

CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT

DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE NANTES

Communauté Urbaine de Nantes
Communauté d'Agglomération de St Nazaire

Contrat d'Agglomération 2002-2006

Éléments d'orientations et de propositions
du Conseil de Développement

Préambule

Sollicité par la Communauté Urbaine sur le thème du contrat d'agglomération et plus particulièrement sur le document "cadre stratégique métropolitain", le Conseil de Développement saisit cette occasion pour faire part aux élus des communes de l'Agglomération Nantaise d'une première série d'observations et de propositions telles qu'elles ressortent des récents travaux des commissions du Conseil.

Le Conseil a une expérience et une maturité suffisantes pour ne pas réagir seulement en termes d'accompagnement de procédures légales. La réponse du Conseil, dans ce cas précis, constitue l'occasion de rappeler des points importants et d'introduire des éléments nouveaux de réflexion. Au-delà du Contrat d'Agglomération, c'est le projet stratégique du territoire métropolitain que le Conseil souhaite nourrir.

Reprenant un certain nombre de travaux déjà réalisés et tenant compte de l'évolution des dispositifs intercommunaux institutionnels, le cadre stratégique métropolitain réaffirme des ambitions partagées aujourd'hui par tous les acteurs du développement.

Ce cadre stratégique pour le contrat d'agglomération 2002-2006 fait apparaître les grandes priorités communes aux Agglomérations de Nantes et St Nazaire. Appuyée sur l'atout naturel de la géographie, cette ambition va clairement dans le sens positif de la constitution d'un véritable pôle urbain au bénéfice des habitants d'un vaste territoire dépassant les seules limites de la Métropole Nantes-St Nazaire.

Observation liminaire : Pour que cette ambition soit suivie d'effets positifs, il faut qu'elle soit partagée par les territoires proches. Il est important d'affirmer la volonté de construire une métropole rayonnante, encore faut-il que des initiatives soient prises pour que les "bénéficiaires", qu'ils soient bretons, angevins, vendéens, poitevins, soient, sous une forme ou une autre, associés à cette grande ambition.

Dans ce cadre, le Conseil de Développement souhaite jouer son rôle en favorisant, au niveau de la société civile, les rencontres entre les centres urbains concernés : Rennes, Angers... Des initiatives régionales seront prochainement prises au niveau des Conseils de Développement.

Dans une situation locale marquée à la fois par un potentiel de développement remarquable et une "santé sociale" relativement bonne, mais dans un contexte national et international où seule l'incertitude est... certaine, la société civile doit constituer une "ressource" pour les décideurs.

La France de l'intercommunalité, de la coopération, du dialogue résiste plutôt mieux aux sirènes de l'extrémisme que celle qui se réfère aux schémas institutionnels anciens.

Inscrit dans cette tradition et conformément à sa mission, le Conseil souhaite fournir aux élus décideurs un certain nombre d'éléments utiles à leurs choix en essayant de conjuguer le réalisme et ... l'utopie.

Pour enrichir le cadre stratégique métropolitain proposé par la Communauté Urbaine et la CARENE, le Conseil souhaite apporter, de manière synthétique, quelques éléments de nature à conforter la démarche engagée.

L'objectif, pour le Conseil, est de fournir une contribution à trois niveaux :

- 1- rappeler quelques enjeux forts pour le développement du territoire,
- 2- introduire de nouveaux éléments à prendre en compte dans un projet de développement,
- 3- formuler quelques propositions concrètes.

S'agissant du thème de l'aménagement et plus particulièrement de l'habitat, pour lesquels une nouvelle approche lui paraît primordiale pour le développement harmonieux et équilibré de notre espace de vie, le Conseil de Développement, à l'initiative de ses commissions "Solidarités" et "Aménagement", a souhaité soumettre aux élus décideurs une note de questionnements spécifiques. Elle accompagne ce document.

Les contributions écrites spécifiques fournies par les membres du Conseil sur divers thèmes de réflexion du Conseil sont également jointes à ce document.

Les enjeux forts

Ces enjeux sont de nature diverse et traduisent la variété des préoccupations exprimées par la société civile. Ils ne reprennent pas l'ensemble des propositions déjà formulées par le Conseil à plusieurs reprises mais ressortent des travaux des six derniers mois, depuis l'intégration de trente nouveaux membres.

Les lieux de la création sont les lieux du rayonnement

Les grands centres urbains qui se développent aujourd'hui sont ceux qui concilient potentiel de création et qualité de vie. C'est une des caractéristiques fondamentales du développement moderne. Cela concerne l'enseignement supérieur, la recherche, l'économie... mais aussi les arts, la culture...

Nantes a fait un très gros effort de développement sur le thème de la Recherche mais les autres agglomérations aussi... Globalement le différentiel dans la compétition se maintient. Il faut s'interroger dès aujourd'hui sur les conséquences démographiques liées au nombre de chercheurs en activité pour anticiper des solutions et engager une réflexion sur l'attractivité scientifique

Ce lien création-image-développement-emplois doit être un des éléments fondateurs du projet de développement de la métropole.

