



michel.jouvet.01@orange.fr

Contribution de Michel JOUVET

Réflexions pour la suite des débats sur le Projet d'Aménagement et de Développement Durable pour le futur Plan Local d'Urbanisme Métropolitain

À l'invitation de Pascal Pras, Vice-Président de Nantes métropole, Philippe Audic, Président du Conseil de développement, et Michel Juvet, animateur du groupe de travail spécifique, ont présenté le 2 décembre dernier les réflexions et propositions du Conseil aux élus en charge du suivi du PADD.

À l'issue de cette rencontre de travail, Michel Juvet livre ses propositions pour la suite.

Première proposition :

Identifier les grands secteurs à dimension intercommunale présentant des enjeux ou des potentiels de développement importants dépassant les "frontières" communales et s'apparentant à des territoires de vie.

Traduire ce repérage par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à dimension intercommunale. C'est la condition pour donner à ces approches intercommunales un sens métropolitain au-delà des appartenances communales.

La métropole semble vouloir développer en 2016 des approches nouvelles, notamment au niveau du PADD, en prenant en compte la diversité des territoires qui la composent. Une territorialisation claire du PADD, en complément d'un socle stratégique fédérateur, en serait une première concrétisation.

Le Conseil de développement a insisté sur l'intérêt de ces approches territoriales nouvelles, à chaque fois que nécessaire, car la vie des habitants "déborde" de plus en plus les limites de leur commune.

C'est d'ailleurs le sens premier que le législateur a voulu donner aux PLUI (Plans Locaux d'Urbanisme Intercommunal) obligatoires pour les Métropoles, dénommé PLU métropolitain (PLUM) en ce qui nous concerne et se substituant aux PLU communaux en vigueur. Transformer les 24 PLU communaux actuels en un seul PLUM susceptible d'être approprié par les habitants est donc une ambition très forte pour la construction de la Métropole. Faute de cette ambition, la démarche restera insuffisante si la déclinaison géographique du PLUM reste entièrement limitée à une échelle communale.

Les politiques publiques à conduire sur quelques grands secteurs à enjeux pour la Métropole ont clairement des dimensions intercommunales.

Pour rendre lisibles pour les habitants mais aussi renforcer la cohérence de ces politiques publiques, la Métropole pourrait donc :

- identifier clairement à travers le PADD, ces quelques grands secteurs à dimension intercommunale présentant des enjeux ou des potentiels de développement importants
- établir pour ces grands secteurs, à travers le PLUM, des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) à dimension intercommunale.

C'est par exemple ce qui est déjà engagé pour le projet du Grand Bellevue entre Saint-Herblain et Nantes.

Les contrats de co-développement 2016-2020, en cours de préparation entre la Métropole et les communes, pourraient accompagner utilement la mise en œuvre de ces OAP, de même que le schéma métropolitain de coopération et de mutualisation.

Ces propositions permettraient de rapprocher les habitants de "leur" Métropole qui apparaît souvent bien éloignée ou encore trop assimilée à la ville de Nantes. Pour les habitants, la Métropole est souvent perçue comme une "superstructure" éloignée de leur commune et de leurs préoccupations quotidiennes, un peu comme Bruxelles l'est trop souvent pour les Français.

Cette dimension "territorialisée" exprimerait une volonté métropolitaine lisible de prendre en compte les territoires de vie des habitants. Elle permettrait une meilleure appropriation, tant par les élus que les associations et les habitants, de la nécessité de la construction métropolitaine au-delà de l'appartenance communale. Elle inciterait les élus de communes, mais aussi les instances citoyennes et associatives, à apprendre à mieux travailler ensemble entre "voisins".

C'est un enjeu démocratique majeur dans un contexte de défiance des habitants vis-à-vis des pouvoirs institutionnels. C'est aussi une étape concrète pour les constructions métropolitaines à venir et pour une adhésion citoyenne plus importante.

