes avec un gain de temps limité à 5 minutes

Un axe C7 qui se prolongerait jusqu'en centre-ville serait à étudier. Le fait de ne pas avoir de changement pour aller à la gare ou au centre de Nantes est plus attractif que l'on croie ! Un accueil convivial et une facilité d'accès à la Souillarderie seraient à améliorer alors que cette plateforme de tramway située au cœur du quartier Bottiere-Pinsec aurait dû être valorisée.

Une enquête serait nécessaire sur le taux d'occupation en fonction des horaires et des perceptions des usagers des avantages et des inconvénients. Il serait intéressant d'avoir des données statistiques sur la fréquentation du C7, à priori une des lignes chronobus les moins fréquentées du réseau.

Envisager un C7 bis desservant collège et lycée de la Colinière, Doulon et Toutes aides.

L'organisation des transports en commun, notamment avec l'absence de liaisons périphériques satisfaisantes par rapport à la localisation des zones d'emploi, est un handicap. Ceci provoque une utilisation accrue des voitures pour y pallier.

Autres avis exprimés à approfondir

L'amélioration de la performance des transports en commun (notamment avec un cadencement régulier et une politique tarifaire attractive) est un facteur principal de leur attractivité.

Un développement des transports en commun en voie propre le long de la RD 23 serait à étudier pour « l'irrigation » des entreprises de la zone industrielle de Carquefou et un raccordement vers les stations du tramway. Ce développement des transports en commun se situerait à partir d'Haluchère. C'est un intérêt pour la clinique Jules Vernes, le centre commercial Paradis, les zones industrielles Nantes Est et de Carquefou, le CIFAM,...

Une liaison fluviale semble délicate en raison de la problématique du tirant d'eau en bord de Loire au niveau de Bellevue.

Envisager de nouvelles désertes, notamment vers Carquefou.

Développer les voies de rabattement voiture-transport en commun.

Étudier une voie spécifique pour des bus qui passeraient de station tramway proches du périphérique en station tramway.

- **Orientation qui fait consensus (voir aussi thème précédent transports en commun)**
Une approche globale et équilibrée des mobilités est indispensable avec un schéma directeur multimodal des déplacements à dimension intercommunale intégrant les déplacements doux.
L'objectif est de mailler dans un dispositif cohérent les transports collectifs et transports individuels (voiture avec des parkings sécurisés de rabattement sur les transports collectifs, covoiturage, vélo, marche à pied,...)
Cette orientation est complétée par des pistes à explorer (voir tableau ci-dessous des avis exprimés approfondir)

Avis exprimés à approfondir pour les déplacements doux

Le réseau actuel des pistes cyclables (à l'exception des bords de Loire) est insuffisant, discontinu, mal balisé et dangereux (débouché sur les rond points). De réelles améliorations sont à y apporter avec un vrai engagement politique et financier. Un accès cyclable lisible centre-ville/Minais Islettes est discontinu et insuffisamment sécurisé.

La sécurité des pistes cyclables le long de la route des sables est insuffisante notamment en hiver avec une absence d'éclairage.

Promouvoir de nouvelles approches : vélo électriques, vélo pliable et probablement combinaison avec différents modes de transports. Étudier l'intérêt d'une gare bicloo à Sainte Luce (vraisemblablement limité en raison des solutions alternatives développées ou à envisager).

Pour éviter un afflux de voitures aux abords de l'école Félix Tessier, il est important de s'assurer de l'existence d'une continuité des voies piétonnes et cyclables venant des Islettes.

Avis exprimés à approfondir pour les liaisons ferroviaires

Le TER à Sainte Luce est un sujet à approfondir.

La Région n'a pas donné suite à une 1ère demande d'un arrêt à Ste Luce (pas de gare sur le site/ coût de construction et implantation problématique/saturation de la ligne TGV Nantes- Angers/étude marketing en termes d'usagers ne concluant pas à la nécessité de création d'un arrêt). Aujourd'hui avec une population plus importante et des axes routiers saturés la situation est différente.