La mixité urbaine est un objectif prioritaire

Le besoin, partagé par tous, est celui d'une ville mixte dont l'équilibre naît de la diversité. Le débat des urbanistes "étalement-densification" soulève des questions spatiales mais aussi sociales. Ces deux approches sont indissociables et les choix d'urbanisme ne prennent leur sens que s'ils contribuent à briser la logique des ségrégations. Cette nécessité doit aussi prendre en compte les évolutions de la ville et les attentes de ses habitants qui ne sont plus les mêmes que celles des années soixante et qui évoluent de plus en vite. La mixité sociale aujourd'hui ne consiste plus simplement à mélanger les riches et les pauvres, elle doit prendre en compte aussi des aspects ethniques et culturels.

La Communauté Urbaine, en tenant compte des attentes de la population, doit assurer la mise en oeuvre des outils nécessaires au maintien du lien social. Dans ce cadre, le P.L.H. (Programme Local de l'Habitat) est un instrument essentiel à l'élaboration duquel le Conseil de Développement sera particulièrement attentif.

Conforter la vocation industrielle de l'Estuaire

L'industrie joue un rôle fondamental dans la production des richesses. Le développement du territoire ne doit pas s'envisager en faisant abstraction de cet élément. Un territoire prospère n'est pas peuplé que de cadres, il compte aussi des ouvriers... La promotion de filières nouvelles et porteuses d'avenir comme les biotechnologies ne doit pas faire oublier le rôle de l'industrie. Historiquement présent dans l'Estuaire, un tissu industriel fort est indispensable au développement du secteur tertiaire, des échanges et de l'emploi en général. À ce propos, le Conseil insiste sur la nécessité de la constitution d'un pôle logistique important pour la Métropole. Au coeur de la production et de la distribution des produits, les solutions logistiques

sont indissociables du développement économique moderne. L'Agglomération Nantaise doit combler une lacune de ce point de vue.

L'eau est au coeur du développement

L'eau est un élément fondateur de l'identité du territoire, dépassant les frontières administratives. Le développement de la métropole estuarienne est intimement lié à une réflexion sur l'eau. Nantes et St Nazaire ne sont pas que des villes "au bord de l'eau", leur Histoire s'en nourrit depuis toujours et leur avenir en dépend pour une large part. Qu'il s'agisse du patrimoine fluvial, de l'approvisionnement, de la qualité, du traitement des rejets..., l'eau est une donnée fondamentale du développement.

Dans ce cadre, la ressource en eau de l'Agglomération Nantaise, actuellement assurée par une prise unique, constitue un élément de fragilité tout à fait préoccupant. Le traitement de cette question, déjà évoquée à plusieurs reprises par le Conseil de Développement, apparaît prioritaire.

Elaborer une grande politique de l'Habitat

Il y a nécessité d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation. Le rythme de la construction, très fort de 1980 à 1990 avec environ 4 000 logements/an, s'est ralenti depuis lors : environ 2 500 logements/an. La croissance démographique de Nantes, qui est un bon signe de son pouvoir d'attraction, pousse les habitants à s'éloigner du centre. En même temps que l'urbanisation s'étale, les prix montent et... s'exportent toujours un peu plus loin. Ce phénomène a été amplifié par des politiques communales qui ont souvent privilégié la constitution de zones d'activités économiques par rapport à celles d'habitat (rentrées de taxe professionnelle).

Les professionnels du logement sont très attentifs à cette situation foncière, ils estiment le besoin annuel d'espace à 70 ha pour répondre aux besoins de logements de l'Agglomération.

L'offre, sociale ou privée, est aujourd'hui insuffisante sur l'Agglomération. Une politique ambitieuse de l'Habitat, accompagnant le développement important que connaît l'Agglomération, doit constituer l'un des grands axes de l'action de la Communauté Urbaine. En matière de logements sociaux, dont le déficit est très important, des signes forts doivent être donnés par la Communauté Urbaine.

Renouveler l'offre urbaine

La logique "pavillonnaire" constitue un des éléments, avec d'autres, qui a amplifié l'étalement urbain. Il faut que le débat puisse dépasser la simple opposition entre "maison + jardin" dont la connotation serait positive et "immeuble urbain" qui serait synonyme de concentration négative. Une offre architecturale plus diversifiée est à encourager : maisons de ville, petits immeubles mélangeant emplois et habitations...

Les pouvoirs publics doivent imaginer des dispositifs nouveaux d'incitation dans ce domaine pour dessiner une ville dont la densité, l'offre diversifiée et la mixité seraient des éléments de l'attractivité.

Valoriser la dimension de l'environnement dans l'aménagement

Dans les approches de l'aménagement urbain, il manque trop souvent la dimension de l'environnement souhaitable pour l'habitat. Les grandes opérations de mixité sociale peuvent s'effectuer à partir d'espaces naturels qui structurent la qualité de vie. Il y a lieu de mieux identifier ces grands espaces naturels communs (parcs, rivières, coulées vertes...) pour imaginer leur valorisation et leur utilisation pour l'habitat. La densification urbaine s'opérera d'autant mieux qu'elle s'appuiera sur des lieux agréables à vivre et qui seront appropriés collectivement par des habitants, des services, des emplois...

