

Contribution du Conseil de Développement sur l'élaboration de la D.T.A.

L'élaboration d'une Directive Territoriale d'Aménagement dans l'Estuaire de la Loire s'inscrit dans le cadre d'une démarche expérimentale engagée par le gouvernement sur un certain nombre de sites choisis sur le territoire national (Estuaire de la Loire, de la Seine, Alpes Maritimes, aire métropolitaine de Lyon, de Marseille, bassin minier Lorrain, Alpes du Nord). Cette D.T.A. revêt une importance toute particulière pour l'essor et le développement de la région puisqu'elle doit fixer les grandes orientations de l'Etat pour l'organisation du territoire à long terme.

À la fois outil de programmation et document réglementaire, la D.T.A. sera un outil de "développement durable" et, à ce titre, son élaboration mérite un examen attentif.

La D.T.A. n'est cependant qu'une étape dans un long processus historique. Si l'Etat éprouve le besoin de faire le point, de réunir des commissions, de recourir à la concertation, c'est qu'il y a des enjeux à rappeler, des choix à effectuer et des décisions à prendre.

Pour que ces grands choix soient effectués dans les meilleures conditions, il faut réunir plusieurs éléments :

- une consultation aussi large que possible et dans laquelle la société civile doit jouer son rôle,
- une analyse sereine des projets développés jusqu'à aujourd'hui pour appréhender la réalité en ayant tiré les leçons du passé,
- une prise en compte des réflexions engagées localement, notamment dans la démarche de construction métropolitaine,
- une attention constante à l'évolution des territoires et particulièrement de l'aire d'attraction nantaise dont la progression récente est spectaculaire (de 65 à 82 communes en 10 ans).

À cette Directive Territoriale d'Aménagement viennent s'ajouter les schémas de cohérence territoriale qui constituent d'autres outils de planification et d'aménagement à l'échelon local et régional et qui méritent réflexion et analyse.

Au titre du Conseil de Développement de la Communauté Urbaine, nous avons souhaité présenter quelques observations sur la démarche suivie pour l'élaboration de ces outils et sur les interrogations que leur articulation suscite auprès des membres de la société civile.

L'objectif recherché est que ces outils ne soient pas que des catalogues de bonnes intentions que l'habillage (un peu de "vert", un peu d'infrastructures, un peu d'économie...) peut rendre faussement consensuels, mais de véritables outils définissant des choix d'aménagement et de développement pour le futur.

1- L'intervention du Conseil de Développement

Dans le cadre de ses travaux, depuis 1996, la Conférence Consultative d'Agglomération, devenue Conseil de Développement en 2001, a engagé une réflexion sur l'aménagement du territoire, non seulement de l'Agglomération mais aussi de la Métropole Nantes-St Nazaire-Littoral Atlantique. À ce titre, le Conseil s'est attaché à mettre en lumière un contexte de territoires emboîtés et complexes pour lequel il a proposé aux élus de la Communauté Urbaine la définition d'un grand projet mobilisateur pour la Métropole à l'horizon 2010-2020.

Suite à ces travaux, l'Etat a associé le Conseil de Développement à la concertation préalable à l'élaboration de la D.T.A. Dans ce cadre, il paraît souhaitable que le Conseil de Développement puisse formaliser une position et rendre publiques ses observations.

Cette intervention du Conseil de Développement dans le débat public sur la D.T.A. se justifie à plusieurs titres :

— **l'expression de la société civile**

Sous diverses formes qui ne sont pas toutes formalisées ou organisées, et dont le Conseil de Développement est un des exemples, la parole de la société civile est avant tout celle des acteurs. Cette expression est devenue aujourd'hui un des éléments incontournables du processus d'élaboration de la décision.

— **l'expérience du Conseil de Développement depuis 1996**

Son intervention sur divers sujets lui confère une capacité à prendre position, avec le souci de porter des réflexions innovantes et utiles à la décision des élus. Depuis sa participation à l'élaboration du Projet 2005, l'Assemblée Consultative a ainsi apporté son concours à nombre de grands projets : Plan de Déplacements, construction métropolitaine, agriculture péri-urbaine, développement des activités portuaires, évolution de l'intercommunalité...