Par ailleurs la SNCF a proposé au Conseil Régional la création d'un terminal technique (possibilité de faire une arrivée dans la gare et de repartir sur son origine) à Ancenis et à Savenay pour permettre des liaisons train entre ces deux villes. Quelles ont été les suites données à ce projet ? Ce pourrait être aussi un projet d'avenir pour Sainte Luce en demandant la création d'un arrêt à Sainte Luce afin de soulager des axes routiers saturés dans l'avenir.

Il ne faudrait pas mettre l'arrêt TER Rue de la Loire (trop loin du centre et des voies de communications). Il y aurait un afflux de voiture pour s'y rendre et les usagers au final risque d'utiliser voitures pour finir leur trajet jusqu'à leur lieu de travail ou au centre de Nantes !

Un aménagement de la voie ferrée qui traverse la route de Paris et rejoint Carquefou est à étudier

Cet aménagement n'avait pas été décidé par Nantes Métropole car le coût de la mise en place d'un ouvrage (pont,...) pour éviter la traversée de la route de Paris était trop élevé. Aujourd'hui des Tram Train circulent sur des voies qui coupent la circulation, c'est le cas de la Haluchère. Ce projet pourrait être réactivé en prévoyant les mêmes systèmes que sur la liaison Tram Train Nantes-Châteaubriant. C'est un projet qui concerne beaucoup Carquefou et à débattre entre les 2 communes.

Autres avis exprimés à approfondir

Développer le covoiturage avec des parkings sécurisés de rabattement sur les transports en commun

Développer les liaisons fluviales.

Favoriser des systèmes de location de voiture (Marguerite)

➤ Orientation qui fait consensus

Anticiper une saturation prévisible des flux routiers en prévoyant d'ici 2030 de nouveaux aménagements routiers.

Sainte Luce est une porte d'entrée dans l'agglomération pour les flux routiers de l'Est et du Sud. Les franchissements actuels de la Loire à Thouaré et Mauves provoquent un flux de transit important à Sainte Luce.

Même avec un report important souhaitable sur les transports en commun l'augmentation des flux routiers est prévisible avec l'augmentation de la population de l'aire urbaine.

Pour éviter une saturation du centre-ville et de la route Sainte Luce-Thouaré il faut étudier la création d'une voie de contournement du centre-ville.

Il faut aussi en complément pour faciliter les accès de proximité entre Sainte Luce et Thouaré prévoir les connexions intercommunales entre Sainte Luce et Thouaré prévues aux PLU de 2007 des deux villes.

Ces orientations sont à intégrer dans le futur PLUM d'autant que cette compétence relève désormais de Nantes Métropole.

Avis exprimés à approfondir pour les contournements routiers

Créer un axe Nord Sud au niveau de Guette loup avec liaison transport en commun au niveau RD23.

Créer une connexion routière de proximité Sainte Luce-Thouaré au niveau du ruisseau de Guette Loup.

Étudier d'autres axes de circulation que la route Sainte Luce-Thouaré (ouverture de la rue du Petit Chassais à prévoir dans le projet des Gohards, ouverture Islettes-Thouaré).

Aménager la petite route longeant la voie ferrée et le quartier déchetterie /usine d'incinération aujourd'hui sous utilisée. Son aspect inondable n'est limité qu'à quelques jours annuels. C'est une voie relativement directe pour accéder à Malakoff, réaménager elle pourrait devenir plaisante et rapide.

Adapter la signalétique pour limiter le transit dans Sainte Luce mais intérêt économique discutable pour les commerçants.

L'augmentation du nombre de voix sur la route de Paris ne fait pas consensus : c'est un effet, « aspirateur à voiture » mais aussi « entonnoir » à la porte de Nantes.

Étudier une nouvelle voie de transport en commun au niveau de la prairie de Mauve à l'horizon 2020-2025.

Un grand périphérique avec un nouveau contournement de l'agglomération nantaise permettrait d'éviter le flux de transit des véhicules quiaturent le périphérique actuel et les grands axes routiers métropolitains. Dans premier temps la gratuité des péages à Carquefou serait une première avancée.