Seconde proposition :

Articuler les débats sur le PADD-PLUM avec ceux sur le plan climat énergie territoire (PCET) et la transition énergétique

La contribution du Conseil de développement a relativement peu développé la question de la transition énergétique. Ce sujet a souvent été développé par ailleurs par le Conseil, notamment sur les thématiques de mobilité et d'habitat. Ces politiques publiques sont souvent celles pour lesquelles peuvent être engagées les actions les plus significatives.

La transition énergétique doit faire partie intégrante du PADD et du PLUM de même que le plan climat énergie territoire. Ces sujets sont en effet interdépendants et il est souhaitable de leur donner une cohérence globale lisible pour les habitants.

Le Conseil de développement devra poursuivre sa réflexion sur la transition énergétique en 2016, notamment à l'occasion du futur grand débat public qui s'ouvrira sur ce thème. C'est la raison pour laquelle il a souhaité insister sur la nécessaire articulation de l'ensemble des débats publics organisés par la Métropole.

Troisième proposition :

Poursuivre en 2016 la concertation citoyenne PADD-PLUM. La Métropole a initié en 2015 des concertations citoyennes par pôles de proximité. C'est une première dans l'histoire métropolitaine et un bilan doit en être dressé avec les intéressés. Le Conseil de développement plaide pour poursuivre en 2016 cette concertation citoyenne. Pour plusieurs raisons :

De manière assez classique et habituelle, les réunions de restitution de la concertation citoyenne se sont souvent conclues par une intervention d'élus : "vous avez bien travaillé, maintenant les élus vont examiner tout cela et vous présenteront leurs conclusions ultérieurement". C'est une démarche parfois frustrante.

Il serait pourtant intéressant de dépasser la concertation citoyenne communale pour permettre aux citoyens y ayant participé d'échanger entre eux des différentes propositions. Cela permettrait de transcender les logiques communales pour mettre en évidence ce qui fait consensus et ce qui fait débat. Cela permettrait aussi d'introduire la dimension métropolitaine du PLUM.

Dans chaque commune, la Métropole a mobilisé des citoyens qui, au-delà du PADD, ne demandent qu'à poursuivre les réflexions engagées. Le PADD traite des grandes orientations générales mais le PLUM (avec les OAP), le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains traiteront des politiques qui concernent plus directement la vie des habitants.

Cela donnera aux débats à venir une dimension plus concrète et plus lisible. Les échanges seront d'autant plus motivants pour ceux qui souhaitent y participer.

Le devenir de la ville c'est bien sûr des orientations générales qui expriment un projet politique. Mais c'est la traduction opérationnelle de ces orientations qui donnera un contenu lisible pour les habitants. C'est ce contenu, sans entrer dans l'expertise juridique ou technique, qui donnera du sens à la concertation citoyenne.

Trop souvent, la traduction opérationnelle repose sur le travail de bureaux d'études parfois éloignés du vécu des habitants concernés, provoquant ainsi des crispations ou des oppositions a posteriori.

Les citoyens doivent continuer d'apporter en 2016 leurs contributions à la préparation du PLUM. Ce sera aussi utile et important pour préparer la consultation publique prévue en 2017 au cours de laquelle les habitants auront à se prononcer sur un projet déjà prédéterminé dont le contenu technique et juridique pourrait leur apparaître très éloigné de leurs préoccupations.

Pour toutes ces raisons, la Métropole a tout à gagner à poursuivre en 2016 la concertation citoyenne.

Quatrième proposition :

Impacts et crédibilités des expressions citoyennes

Au-delà de la concertation, peut-on considérer que l'impact et la crédibilité des concertations citoyennes soient relativisés compte tenu du faible nombre de personnes qui y participent ?

Il serait dangereux de mesurer cet impact citoyen avec une approche comptable ou avec le regard de l'expert, parfois bienveillant, mais considérant souvent que les expressions citoyennes ne sont guère crédibles d'un point de vue technico-juridique ou légitimes d'un point de vue représentatif. C'est avant tout le "sens" de ces expressions citoyennes qu'il faut prendre en compte, comme autant de questions et d'alertes. Les signaux faibles sont un des éléments qui fondent la prospective territoriale.