— **la représentation de la diversité locale**

Le Conseil de Développement est représentatif de cette diversité locale. Il constitue un gisement de savoir-faire et d'expériences variées. L'expression de la société civile n'est pas qu'un effet de mode : elle met en lumière de manière de plus en plus forte la volonté de citoyens de plus en plus formés et informés de participer à la construction de projets. Chacun est dans sa sphère : celle des élus, c'est la décision et celle de la société civile, c'est le débat et la proposition. **L'une et l'autre ne s'opposent pas mais s'enrichissent mutuellement.**

— **le renouvellement de la démocratie locale**

Il y a un souci de conforter l'action des élus en tirant les leçons du SDAAM (Schéma Directeur d'Aménagement de l'Aire Métropolitaine) et des SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme) des années 60-70 dont l'élaboration revêtait un caractère trop strictement technocratique. Les "experts", aussi diversifiés soient-ils, ont bien entendu leur part dans la préparation des documents stratégiques et il serait démagogique de vouloir la nier. Mais, depuis 30 ans, la société civile a considérablement évolué : elle ne souhaite plus seulement être informée, elle veut participer. Loin d'être un obstacle, cette nouvelle donne participe à un véritable renouvellement démocratique qui ne pourra qu'enrichir la conduite du processus de décision.

2- Les aspects positifs de la DTA

— **le choix d'un périmètre englobant les territoires au-delà du seul Estuaire**

Il y a, dans la D.T.A., la reconnaissance d'une solidarité de territoires qui fonctionnent en réseau :

- l'agglomération nantaise avec ses fonctions tertiaires très diversifiées et son dynamisme économique, social et culturel qui fondent sa croissance quantitative et qualitative,
- une succession de centres industriels dont Saint-Nazaire constitue le fleuron avec les Chantiers navals et Airbus France. Cordemais et sa centrale électrique, Montoir et son terminal méthanier, Donges et sa raffinerie, complètent avec un réseau d'entreprises spécialisées ce tissu industriel,
- la façade littorale avec un espace naturel et touristique de rang international.

Cette structure de territoires emboîtés, dont la formule du Maire de Saint-Nazaire caractérise bien l'intérêt — "une demi-heure pour aller des premiers rangs du Muscadet aux premiers bancs d'huîtres" —, est quasiment unique en Europe. Elle se situe en outre, et c'est son originalité territoriale, à l'inté-

rieur d'un même espace administratif et politique : le département.

La reconnaissance par l'Etat de l'importance de ce pôle est donc constructive et... rassurante.

— **le problème clairement posé du choix à faire entre la reconstruction de la ville sur elle-même ou la poursuite de l'étalement**

Ceci conditionne le reste. Le Conseil de Développement a formulé un avis sur ce choix à plusieurs reprises et il entend le répéter régulièrement. Les choix d'urbanisme sont fondamentaux et l'étalement urbain doit être absolument maîtrisé. On peut toutefois noter que c'était déjà le voeu du SDAAM des années 60...

— **l'accent bien mis sur les atouts de l'estuaire**

Le port, l'aéroport et le littoral sont des atouts de premier ordre. La géographie peut être la première condition du développement : la D.T.A. réaffirme cette donnée de base fondamentale.

— **la définition de priorités**

Parmi les projets évoqués par la D.T.A., la mise en valeur de l'étoile ferroviaire autour de Nantes, d'une relation nouvelle avec Rennes via Notre-Dame-des-Landes et l'affirmation d'un pôle (sur un ou plusieurs lieux) de logistique multimodale doivent effectivement figurer au rang des priorités.

— **la nécessité de la concertation**

Les travaux préparatoires à la D.T.A. font apparaître un mélange d'approches. La culture strictement technicienne semble maintenant contrebalancée par des approches plus variées. De ce métissage des cultures ressort d'ores et déjà un élément important : il y a désormais débat sur la priorité à l'utilisation et l'optimisation d'infrastructures existantes par rapport à la construction d'équipements nouveaux. Le développement des procédures de concertation ne pourra qu'enrichir ce débat.

3- Les points à enrichir

— **le souci de la visualisation graphique**

Les conséquences des choix demeurent encore assez abstraites. Il faudrait peut-être recourir à une maquette à une échelle suffisante, située dans un lieu public, et animée afin de mieux illustrer les choix.