■ **La Loire, ses affluents et ses espaces naturels**

➤ **Orientation qui fait consensus**

Valoriser les bords de la Loire et ses affluents dans une perspective résolument intercommunale

Il faut « sanctuariser » les espaces naturels et les coulées vertes et les aménager pour permettre la communication entre elles et avec celles des communes voisines par des voies réservées aux communications douces.

Avis exprimés à approfondir

La question du statut de la Loire fait débat. En amont d'Ancenis La Loire est reconnue par l'Unesco comme patrimoine mondial. En aval de Nantes la Loire fait l'objet de nombreux enjeux contradictoires liés à des dispositions législatives/ réglementaires nationales et européennes. Par contre entre les deux la Loire n'a pas de statut juridique clair.

La cartographie des zones inondables est à examiner attentivement. La délimitation actuelle est assez farfelue et ne correspond pas à la réalité. La précision du document existant est de l'ordre de 2 mètres.

Il est regrettable que Nantes métropole ait limité la cartographie récente des zones inondables aux communes en aval de Sainte Luce. Une étude complémentaire serait fortement souhaitable pour Sainte Luce et Thouaré.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Organiser une continuité lisible centre-ville/Loire et sécuriser la route des sables avec une réelle concertation sur la sécurisation de la route des sables.

Le développement économique et l'emploi : une priorité pour la cohésion sociale

➤ **Orientation qui fait consensus**

Le développement d'une économie dynamique, support d'emplois diversifiés, est indispensable à notre cohésion sociale. Une priorité est à donner à la valorisation des actuelles zones d'activité plutôt qu'à la création de nouvelles zones.

Le développement des emplois est une priorité à rechercher dans une vision intercommunale avec Thouaré Mauves et Carquefou.

Avis exprimés à approfondir

5536 emplois pour 5628 actifs sur la commune constituent un bon équilibre. Ce ratio est à conserver pour les années à venir. Pour autant 80 % des actifs demeurant à Sainte Luce exercent leur activité professionnelle en dehors ce qui entraîne des déplacements domicile-travail importants.

La structuration historique du bourg de Saint Luce-sur-Loire est attractive pour des habitants des communes limitrophes venant faire leurs achats à Sainte Luce où participant au marché du samedi matin.

La mixité de fonction (habitation, commerces, bureaux dans un même quartier) est à encourager (exemple de l'Allemagne où des quartiers d'habitation sont conçus avec des zones d'activité économiques incluses dans le projet). Pour autant il faut étudier l'acceptabilité par les riverains d'éventuelles nuisances liées aux activités économiques ou commerciales (livraisons, bruits...). Cette mixité pourrait favoriser la diminution du trafic automobile.

Sainte Luce est un nœud routier attractif pour l'installation des entreprises facilitant les échanges et livraisons (plates-formes logistiques).

Les « taxes actuelles » pour l'implantation des entreprises à Sainte Luce sont trop élevées et les entrepreneurs préfèrent s'installer ailleurs.

➤ **Orientation qui fait consensus**

La priorité est à donner à la valorisation actuelle des zones d'activité plutôt qu'à la création de nouvelles zones.

Avis exprimés à approfondir

Avant de créer de nouvelles zones d'activité (actuellement 170 entreprises sur 5 zones-document CID) il faudrait réhabiliter les zones d'activité existantes et les « remplir » avant tout.

La configuration des locaux de ces zones était adaptée pour les entreprises lors de la construction. Aujourd'hui les locaux exigeraient des travaux importants pour répondre aux exigences actuelles des entreprises.

➤ Orientation qui fait débat

Le devenir la ZAD de la Haie (au nord-est de Sainte Luce à la limite de Thouaré) dédié à une urbanisation future fait l'objet d'avis controversés. Globalement une partie de la zone pourrait être affectée à l'urbanisation mais sa proportion et son calendrier fait débat. Une partie de la zone pourrait rester affectée au maintien d'une agriculture de proximité.

Avis exprimés à approfondir

Compte tenu de l'évolution des métiers de l'agriculture il sera difficile de maintenir une zone agricole pérenne dans un environnement urbain pour de jeunes exploitants qui seront amenés à quitter la commune pour des raisons de viabilité économique de l'exploitation avec une augmentation de la taille des exploitations.