Développer une culture raisonnée du risque

Les collectivités locales ont à gérer des risques industriels et l'actualité récente l'a mis en lumière. L'Agglomération Nantaise a déjà été confrontée à ce problème (affaire du nuage toxique en 1987). L'approche du risque partagé est la condition d'une action efficace qui doit concerner :

- la formation et l'information, à la fois des acteurs et des habitants,
- le transport des matières dangereuses,
- la mise en oeuvre de dispositifs intercommunaux de crise,
- l'élaboration d'un document commun de référence pour faire face à une crise,
- l'établissement d'un coefficient du risque (pour l'automobile on sait quel est le taux de risque encouru, il faut la même démarche pour les risques industriels).

L'établissement d'un schéma intercommunal et métropolitain de prévention doit constituer une des priorités pour la Communauté Urbaine.

Le SCOT doit être l'outil de la rationalité

Le SCOT doit être le socle d'une réflexion métropolitaine approfondie. Le Syndicat Mixte mis en place pour élaborer et suivre ce SCOT va constituer la première structure institutionnelle métropolitaine. Cet élément est fondamental dans le paysage métropolitain.

Le SCOT devra être élaboré avec un soin tout particulier et prendre en compte une série de travaux déjà engagés, notamment ceux de l'Agence d'Urbanisme qui, parmi d'autres acteurs, dispose depuis 1978 d'une immense banque de ressources variées et actualisées.

Le SCOT doit contribuer à créer de la cohérence dans l'aménagement du territoire sous peine de n'être qu'un exercice administratif et technocratique de plus. Outil de cohérence, le SCOT doit aussi être celui de la rationalité économique. C'est la question de la spécialisation des zones qui est posée : tertiaires, biotech, industries... Le futur SCOT doit être l'espace de rationalité pour une réflexion stratégique sur ce point. La question des nuisances générées par des infrastructures liées à la logistique, par des établissements à risque... doit pouvoir être appréhendée dans ce cadre.

Mieux mesurer les précarités

Les études liées à l'urbanisme, aux déplacements... doivent mieux prendre en compte l'évolution des précarités. Celles-ci sont multiples et ne concernent pas que la vie professionnelle et sociale. Elles sont aussi liées à l'évolution des comportements personnels. La conception du couple, et sa durée, a changé, les modes de consommation sont bouleversés, la place

des enfants a évolué, des comportements de "zapping" sont apparus... autant de phénomènes sociaux qui ne sont pas suffisamment pris en compte dans les politiques publiques d'aménagement qui se basent souvent sur des schémas déjà anciens.

Dans ce cadre, la démarche d'Atlas Social initiée par le Conseil avec le concours de l'AURAN, de l'INSEE et de la M.S.H. (Maison des Sciences de l'Homme) prend tout son sens. La mesure des dynamiques sociales est indispensable pour la décision publique. À ce sujet, la M.S.H. réalise pour le Conseil un premier travail de recherche sur "les jeunes et la ville" dont les résultats seront connus fin 2002.

Mettre en chantier une vraie "politique des temporalités"

Le Conseil avait insisté sur cet élément dès 1999, à l'occasion de son avis sur le Plan de déplacements. La gestion du temps n'est ni anecdotique ni gadget, elle est au contraire essentielle et conditionne la réussite des grands projets urbains. Elle traduit la nécessité d'une approche fine des problèmes privilégiant la problématique des temps d'usage par rapport à la multiplication des infrastructures. En outre les modes de vie créent de nouvelles synchronisations des temps et les élus décideurs seront confrontés toujours plus au besoin d'organisations innovantes. Sans tomber dans le mythe du "tout ouvert 24H/24", il faudra répondre à des citoyens exigeant des services publics accessibles plus facilement et plus largement. Les "Plans de mobilité", outils de régulation du stationnement et de valorisation des modes de transports alternatifs à la voiture, qui vont se mettre en place dans les entreprises et dans les services publics, n'auront d'efficacité réelle que s'ils intègrent une vraie réflexion sur les temps et aussi les attentes des salariés.

Redonner un souffle à l'économie solidaire

Les entreprises d'insertion ont souvent connu des difficultés et le déséquilibre entre économie classique et économie sociale est grand. La Communauté urbaine peut avoir un rôle à jouer aujourd'hui pour développer un nouveau regard qui dépasse la dichotomie trop simpliste des deux économies.

Le soutien à des initiatives originales de promotion comme une galerie marchande de l'économie solidaire, une semaine de l'économie solidaire... doit être développé.

Dans cet esprit, une réflexion sur les solidarités concrètes, quotidiennes doit reprendre droit de cité.

D finir une nouvelle pédagogie de l'information sur les projets

Au-delà de la procédure des enquêtes publiques classiques, dont la faiblesse est connue, il y a un enjeu de l'information à la fois pour le grand public et pour les porteurs de projets, qu'il s'agisse d'entreprises ou de collectivités. Une grande quantité d'information circule, sans toujours les clés de compréhension nécessaires et sans la validation des acteurs concernés. Cela génère chez les habitants des phénomènes de rejet des projets (parfois même quand ils sont novateurs en matière d'environnement) et chez les porteurs de ces projets une incapacité à les conduire de manière sereine.