On pourrait s'inspirer à ce propos de la maquette de l'Estuaire réalisée à l'occasion d'une exposition au Château des Ducs. La concertation, pour être plus efficace, a besoin de la mise en oeuvre de moyens qui soient de nature à favoriser la lisibilité des choix.

— **une analyse prospective à approfondir**

Compte tenu de la priorité, affichée, d'un développement qualifié de "durable", la D.T.A. pourrait mieux prendre en compte l'importance de ce type d'analyse. La méthode des scénarios enrichirait la réflexion. Il semble que la D.T.A. se situe plus dans une logique de "perspective" que de "prospectivité"... L'environnement semble par exemple trop considéré dans sa seule dimension naturaliste. Les questions de sécurité ne sont pas suffisamment abordées : problème de l'eau (fourniture, pollutions, coût), problème des risques industriels...

— **l'importance des Sciences sociales et le rôle de l'Université et de la Recherche comme enjeux de la métropolisation**

Le renforcement des filières d'excellence néglige un peu les sciences sociales. Or, chacun le sait, rien de durable ne se construira sans l'apport nécessaire de ces sciences qui savent mettre en musique les incertitudes, les comportements, les pratiques, les risques de nature variée de nos sociétés.

Les réalités culturelles, les identités, les risques de fracture sociale sont peu évoqués. C'est dans cette logique que le Conseil de Développement a mis en oeuvre, avec le concours de l'Agence d'urbanisme, de l'Université et de l'INSEE, une démarche de réalisation d'un Atlas social, outil de mesure des pratiques sociales et d'aide à la décision.

— le fonctionnement "en système" des territoires

L'architecture des territoires, le puzzle entre communautés de communes, pays, agglomérations doivent être analysés en profondeur. Il faut insister sur le fait que l'ensemble estuarien fonctionne comme un tout et qu'il est composé de sous-ensembles solidaires. C'est un point fondamental.

— une nouvelle approche du développement

Il faut abandonner aujourd'hui l'opposition entre le développement (sous entendu économique) et la protection (sous entendu écologique) alors que cette dernière peut et doit être, dans une optique de développement durable, un élément fort du développement.

Une réflexion du même ordre peut s'appliquer aux réflexions sur les déplacements et les mobilités. Il est traditionnellement accordé beaucoup d'importance aux infrastructures physiques, en particulier les routes et les ponts. À ce sujet, il y a nécessité d'approches nouvelles et la société civile est qualifiée pour faire prévaloir un point de vue qui doit désormais privilégier les dispositifs de régulation à ceux qui conduisent régulièrement à la multiplication d'infrastructures nouvelles. Les projets de développement doivent aujourd'hui faire appel à des notions plus immatérielles.

La gestion du temps à laquelle réfléchissent maintenant beaucoup de villes est un exemple de cette approche douce et... durable. La multiplication des équipements de toute nature ne fera que constituer de nouvelles sources d'engorgement si on ne les appréhende pas à travers la problématique des temps d'usage.

— l'analyse des conséquences des choix

La réalisation du futur Aéroport de Notre Dame des Landes, de l'extension des équipements portuaires... sont des éléments fondamentaux du développement. Leur importance est telle qu'ils doivent faire également l'objet d'une analyse approfondie quant à leurs conséquences : infrastructures de déplacements, environnement.

La logique du développement durable implique une analyse sociale de l'ensemble des projets et de leur cohérence. Faute de cette analyse on risque de voir apparaître des oppositions, des contestations spécifiques qui retarderont le dispositif d'ensemble.

— forêt péri-urbaine ou parc naturel d'agglomération ?

Pour maîtriser le foncier et protéger les espaces agricoles, il existe une procédure, c'est le remembrement-aménagement, testé localement et abandonné face aux problèmes de spéculation immobilière qu'il a parfois générés. Or, la perspective d'une forêt périurbaine ne peut se concevoir qu'avec des procédures de contrainte foncière. À ce propos, il faut souligner que la forêt péri-urbaine est un concept sympathique mais peut-être limité. Outre le fait que les territoires retenus n'ont jamais été historiquement recouverts de forêts, il faut indiquer qu'un projet de parc naturel d'agglomération serait plus ambitieux...