Le maintien de l'agriculture dans l'intégralité de la ZAD de la Haie (80 ha) supposerait un changement réglementaire de la définition de cette ZAD ayant pour objet une urbanisation future. La ZAD ne permet pas non plus à un agriculteur le souhaitant de développer son activité sur les terrains inclus dans la ZAD.

Une partie de la zone à urbaniser pourrait être affectée à une agriculture maraîchère de proximité (agriculture bio ou raisonnée) pour accompagner le développement de circuits courts auprès des habitants de nos communes. La proportion de terres agricoles à y affecter est à débattre.

Il est important qu'une agriculture de proximité se maintienne à Sainte Luce. C'est aussi un passé emblématique pour Sainte Luce avec le maintien d'une agriculture maraîchère de proximité.

Dans l'urbanisation future faire attention à ne pas accroître l'imperméabilisation des sols.

Il serait utile de rencontrer les agriculteurs concernés de la ZAD pour avoir leur avis à ce sujet.

➤ Orientation qui fait débat

Le devenir de l'agriculture, activité économique à part entière, est à penser dans un cadre intercommunal avec Thouaré, Mauves et Carquefou avec un objectif chiffré intercommunal de limitation de la consommation des espaces agricoles.

L'agriculture se maintiendra au sud de la ligne ferroviaire car elle est protégée par la réglementation des espaces naturels et des zones sensibles.

Avis exprimés à approfondir

Le maintien des surfaces agricoles pourrait être défini non pas dans une approche

communale mais dans une approche intercommunale avec Thouaré, Mauves et Carquefou qui disposent de larges zones naturelles et agricoles dédiées à l'agriculture et non directement concernées par l'urbanisation future.

Vivre les mixités : un enjeu majeur pour développer le lien social

➤ Orientation qui fait consensus

La mixité sociale relève souvent du discours plus que d'une réelle pratique. C'est un sujet à approfondir sans tabou.

Prendre en compte les mixités c'est oser sortir des propos convenus et combattre les préjugés pour renforcer notre cohésion sociale.

La mixité c'est quand les gens vivent ensemble côte à côte, sans ghetto, avec des « jeunes et des vieux » qui habitent les mêmes quartiers.

La mixité dans les écoles est un sujet à approfondir car elle rencontre des difficultés.

Avis exprimés à approfondir

Tout le monde est partisan de la mixité sociale mais quelle en est l'acceptation réelle au-delà des propos convenus ? Il faut approfondir concrètement tous les sujets « tabous » liés à la mixité et aux précarités pour les « apprivoiser » sans crainte ni angélisme.

Il faudrait débattre de la part que pourrait prendre notre commune et la métropole dans une politique courageuse, intelligente et concertée en matière d'accueil et de suivi des personnes vivant dans des situations précaires, et pas seulement les roms et divers demandeurs d'asile.

➤ Orientation qui fait consensus

Les initiatives favorisant le lien social sont à privilégier

Des initiatives répondant à des besoins communs de toutes catégories sociales sont à privilégier : vides greniers, manifestations festives et sportives, jardins familiaux, marchés locaux,... Ce sont des facteurs importants de mixité sociale.

La politique culturelle est un facteur important de mixité sociale. Le coût des spectacles peut être un facteur de sélection sociale pour les ménages disposant d'un faible revenu.

Des événements culturels gratuits sont des facteurs importants d'échange et de partage. Ils peuvent être envisagés avec d'autres communes ou à l'échelle métropolitaine.

➤ Orientation qui fait débat

L'habitat facteur essentiel de mixité ou au contraire d'entre soi ?

Avis exprimés à approfondir

L'habitat est un facteur essentiel de mixité ou à l'inverse d'entre soi. Les prix des logements, des locations même en HLM, des achats de terrain sont des obstacles à la mixité sociale, et même à contrario peuvent « faire fuir » des personnes avec faibles ressources.