Une réflexion sur des systèmes pluriels d'information est indispensable.

Faire un état des lieux énergétique

Une réflexion sur les besoins en énergie de la Métropole pour les 10 années qui viennent permettrait d'éclairer le débat sur le développement. Cette réflexion ne pourra être longtemps différée. Elle ne concerne d'ailleurs pas que l'approvisionnement mais aussi les actions à mener en matière de maîtrise et d'économies.

De nouveaux éléments pour un projet de développement

Traditionnellement peu pris en compte par l'action intercommunale, la culture ou le sport représentent pourtant aujourd'hui des éléments essentiels du développement. Ils sont appréhendés seulement à travers une compétence de construction d'équipements permettant la réalisation d'une salle de type Zénith et d'un stade couvert d'athlétisme. Le Conseil souhaite insister sur la nécessité, pour la Communauté Urbaine, de dépasser cette approche.

L'enjeu culturel

Au-delà des enjeux financiers (les budgets des communes sont très importants dans ce domaine), la culture est un élément à la fois de la construction identitaire et de l'image. Les grands centres urbains rayonnent par les potentialités qu'ils recèlent en matière de création. Les structures intercommunales doivent disposer d'analyses des pratiques culturelles de leurs habitants pour répondre aux besoins et surtout les anticiper et les accompagner. Le besoin d'une salle de 7 à 8 000 places est clairement identifié dans l'Agglomération mais la réalisation de cet équipement devra s'accompagner d'une réflexion plus large sur le rôle de l'intercommunalité dans ce domaine. Une compétence ne peut être axée sur les seuls équipements sans réflexion sur la définition d'un projet culturel. Ce projet ne consiste pas uniquement à écrire un document, un plan d'actions mais surtout à construire un espace de rencontres, d'échanges et d'élaboration permanente dans lequel l'accent est mis d'abord sur la création avant la consommation.

Cette réflexion est à conduire à plusieurs niveaux :

- la gestion de l'émergence : les nouvelles générations culturelles se succèdent très vite et l'accompagnement de leur croissance est indispensable. Sans cette anticipation, c'est la culture institutionnalisée qui occupe l'espace. Il faut développer des outils d'accompagnement plutôt que des structures institutionnelles pour préserver la réactivité : les musiques actuelles constituent un vrai phénomène de société mal anticipé : problème de lieux adaptés, gestion des rassemblements. Pourtant Nantes est une place importante de ces musiques nouvelles avec des talents qui éclosent et qui participent à l'image extérieure de la Ville.
- la culture comme enjeu démocratique : l'artiste a un rôle important dans la Cité. C'est à la fois un élément de l'image d'un centre urbain et un facteur de lien social (accompagnement des pratiques amateurs, relations avec les professionnels...). Face à l'individualisation des demandes il faut renforcer les approches collectives.
- la construction d'un nouveau paysage culturel communautaire : bâtir un projet de développement ne peut se limiter aux infrastructures industrielles, de transport, d'environnement... La dimension culturelle doit donner "un supplément d'âme" à une volonté partagée. À ce titre, la Communauté Urbaine peut être le lieu de l'observation des pratiques (l'AURAN pourrait ouvrir un nouveau champ d'investigation) en même temps que celui des rencontres et des échanges pour décloisonner les réseaux culturels.

L'enjeu sportif

Comme pour la culture, le phénomène sportif est socialement et économiquement de plus en plus important. Sa prise en compte doit dépasser aussi la seule réalisation de grands équipements. A tout le moins, celle-ci doit s'accompagner d'une analyse des pratiques et surtout de leur évolution.

L'Agglomération Nantaise est reconnue comme une ville sportive et une partie de sa notoriété tient à cette image. Cette pratique importante connaît cependant des évolutions fortes qui sont liées notamment à l'essor du sport-loisir, du sport-santé, du sport-mode, du sport-esthétique du corps... Plusieurs sports peuvent être pratiqués dans une même famille mais en recherchant un site unique, à l'instar des évolutions nord-européennes qui tendent à mêler lieux de pratique sportive et lieux de vie. Une réflexion intercommunale est à conduire à plusieurs niveaux :

- l'établissement d'un diagnostic territorial des pratiques sportives : cette approche est indispensable pour comprendre l'existant et anticiper les besoins,
- le sport et le lien social : il y a une masse énorme d'enfants et d'adultes, pratiquants ou dirigeants, concernée par la pratique sportive. C'est une source non seulement d'échanges mais également de régulation sociale. La pratique sportive est une des conditions de la bonne santé physique et sociale de la société.
- la recherche d'un "projet sportif communautaire" : ce projet ne doit pas aboutir à un document théorique mais constituer une base de références à partir de laquelle on peut apprécier le dessin des quartiers, certaines actions ciblées en faveur de la jeunesse, la répartition des équipements, la politique de la ville...
- le sport et l'entreprise : les employeurs ont un rôle à jouer dans le développement des pratiques sportives. Les "avantages sociaux" consentis aux salariés intègrent trop rarement, contrairement à certains pays nord-européens, des prestations liées au sport. Dans ce domaine, la Communauté Urbaine pourrait donner l'exemple.