Certains élus disent passer déjà beaucoup de temps à la concertation citoyenne avec des habitants parfois plus préoccupés de leurs intérêts personnels catégoriels plus que de l'intérêt général. En ferait-on trop sans réel intérêt pour la construction des politiques publiques ?

Certains techniciens territoriaux estiment qu'il faut relativiser l'impact de la concertation citoyenne qui ne concernerait, au final, que 1 % des habitants. En ferait-on pas assez pour la crédibilité des expressions citoyennes ?

Évidemment la concertation met en évidence des attentes contradictoires, celles des habitants préoccupés du court terme, celles des citoyens plus engagés cherchant à construire du "commun" pour le devenir de leur ville ou encore celles de militants soucieux de convaincre avant tout du bien-fondé de leurs projets. Bien sûr, un nombre faible de personnes s'implique dans les concertations citoyennes initiées par les collectivités. Pour autant, le projet porté par la Présidente de Nantes métropole a souligné l'importance de la co-construction. La crédibilité de cette ambition doit dépasser son affichage électoral.

Lors du conseil métropolitain du 15 décembre 2015, la Présidente de Nantes métropole a souligné, à propos du débat Loire, la qualité et l'impact du dialogue citoyen. Elle a également insisté sur l'importance d'un suivi citoyen des propositions formulées et la nécessité de poursuivre la réflexion collective en organisant "le droit de suite" du grand débat.

Avec les concertations citoyennes communales organisées par pôles de proximité en 2015, la Métropole a innové. Le PADD et le PLUM construiront la ville de demain. Il serait dommage de s'arrêter au milieu du gué en ne poursuivant pas en 2016 cette concertation.

S'arrêter ce serait casser une dynamique et laisser se développer des débats catégoriels, voire conflictuels, qui ressortiront d'autant plus fortement dans la phase de consultation publique prévue en 2017.

Une lecture attentive du site web de la Métropole consacré au PLUM souligne la grande diversité et la richesse des contributions remises, notamment des diverses instances citoyennes et associations locales. Il souligne aussi la richesse des 24 expressions citoyennes communales organisées par pôles de proximité dans un cadre commun.

Les expressions citoyennes reposent aussi sur une expertise d'usage émanant de la société civile et sur la capitalisation de leurs travaux qui s'inscrivent dans la durée. Il en est ainsi des contributions du Conseil de développement métropolitain dont c'est une mission première.

Quel que soit le nombre de personnes qui ont participé, toutes ces expressions citoyennes ont du sens. Elles sont, pour les élus, autant de propositions, de questionnements ou d'alertes sur des sujets prégnants dans la vie des habitants mais aussi parfois émergents.

Ceux qui pratiquent la prospective savent qu'il faut savoir écouter ces signaux faibles qui, au-delà des propos convenus ou des sujets d'actualité, conditionnent le présent et façonneront le futur. La démarche prospective s'applique aussi aux politiques publiques et les expressions citoyennes sont autant de signaux à prendre en compte.

Le Conseil de développement métropolitain essaie de décrypter ces alertes et ces signaux avec un questionnement décalé et des propositions nouvelles pour les prendre en compte.

Il faut enfin s'interroger sur le poids respectif des élus, des cadres territoriaux et des bureaux d'études dans la définition des stratégies territoriales.

Devant la complexité des politiques publiques actuelles, l'expert ne prend-t-il pas un poids prédominant, convaincu du bien-fondé de son expertise ? Quel que soit le degré de qualité des projets construits par les élus et cadres territoriaux, avec le concours de bureaux d'études, le risque est grand d'un décalage accru entre les politiques publiques et les attentes sociales.

Ce décalage s'exprime alors par des mécontentements ou des oppositions catégorielles des habitants avec un sentiment que les élus sont déconnectés de leurs réalités quotidiennes. Ceux qui imaginent la ville de demain doivent renverser leur regard en prenant en compte les attentes des habitants dont on ne fera pas le bonheur malgré eux.

Faute de prendre en compte ces signaux citoyens et ces alertes, les élus sont, ou seront tôt ou tard, en décalage avec les attentes de la population. Quelle que soit la légitimité des élus, c'est une question majeure pour la démocratie et la construction métropolitaine.