Le taux de mixité sociale ne changera pas avec le prix actuel de l'habitat qui est un facteur sélectif entre les catégories sociales. L'habitat à Sainte Luce est plutôt accessible aux ménages aisés compte tenu du prix de l'immobilier. Le prix élevé de l'immobilier est aussi un handicap majeur pour le logement des jeunes.

Vivre ensemble à proximité des uns et des autres dans des logements respectant les intimités de chacun et qui ne soient pas des ghettos est un objectif essentiel à poursuivre

- **Les précarités sont des questions majeures pour la cohésion sociale. Les 1^{ères} réunions du CDL n'ont pas permis de les aborder suffisamment. Elles seront traitées à partir d'octobre.**

Avis exprimés à approfondir

Une réflexion globale sur les précarités (habitat, santé, alimentation, emploi, énergie,...) s'impose.

Au-delà des ménages de l'agglomération nantaise vivant sous le seuil de pauvreté (14 %), les situations précaires concernent aujourd'hui nos voisins : des jeunes adultes à la recherche d'un emploi, des personnes avec des emplois précaires, des familles monoparentales, de personnes âgées isolées,...

Cette réflexion implique aussi les nombreuses associations qui gèrent les situations difficiles avec des ressources contraintes.

Un renforcement des coopérations intercommunales pour lutter contre les précarités serait aussi nécessaire, notamment pour harmoniser

La métropole et les coopérations communales en débat

➤ **Orientation qui fait consensus**

Nantes métropole est un atout. C'est une nécessité pour « penser global afin de définir une stratégie de développement au-delà de son territoire tout en « agissant local ». Pour autant quelques avis sont plus contrastés.

Pour autant les habitants comprennent mal la répartition des compétences entre leur commune et la métropole ainsi que la complexité de la gouvernance métropolitaine.

La répartition des compétences avec la métropole et son fonctionnement relèvent d'avis controversés. Peu de citoyens connaissent la répartition des compétences entre la métropole et leur commune ou l'implication de la municipalité dans les processus de décisions. Ceci justifie un besoin impératif de formation préalable pour comprendre la répartition des compétences.

Avis exprimés à approfondir

Les habitants ressentent une réelle complexité des compétences partagées entre leur commune et Nantes Métropole. Pour beaucoup c'est leur municipalité qui est encore le « seul maître à bord ».

Nantes Métropole est un atout pour notre commune mais il est impératif que les habitants en comprennent les compétences déterminantes par rapport à celles de leurs communes. Il est important qu'ils soient informés des réponses que Nantes Métropole apporte aux questions ou propositions de leur commune.

Les communautés urbaines sont une nécessité. Elles permettent de « définir une stratégie pour le développement de l'agglomération qui dépasse ses frontières tout en agissant local ».

Les métropoles sont une nécessité pour répondre aux besoins des habitants. La métropole a permis de mutualiser des services (transports collectifs, eau, réseaux, assainissement, ordures ménagères, depuis peu les routes hors route nationale, les zones d'activité économique ou encore l'enseignement supérieur et la recherche, le soutien aux entreprises en cofinancement avec le conseil régional).

Ste Luce fait partie de la métropole nantaise et doit rester constructive pour y faire valoir son potentiel de développement et y afficher son projet.

Pour d'autres participants Nantes Métropole décide seul et Nantes un poids déterminant. Quel est le poids de Sainte Luce dans la métropole ? Ste Luce a subi le développement de l'agglomération : « on a les habitants mais on n'a pas tous les services attendus ; néanmoins on a le chrono bus ! ». Ste Luce serait une commune un peu oubliée avec un développement économique insuffisant. La dénomination Nantes Métropole est source de confusion car on retient d'abord Nantes.

Ces ressentis, justes ou non, relèvent en partie d'un manque de connaissance des compétences réciproques de la métropole et de leur commune mais aussi du fonctionnement décisionnel de la métropole perçu au mieux comme complexe et au pire comme dominateur.

➤ **Orientation qui fait consensus**

La municipalité est aussi un acteur des décisions prises par la métropole. Ses interventions dans les processus de pré décision méritent d'être expliquées avant que les décisions ne soient soumises au vote du conseil métropolitain.