Formuler des propositions concrètes

Ces propositions découlent des enjeux rappelés précédemment.

1- Imaginer "un parc naturel" d'Agglomération

Dans ses propositions sur l'élaboration de la D.T.A., le Conseil avait indiqué que le projet de forêt péri-urbaine lui paraissait devoir être élargi à une notion plus large permettant une mise en réseau de l'ensemble des espaces naturels de l'Agglomération. Cette Agglomération dispose en effet d'un patrimoine assez exceptionnel qu'il y a lieu de valoriser en liant étroitement les notions d'environnement et d'espace urbain. La "carte de visite" de l'Agglomération est significative : 350 km de cours d'eau, 60 % d'espaces naturels diversifiés, 1 500 ha d'espaces agricoles, une faune et une flore d'une grande richesse, 200 km de promenades au bords des cours d'eau... Dans sa conception d'origine, la formule administrative du "Parc naturel" ne s'applique certes pas aux Agglomérations. Sa fonction est différente et concerne des territoires très spécifiques. Toutefois, au-delà du concept institutionnel, les valeurs d'image, de patrimoine, d'économie peuvent cependant constituer la base d'un projet novateur qui ne correspondrait pas à un périmètre administratif ou environnemental existant.

Ce projet nécessite une approche fine dont l'objectif est de valoriser, en les mettant en réseau, en les articulant, un ensemble d'espaces qui font la qualité de vie et l'attractivité du territoire. Établi sur la base des divers périmètres existants sans en rajouter un nouveau, le projet de parc naturel d'agglomération pourrait prendre toute sa place dans le futur SCOT. C'est à cette échelle métropolitaine que l'immense diversité des espaces naturels de l'estuaire doit être prise en compte. En outre, la cohérence territoriale ne peut s'envisager sans la dimension environnement et il est clair que les grands projets d'aménagement qui concernent ce territoire auront des conséquences dans ce domaine.

L'appellation de ce dispositif est à imaginer. Il devrait traduire la nécessité du traitement concerté des conséquences des grands choix d'aménagement sur l'environnement. À ce titre, il devra aussi prendre en compte le lien urbain-rural. La présence d'une importante agriculture péri-urbaine est un atout essentiel à préserver et à conforter.

2- Mettre en chantier un document public de présentation générale de l'ensemble des espaces naturels, de détente et de loisirs de l'Agglomération

La réalisation de ce document est indispensable pour une meilleure appropriation par les habitants. Elle ne part pas de rien puisque, en 1987, une carte réalisée par l'AURAN remplissait alors cette fonction d'information et offrait aux habitants une véritable vision d'ensemble. L'actualisation de ce document pourrait être envisagée et les membres du Conseil de Développement sont disponibles pour y être associés.

Cette idée simple et facile à mettre en oeuvre permettrait une meilleure appréhension commune par ses habitants des atouts de ce territoire.

3- Soutenir un projet culturel d'agglomération innovant

L'exemple, à Nantes, de Trempolino, association intercommunale pour le développement des musiques nouvelles, démontre que la politique culturelle peut jouer un rôle de maintien et de développement du lien social. Trempolino est, auprès des jeunes, un outil d'accompagnement des pratiques artistiques, amateurs ou professionnelles dont les missions sont axées sur la documentation et l'échange d'informations, la formation technique et artistique, la professionnalisation, l'aide à la création et l'approche du champ économique (fabrication, production...).

C'est à partir de son expérience de croisements de genres, d'expériences, d'élus, d'acteurs culturels de plusieurs années que Trempolino a imaginé un projet de développement intitulé "Trempolino II". Cette réflexion vise à prolonger l'expérience en l'amplifiant dans le cadre communautaire. Les grands objectifs de ce projet visent :

- à doter l'Agglomération d'un outil original et complémentaire des dispositifs de diffusion et de présentation des oeuvres, au service de la création et de la pratique artistique,
- à créer un pôle fédérateur qui fasse se croiser les projets, les territoires, les expressions artistiques en favorisant les échanges et les synergies connectées à la réalité économique de la culture,
- à installer cet outil dans un lieu inscrit dans l'histoire de l'Agglomération (friche industrielle par exemple).

Espace de travail, de création, de formation, de pratique et d'expérimentation, le projet "Trempolino II" pourrait constituer en accompagnement de la réalisation du Zénith la marque de l'engagement d'une vraie dynamique culturelle d'agglomération.

4- ouvrir un "forum" des acteurs culturels

Pour mieux prendre en compte la dimension culturelle et en faire un élément du projet de développement, il faut donner la parole aux acteurs et confronter les points de vue.

Cet exercice pourrait se dérouler, comme cela a été le cas pour les activités portuaires, dans le cadre du Conseil de Développement.

Espace d'expression libre, le Conseil permet aux acteurs de s'affranchir des contraintes institutionnelles pour formuler leurs projets en toute liberté.