— le littoral

On ne peut que faire le constat que les décrets d'application de la loi littoral de 1986 ne sont toujours pas sortis. En particulier, on n'a pas encore pu définir ce qui constitue un espace proche du rivage... Pourtant, ce littoral, c'est l'espace de loisirs et de récréation des estivants en même temps que des habitants de la Métropole. Nous nous sentons donc concernés.

4- l'articulation SCOT - DTA : deux outils pour une même fin ?

L'aire de la DTA (199 communes) englobe un territoire à l'intérieur duquel vont s'élaborer les SCOT (Schémas de Cohérence Territoriale) rendus obligatoires par la loi de Solidarité et de Renouveau Urbains.

Aujourd'hui il pourrait y avoir, en théorie, plusieurs SCOTS juxtaposés, l'un de l'Agglomération nantaise, l'autre de la "CARENE" autour de Saint-Nazaire, un schéma du Vignoble, un autre des communautés de communes situées au nord de l'agglomération, le tout complété par un SCOT du castelbriantais et un autre du pays d'Ancenis...

Il semble que l'on s'oriente plutôt vers l'idée d'un SCOT métropolitain, affectant la totalité de l'estuaire, avec des schémas de secteurs tenant compte des spécificités locales.

Une certaine logique veut que les deux territoires des deux aires urbaines de Nantes et de Saint-Nazaire puissent se retrouver dans un même schéma de cohérence. Cela va dans le sens de la planification choisie depuis plus de trente ans autour du Schéma de l'aire métropolitaine (SDAAM).

Mais dans la mesure où ce choix du périmètre des aires urbaines est retenu et alors que la loi ne permet pas d'enclaver, que faire des territoires situés entre les deux aires urbaines ?

La question se pose concrètement sur les deux rives. Au nord, Savenay joue, du fait de sa position, le rôle de trait d'union, et se trouve dans une position particulière de commune périurbaine multipolarisée, adressant plus de 40 % de ses actifs vers les deux aires urbaines voisines sans que ce seuil soit atteint vers l'une des deux. Au sud, du fait du poids des emplois liés à la fonction touristique, la communauté de communes du sud-Estuaire adresse moins de 40 % de ses actifs vers l'agglomération nazairienne et n'est donc pas incluse dans l'aire urbaine. En réalité l'observation des autres types de mobilités (scolaire, santé, chalandise, loisirs) montrerait sans doute l'attraction nazairienne sur cet espace et militerait en faveur de son rattachement à un SCOT de l'estuaire. Plus largement, cela pose la question de la coopération avec les territoires limitrophes et les aires des départements périphériques.

Les questions du périmètre du ou des SCOTS dans le département et celle des préconisations d'aménagement de la DTA sont donc bien au cœur des débats. Nous voudrions simplement ici poser quelques interrogations. Les SCOTS doivent définir des projets de développement durable du territoire. L'ambition est considérable et multiforme. Non seulement il s'agit d'aboutir à un équilibre social de l'habitat et d'éviter le processus de ségrégation sociale dans l'espace mais le SCOT entend également agir sur la desserte des transports en commun, les équipements commerciaux, mais encore l'organisation de l'espace, etc...

Dans l'espace estuarien, les grands questionnements nous semblent être les suivants :

- quel urbanisme pouvons-nous maîtriser et comment orienter et réguler l'habitat pour assurer la mixité sociale ?
- comment accélérer la mise en valeur de l'étoile ferroviaire ? Nous possédons à Nantes un réseau ferré en étoile (85 km) susceptible d'accueillir les projets de train-tram. Des études ont été faites. Le Projet 2005 en faisait l'une de ses priorités. Une première réalisation est en cours sur la ligne Nantes-Saint-Sébastien-Vertou mais il faut en développer d'autres dans les meilleurs délais. Les études engagées doivent également intégrer l'expansion du trafic ferroviaire fret et voyageurs à vocation interrégionale, nationale et internationale.
- comment concilier le projet du Département de construire un deuxième périphérique avec un nouveau pont à l'aval de Nantes, alors que les élus de l'agglomération militent pour la reconstruction de la ville sur elle-même, et que la loi rappelle que, dans une perspective de développement durable, il faut éviter l'étalement urbain. Chacun sait qu'une nouvelle voirie apporte auprès d'elle l'urbanisation. Sur ce choix d'un grand contournement de l'agglomération, il faut qu'un débat public s'engage. À cet égard, il est symptomatique de constater l'anticipation des agents immobiliers qui vendent déjà des terrains à construire en fonction d'hypothétiques nouvelles voies de contournement, à l'exclusion des autres modes de déplacements et des aires nécessaires au développement des sites industriels, marchands, touristiques, scolaires, universitaires...