Cela permettrait à des citoyens informés de prendre part aux débats préalables à la décision métropolitaine

Avis exprimés à approfondir

Les compétences et le fonctionnement de la métropole sont peu lisibles pour les habitants. L'aboutissement d'un projet qui arrive pour décision au conseil métropolitain est la résultante d'un long « parcours » interne aux différentes instances de la métropole où les élus et techniciens des communes participent. Ce « parcours » méconnu des habitants alimente des incompréhensions et suspicions des habitants envers la métropole. Il faut imaginer une autre gouvernance métropolitaine et communale pour sortir de la posture « ce n'est pas moi, c'est eux ».

Les municipalités qui sont impliquées dans ce « parcours » décisionnel ont aussi leur part de responsabilité dans cette méconnaissance. Elles pourraient, avant la décision finale du conseil métropolitain, informer leurs conseils municipaux et leurs habitants des débats préalables à la décision avec les conséquences des choix envisagés. Les citoyens sont à même d'en débattre sereinement si on leur en explique non seulement le

pourquoi pour l'intérêt général mais aussi leurs contenus et leurs conséquences.

Il y a aussi un besoin d'informations sur les compétences communales.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Ne pas occulter d'approfondir l'impact des politiques communales (petite enfance, école, vie associative, sport, culture, action sociale,...) qui dépendent des compétences de la municipalité et qui sont très importantes pour la vie quotidienne des Lucéens.

➤ **Orientation qui fait consensus**

L'intérêt de coopérations communales renforcées, notamment avec Thouaré. Sainte Luce et Thouaré constituent un territoire de coopérations intercommunales. Ces coopérations permettraient aussi aux 2 communes d'avoir un poids plus important dans la métropole.

Ceci suppose que les élus et les associations se parlent et se concertent. Le conseil de développement lucéen pourrait y contribuer.

L'intérêt de mutualisation de services et d'équipements à l'intérieur de la métropole est également souligné, notamment avec une harmonisation des tarifs des services pour les habitants (piscines, stades, médiathèques,...).

Les coopérations intercommunales relèvent d'un choix volontaire des municipalités de développer ensemble des projets. Elles ne se confondent pas avec des intercommunalités qui reposent sur des structures juridiques propres.

Avis exprimés à approfondir

Il sera important dans les débats à venir de distinguer ce qui relève des coopérations intercommunales pour développer des mutualisations de ce qui relève de l'intercommunalité reposant sur la constitution de structures juridiques intercommunales.

Faut-il s'interdire de réfléchir avec anticipation à l'horizon 10-20 ans au regroupement de Sainte Luce et de Thouaré dans une même commune avec 2 mairies déléguées pour garder les identités communales ?

Le plan local d'urbanisme métropolitain (PLUM) : une opportunité à saisir

➤ **Orientation qui fait consensus**

Le plan local d'urbanisme métropolitain PLUM nécessite une information pédagogique lisible pour permettre d'en comprendre le contenu et les enjeux principaux. Il y a en préalable à un débat serein, un besoin d'information/de formation sur ce que sont : le PLUM, le PADD, le PLH, le PDU, les OAP, le plan climat et le schéma de cohérence écologique,...

Le futur PLUM (loi Grenelle de juillet 2010) peut améliorer la cohérence des politiques publiques en regroupant PLU (plan local d'urbanisme), PLH (plan local d'habitat), PDU (plan de déplacement urbain) et plan climat.

Le futur PLUM peut renforcer la réglementation de l'urbanisme avec une programmation accrue en faveur du développement durable et des grands projets d'aménagement intégrant logements, équipements et services publics, transports collectifs et déplacements, mixité sociale.

➤ **Une orientation fait débat**

La définition des grands secteurs à potentiel de développement préfigurant les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLUM est une donnée intéressante introduite par la loi Grenelle de juillet 2010. C'est une question majeure du futur PLUM et un choix déterminant pour le devenir de Sainte Luce.

Pour autant la définition de ces grands secteurs et le contenu de ces OAP est à débattre de même que leurs dimensions intercommunales car certains grands secteurs mériteraient une approche intercommunale entre Sainte Luce et Thouaré mais aussi entre Sainte Luce et Nantes-Doulon avec le projet des Gohards.