5- soutenir la réalisation d'un équipement sportif original

La réalisation d'un grand équipement sportif comme le stade couvert d'athlétisme doit s'accompagner d'autres "signes" forts de la Communauté Urbaine. Il y a lieu de réfléchir à l'intérêt communautaire d'autres installations et c'est une tâche à laquelle la Communauté Urbaine s'est déjà attelée. Parmi les équipements dont l'intérêt communautaire apparaît évident, le vélodrome de Couëron constitue un cas original. Equipement important lié à la fois au patrimoine et à la pratique sportive, ce vélodrome doit faire l'objet d'une réflexion rapide sous peine de disparition à terme. L'occasion pourrait être saisie pour dépasser la simple remise en état, fut-elle communautaire, d'une installation sportive. L'intercommunalité pourrait permettre la réalisation, à Couëron, d'un vélodrome neuf au service de toute l'Agglomération qui participerait au rayonnement sportif de l'Agglomération (et au-delà) et qui perpétuerait, en la renouvelant, la tradition du cyclisme sur piste ancrée dans la région. Dans cette première approche, le Vélodrome de Couëron a paru constituer un exemple original et... à suivre, mais il y a dans l'Agglomération d'autres équipements sportifs de diverse nature qui mériteraient une approche intercommunale et le Conseil souhaite s'y intéresser.

Ces éléments de réflexion et de proposition apportés par le Conseil de Développement mettent en lumière un des apports essentiels de la société civile :

"se donner une capacité à penser, à imaginer la ville avec audace et sans contraintes".

Un grand centre urbain a besoin de projets fondateurs d'une nouvelle identité. La démarche Rives de Loire-Ile de Nantes en constitue un exemple mais d'autres (déjà évoqués ou nouveaux) doivent être traités : le déplacement de la gare, une grande initiative culturelle liée à l'art moderne, un nouveau positionnement sur la scène rock mondiale...

La société civile n'est pas liée à des obligations institutionnelles dans son expression ; elle peut ainsi faire preuve d'une grande imagination. Cet apport est d'autant plus indispensable que la mise en chantier de grandes oeuvres est aujourd'hui plus complexe.

Il faut développer une nouvelle manière d'approcher les grandes infrastructures et le dossier de l'aéroport de Notre-Dame des Landes est, à ce titre, un cas d'école. Il faut aujourd'hui porter ces dossiers, analyser les enjeux et les conséquences et proposer aux habitants des ambitions. Il faut aussi des moyens conséquents pour indemniser, compenser...

Sans ce portage fort, sans volonté et moyens pour aboutir... rien ne sera possible. Les élus décideurs sont confrontés aujourd'hui à une nouvelle donne de la gouvernance dans laquelle la manière dont on prend la décision devient aussi importante que la décision elle-même. On peut apprécier diversement cette situation mais elle correspond à l'évolution de la société. La démocratie exige aujourd'hui plus de temps et d'argent mais c'est à cette condition que les projets seront acceptés et surtout partagés.

Lieu d'expression sereine de la société civile, le Conseil de Développement souhaite prendre une part active dans cet exercice d'une démocratie à renouveler.

Information : un réseau national informel des Conseils de Développement des Agglomérations s'est mis en place à l'initiative des assemblées de Nantes et de Lyon.

Une rencontre nationale se tiendra à Nantes les 3 et 4 octobre prochains. Elle accueillera les Conseils déjà constitués ou en voie de l'être auprès de l'ensemble des Communautés Urbaines et des Communautés d'Agglomération.

Aménagement de l'espace urbain

Questionnements pour l'action des élus de la Communauté Urbaine

Préambule : quelle forme de la ville ?

“L'espace urbain doit s'affirmer comme lieu d'exercice de la citoyenneté. L'habitat participe à la structuration de cet espace urbain et de l'espace social. Il doit être le moyen de favoriser le brassage des populations tant au niveau de l'Agglomération qu'au niveau du quartier. Il doit également permettre une meilleure coexistence et une plus grande solidarité entre les générations”.

C'est en ces termes que la Conférence Consultative d'Agglomération rendait, en 1996, son avis sur le Projet 2005 sur le thème de l'aménagement et de l'habitat. Ces propos sont toujours d'actualité et peuvent servir de référence dans la réflexion actuelle. Le texte du Projet 2005, tel qu'il a été enrichi par les propositions et les suggestions de la Conférence, mérite d'être repris afin que la création de la Communauté Urbaine constitue l'occasion de mettre en oeuvre une politique ambitieuse en matière de logement.

A Nantes, les dynamiques récentes, analysées par l'Agence d'Urbanisme, font apparaître, en accompagnement d'une croissance importante des populations (+ 9 % en 9 ans), un étalement considérable de l'habitat, puisqu'en 30 ans les zones urbanisées ont triplé, passant de 5 000 à 15 000 hectares, alors que les lieux d'emploi, même s'ils se sont desserrés — il suffit de constater l'essor des pôles tertiaires de la périphérie autour des grandes surfaces (Grand-Val, Atout sud, Atlantis, Beaulieu, Saint-Sébastien, Paridis), le transfert des cliniques quittant le centre-ville et les créations d'emplois industriels dans les zones aménagées — demeurent toutefois plus polarisés. Il en résulte un développement très important des navettes entre lieu de résidence et lieu de travail et surtout leur étalement sur un espace de plus en plus large. L'aire urbaine, mesurée en fonction des migrations alternantes journalières de

travail, selon un taux fixé par l'INSEE à 40 % de travailleurs, est ainsi passée de 1990 à 1999 de 65 à 82 communes. Une nouvelle ville se dessine peu à peu.