Les choix nécessitent aussi des décisions sur la destination du foncier. Le laisser-aller et le laisser-faire seraient la pire des choses. La réglementation sur un espace ne fait souvent que déplacer les problèmes au-delà de la limite choisie. L'expérience des POS le prouve. Il existe autour des noyaux durs de l'intercommunalité (espaces à forte identité dont les délimitations s'imposent sans trop de problèmes), ce que le Professeur Renard appelle des "espaces flous" sur lesquels se portent les enjeux et conflits. Autour de l'agglomération nantaise, ces espaces de l'incertain existent et expliquent les interrogations de nombreux élus sur leur territoire de rattachement pour demain. La recomposition des territoires n'est pas achevée et l'action se conduit dans des espaces qui ne sont pas à géométrie variable. C'est pourquoi les débats sur les périmètres des SCOTS sont importants.

D'autres interrogations demeurent quant à la mise en défense des espaces naturels et agricoles. Les schémas de services collectifs établis au niveau de l'Etat préconisent leur maintien. Mais comment ce vœu deviendra-t'il réalité si, parallèlement, on fait le choix d'un étalement urbain et de nouvelles voies dites structurantes ?

En définitive, c'est la question du pilotage des choix décisifs sur les territoires de l'estuaire qui est posée. Il y a beaucoup de structures institutionnelles : communautés de communes, d'agglomération, pays, sans parler des syndicats mixtes qui piloteront les SCOTS... Il y a aussi des dispositifs comme l'ACEL, la Conférence Métropolitaine..

La question de l'articulation entre toutes ces structures est posée.

Au total, si l'on accepte l'idée que l'estuaire de la Loire, où se concentre 25 % de la population ligérienne, forme, pour l'aménagement du territoire, un espace pertinent parce qu'un certain nombre d'enjeux et de problèmes sont à cette échelle — ce qui est aussi le cas des autres estuaires de la façade atlantique, comme chez nos voisins, parce qu'un estuaire est un système dont les différents rouages fonctionnent en synergie — on peut souhaiter un schéma de cohérence englobant l'ensemble.

Certes, ce territoire est varié et composite, fait de sous-ensembles, mais la construction, encore inachevée, de la métropole estuarienne ne peut s'accomplir pleinement que dans un espace ressenti par la population comme pertinent tant pour la vie que pour l'action. Une telle affirmation ne fait que rappeler ce qui était déjà dit, il y a plus de trente années, lors de la reconnaissance de la métropole d'équilibre.

Enfin, il faut rappeler que la dynamique des projets reste, au total, plus importante que celle des institutions. C'est en ce sens que la société civile souhaite rappeler que cet espace estuarien doit être un territoire de vie approprié par ses habitants. L'observation permanente des évolutions sociales, telle qu'elle ressort des travaux les plus récents de l'Agence d'urbanisme, fait apparaître le spectaculaire développement de l'aire urbaine nantaise. 82 communes représentant plus de 700 000 habitants sont en orbite autour du pôle urbain nantais, avec une progression très forte à... l'Est, jusqu'en Maine-et-Loire.

Ce phénomène montre que la stratégie métropolitaine, dont la logique géographique, économique, sociale semble intégrée par tous, doit sans cesse s'adapter parce que les habitants font évoluer leurs modes de vie, de travail, de loisirs plus rapidement que jamais.

Références :

- ensemble des études et travaux de l'AURAN,
- "Nantes, métropole inachevée" Jean RENARD, l'Information géographique, juin 2000 pp.117-133,
- "Les espaces flous entre métropole et pays : l'exemple de la Loire-Atlantique" Jean RENARD, Les cahiers nantais, janvier 2000 n° 53 pp. 5-14,
- contribution de Léon BENON, représentant l'association Loire pour Tous, sur l'élaboration de la DTA.