Avis exprimés à approfondir

Pour le prochain PLUM il faut dès à présent réfléchir aux futurs OAP. Une zone prioritaire doit être le centre bourg pour éviter que ce secteur se développe de manière anarchique.

Sainte Luce est propriétaire autour de la mairie et du mail de l'Europe de 8 ha de terrains municipaux. Peu de municipalités détiennent une telle ressource. Cette maîtrise foncière est un atout important pour imaginer un projet audacieux de développement du centre-ville.

La définition des grands secteurs à enjeux, qui feront l'objet en 2016 des orientations d'aménagement et de programmation, est une question essentielle pour le devenir de Sainte Luce.

Le choix des grands secteurs à enjeux entre Sainte Luce et Thouaré mais aussi entre Sainte Luce et Nantes-Doulon avec le projet des Gohards (3000 logements sur Doulon Bottières Chesnais dont 1000 à la limite ouest de Sainte Luce près de la maison de retraite) nécessiterait une approche intercommunale avec, dans le cadre du futur PLUM, des OAP intercommunales.

Hors zones d'activité industrielle 2/3 grands secteurs à enjeux intercommunaux pourraient être étudiés dans la perspective de définir le contenu en 2016 des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à dimension intercommunale le grand centre-ville avec la partie est du projet des Gohards à la limite de Sainte Luce la Minais-les Islettes- la ZAC de la Haie avec la partie limitrophe ouest de Thouaré (à découpler en 2 grands secteurs ?).

➤ **Orientation qui fait consensus**

Sainte Luce-Thouaré-Mauves constituent un territoire de projet, le long de la Loire et des axes structurants (chrono bus C7, axes routiers, desserte ferroviaire,...) à articuler avec Nantes-Doulon et Carquefou.

Une approche territorialisée (PADD territorialisé ou PLU sectoriel) est à privilégier dans le cadre du PLUM.

Son périmètre fait néanmoins débat pour intégrer les connexions à prévoir avec Carquefou, notamment la zone industrielle commune avec Sainte Luce.

Avis exprimés à approfondir

Le projet des Gohards qui est sur Nantes Doulon mais pour une part à la porte Ouest de Ste Luce fait débat. C'est un plus pour les commerces mais cela concerne aussi les écoles, la circulation,... Quelles ont été les concertations sur ce projet ?

Un premier niveau de périmètre territorialisé Mauves-Thouaré-Sainte-Luce devrait englober Nantes-Doulon avec l'impact du lycée la Colinière, du centre commercial Paridis, de la zone d'activité Nant'est, de la piscine Jules Verne,...

Un second niveau de périmètre territorialisé devrait comprendre Carquefou/Saint-Joseph de Porterie pour avoir la dimension suffisante pour faire les liens avec la zone industrielle de Carquefou ; mutualiser les équipements de chaque commune et enfin développer des grandes implantations métropolitaines qui manquent à nos communes de l'est de l'agglomération (zone de loisirs, cinéma, équipements sportifs,...).

➤ **Orientation qui fait consensus**

Réussir en 2016 une concertation citoyenne pour la préparation PLUM PLH PDU Plan climat est une condition de l'appropriation par les habitants des enjeux de ces « procédures réglementaires » en amont des consultations publiques prévues en 2017.

Nantes Métropole a su réussir un large débat citoyen « La Loire et nous ». Les enjeux du PLUM PLH PDU Plan Climat qui sont encore plus importants pour la vie des habitants de la métropole méritent d'y consacrer un aussi large débat citoyen avec les moyens à y affecter pour le réussir

L'implication citoyenne : une contribution à la démocratie locale

➤ **Orientation qui fait consensus**

Les habitants ont une réelle capacité à accepter les transformations de la ville si elles ont du sens pour l'intérêt général et si elles leur sont expliquées et débattues avec eux.

Avis exprimés à approfondir

Les enquêtes d'utilité publique sont insuffisantes pour permettre une construction partagée car la consultation porte sur des projets finalisés et un dossier volumineux (300 à 400 pages) parlant davantage aux experts qu'aux citoyens.