Ces dynamiques accompagnent ou expliquent un mouvement d'anticipation de nombreux acteurs sociaux, propriétaires fonciers, agents du marché immobilier, acteurs du secteur du bâtiment, mais aussi habitants, lesquels expriment le désir, pour bon nombre d'entre eux, de vivre à la campagne... tout en ayant la totalité des aménités urbaines en terme de services (écoles, loisirs, transports, cadre de vie).

Une approche largement partagée par beaucoup d'observateurs est de préconiser des freins à l'étalement urbain, source de coûts élevés pour la communauté des habitants, pour reconstruire la ville sur elle-même en favorisant la densification comme un élément du lien social.

Cette approche doit cependant prendre en compte une réalité urbaine de plus en plus complexe et changeante. Certaines analyses d'urbanistes, notamment celles de François Ascher, font apparaître que "les citadins, dès que les moyens de transport s'améliorent, vont habiter plus loin, exprimant ainsi une sorte de préférence pour l'espace, à temps de déplacement constant".

L'étalement physique des villes, la spécialisation des zones... sont déjà des réalités d'aujourd'hui et le traitement des problèmes urbains réclame plus que des mots d'ordre et des incantations.

La question de la forme de la ville nécessite donc une analyse fine intégrant de nombreux éléments : les conséquences de l'hyper-mobilité, l'émergence de nouveaux systèmes urbains (centralité éclatée, polycentrisme), l'évolution des stratégies résidentielles des ménages, les nouveaux modes de vie engendrés par la réduction du temps de travail...

Toutes ces interrogations sur la forme de la Ville rappellent d'ailleurs la nécessité de conforter les outils d'observation des dynamiques urbaines pour prendre à temps les décisions indispensables et ne pas laisser l'information aux seuls initiés.

Des questionnements pour l'action

Dans ce contexte, la nouvelle Communauté Urbaine ouvre un champ de compétences plus large que celui du District en matière d'aménagement de l'espace urbain. La loi SRU donne également des moyens à la Communauté pour réaliser une politique plus cohérente sur l'Agglomération.

La Communauté doit maintenant s'engager dans cette tâche, en tenant compte de la diversité des besoins des habitants, pour conforter une mixité sociale garante du respect de tous et permettant à chaque commune de trouver l'équilibre souhaité entre catégories sociales, générations, ménages de tailles diverses... Cette question de la mixité est d'autant plus importante qu'elle implique aujourd'hui des aspects ethniques et culturels assez complexes.

Par ailleurs, la vie sociale se modifie très vite et les besoins exprimés, notamment des plus jeunes générations, remettent en cause les dispositifs traditionnels liés à la conception et à la localisation de l'habitat.

La situation de l'Agglomération Nantaise fait apparaître aujourd'hui une offre de logement, sociaux ou privés, globalement insuffisante. Dans le même temps, l'attractivité de Nantes s'est

renforcée considérablement. Ce développement actuel du territoire rend donc nécessaire la mise en oeuvre d'une grande politique de l'Habitat.

L'enjeu est important et le Conseil de Développement a souhaité formuler, à partir des réflexions déjà engagées, un certain nombre de questionnements pour conforter et enrichir l'action des élus décideurs.

1- Le Programme Local de l'Habitat

En janvier 2002, le Conseil de la Communauté Urbaine a décidé d'élaborer un Programme Local de l'Habitat sur la base des grandes options du Projet 2005, au premier rang desquelles celle relative à l'orientation de l'Agglomération Nantaise vers un modèle urbain dit "polycentrique".

Il faut rappeler les difficultés d'élaboration dans le passé d'un tel programme. C'est pourtant un élément indispensable pour développer la solidarité entre les communes et harmoniser leurs politiques en matière d'habitat. Cette démarche s'articule également avec les différents dispositifs territoriaux de planification urbaine : SCOT, PDU...

Un document comme le PLH doit faire l'objet d'une actualisation constante, en fonction des grandes tendances observées : données économiques et sociales, évolutions démographiques... C'est son caractère évolutif qui doit lui permettre de s'adapter.

Par ailleurs, le Contrat de Ville 2000–2006 s'inscrit dans la politique dite de la ville, ciblée sur des quartiers prioritaires marqués par les difficultés sociales et économiques et par certains dysfonctionnements sociaux et urbains. Ce contrat de ville doit devenir, en 2003, le volet social du Contrat d'Agglomération.

L'élaboration du PLH va constituer l'occasion de placer l'habitat au coeur des enjeux du développement. Il ne s'agit pas d'un problème seulement social mais bien de l'exercice des solidarités au sens large. L'habitat concerne l'aménagement du territoire, l'économie, le cadre de vie...

QUESTIONNEMENTS

La durée d'élaboration du PLH est fixée à 2 ans par la Communauté Urbaine. Compte tenu des problèmes posés à court et moyen terme par la gestion de l'espace urbain, cette durée semble longue aux membres du Conseil de Développement. Comment ce temps long peut-il être mis à profit pour approfondir le processus démocratique et mieux bénéficier des apports de la société civile, dont le Conseil de Développement est une des expressions ? Plus particulièrement, comment sera organisée la concertation avec les "usagers" du logement (associations de locataires, du cadre de vie, de la consommation...) ?