Il faut développer une construction de projets partagés avec un dialogue organisé bien avant les enquêtes d'utilité publique. Les entreprises, confrontées à une nouvelle donne, savent que le changement pour être réussi ne peut pas être décrété mais construit avec les acteurs concernés : n'en est-il pas de même pour les projets publics ?

Habitant-citoyen ? L'habitant confronté à un projet qui concerne directement son cadre de vie a une posture réactive en répondant souvent : « pas près de chez moi » !

Le même en tant que citoyen devra, avec une posture prospective, prendre en compte l'intérêt général du projet voir son intérêt public. Enfin le même en tant que militant convaincu cherchera à faire valoir le bien-fondé de ses convictions. Résoudre cette contradiction est un enjeu principal du débat citoyen.

Le temps des projets n'est pas celui des habitants. 10-15 ans s'écoulent le plus souvent (et parfois plus) entre le moment où « on » commence à « parler » d'un projet d'intérêt public et le temps où celui-ci est décidé puis réalisé. Ce n'est pas le temps des habitants qui en général sont beaucoup plus préoccupés par la vie quotidienne ou l'impact direct du projet pour eux. Ce n'est pas non plus le temps des élus avec un mandat électif de 6 ans.

Comment faire participer les habitants de la Minais et des Islettes à nos échanges pour connaître leurs attentes ?

L'écoute des citoyens par les élus, la citoyenneté sont des sujets à reprendre car insuffisamment abordés.

➤ **Orientation qui fait consensus**

Une concertation citoyenne très en amont des consultations publiques permettra de construire de l'intelligence collective. Elle doit reposer sur des supports pédagogiques lisibles.

Il faut donner de la lisibilité à la ville de demain avec une exposition pédagogique présentant une maquette du devenir possible du territoire Doulon-Sainte Luce-Thouaré intégrant les projets en cours ou à l'étude.

Pour mémoire voir paragraphe PLUM : Réussir en 2016 la concertation citoyenne PLUM PDU PLH à l'image du dispositif « la Loire et nous »

La qualité de la concertation citoyenne à engager en 2016 pour PLUM PLH PDU Plan climat est une condition de l'appropriation par les habitants des enjeux de ces « procédures réglementaires » en amont des consultations publiques prévues en 2017.

Nantes Métropole a su organiser un large débat citoyen réussi sur « La Loire et nous ». Les enjeux du PLUM PLH PDU Plan Climat qui sont encore plus importants pour la vie des habitants de la métropole méritent d'y consacrer un aussi large débat citoyen avec les moyens à y affecter pour le réussir.

Avis exprimés à approfondir

Il faut impliquer la population très en amont dans les projets et avec des supports pédagogiques lisibles.

La présentation des différentes versions du projet aux habitants avec « les tenants et les aboutissants » est primordiale pour favoriser les adhésions. Le subi ne passe plus; les avis et le choix par consensus majoritaire (pourquoi pas avec une votation citoyenne ?) sont nécessaires.

Pour autant il faut constater que les gens sont de plus en plus consuméristes et de moins en moins acteurs dans la construction des projets. Ils réagissent aussi lorsqu'ils sont directement concernés.

L'habitant ne refuse pas a priori le projet mais « pas dans son jardin ». Le même en tant que citoyen devra penser intérêt général et intérêt public pour débattre de l'intérêt réel ou non du projet.

nantes-citoyennete.com

Conseil de développement de Nantes métropole
Tour Bretagne - 44047 Nantes cedex 01
Tel. 02 40 99 49 36 - conseildedevveloppement@nantes-citoyennete.com

Novembre 2015

PLAN LOCAL D'URBANISME

MÉTROPOLITAIN



Propositions pour le projet d'aménagement
et de développement durable :
dessiner le territoire de demain

Vue aérienne ©V. Joncheray



Novembre 2015

*Fabriquer du "commun" dans la
métropole*

Quelle citoyenneté ?

Quelles politiques publiques ?

Quelle gouvernance ?