Comment les actions du Contrat de Ville peuvent-elles être développées pour conforter la politique de renouvellement urbain ?

2- La question foncière

En 1996, la Conférence Consultative avait attiré l'attention des décideurs sur le problème foncier et sur les difficultés de sa maîtrise à Nantes et dans certaines communes périphériques. Les disponibilités foncières sur l'Agglomération doivent être croisées avec les besoins et les moyens des ménages dans les années à venir. Des études récentes engagées par la Communauté Urbaine indiquent que les problèmes fonciers existent d'ores et déjà.

Les jeunes ménages des classes moyennes sont contraints à construire à la limite ou hors de la Communauté Urbaine car les prix du foncier communautaire sont incompatibles avec leurs revenus. Le taux d'apport demandé fait courir un risque d'endettement insupportable. Pour acquérir un logement (collectif ou individuel) sur Nantes ou en périphérie, les revenus nécessaires se situent autour de 3 800 euros mensuels (25 000 F). Entre 2 700 (18 000 F) et 3 800 euros mensuels, on peut acquérir en périphérie un logement collectif et, plus difficilement, un logement individuel. Entre 1 800 (12 000F) et 2 700 euros on ne peut acquérir un logement individuel que si l'on sort des limites de la Communauté Urbaine.

Par ailleurs, le rythme de la construction s'est ralenti passant en 10 ans de 4 000 logements par an à 2 500 et les professionnels du logement sont très attentifs à cette situation. Ils sont d'ailleurs prêts à s'engager, auprès des pouvoirs publics, dans une nouvelle dynamique de développement qu'ils souhaitent accompagner.

QUESTIONNEMENTS

Comment la Communauté peut-elle créer rapidement les conditions favorables pour l'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation ? en initiant des projets exemplaires et innovants, en engageant une nouvelle politique de réserves foncières plus ciblées... ?

Comment la Communauté Urbaine peut-elle définir, sans se substituer au marché, des modes d'intervention efficaces à partir des principes définis dans ses documents d'orientation : SCOT, PDU, PLH... ? Quels outils de régulation foncière peuvent le mieux contribuer à l'équilibre et à la mixité sociale ?

Comment renforcer la capacité des bailleurs sociaux à acquérir les terrains nécessaires aux constructions neuves pour développer des offres nouvelles ? Comment peuvent-ils être soutenus dans leurs missions ?

Comment conforter la ville comme le lieu du mélange et du frottement des groupes sociaux en évitant la ségrégation par zones qui menacent toutes les grands centres urbains ?

Comment répondre par des actions concrètes aux obligations de la loi SRU sur l'offre de l'habitat diversifié et de qualité ?

3- Les constructions

Beaucoup de ménages souhaitent accéder à la propriété d'une maison individuelle et pour réaliser ce projet sont conduits à quitter les limites de l'Agglomération. C'est ce qu'on appelle l'étalement urbain avec les conséquences connues en matière de transports et en général de gestion des services à la population...

Ce phénomène peut résulter à la fois du choix libre de vie des uns et des autres et d'une politique foncière insuffisamment maîtrisée. C'est l'enjeu du débat "ville étalée - ville densifiée" qui se nourrit d'abord des réflexions des techniciens et spécialistes mais qui doit s'enrichir aussi des apports des citoyens.

La société civile souhaite développer une argumentation sur l'optimisation de l'évolution de l'espace urbain qui dépasse les oppositions techniques. La ville équilibrée, c'est offrir à tous les conditions équitables du libre choix et de l'accès à la qualité.

QUESTIONNEMENTS

Quelles actions peuvent être soutenues par la Communauté Urbaine pour développer et amplifier l'accès à la propriété tel qu'il a commencé d'être mis en oeuvre au sein des organismes sociaux (vente de patrimoine locatif social aux habitants, réalisation de programmes d'accession sociale à la propriété, opérations mixtes location/accession...)?

Comment la Communauté Urbaine peut-elle participer à la revalorisation de l'image du logement social, notamment en encourageant les jeunes architectes qui souhaitent s'investir dans ce secteur ?

Comment la Communauté urbaine peut-elle soutenir un effort d'amélioration de la qualité de l'offre urbaine ? La densification peut avoir une image négative car elle peut être synonyme de logements concentrés et sans âme. Comment développer et promouvoir les expériences d'offres architecturales originales qui concilient pour les habitants le besoin de services (transports, écoles, commerces, loisirs...) et de qualité de vie (espaces verts, sécurité, confort, bruit...)?

Pour lutter contre l'augmentation du coût de la construction, comment promouvoir une culture de la "productivité sociale" dans le secteur de l'habitat ?

4- L'observation

Pour élaborer une politique diversifiée et équilibrée de l'habitat au service de la population, deux éléments semblent indispensables :

- un partenariat avec l'Etat, les communes, les professionnels de l'habitat et les organismes sociaux afin de définir une stratégie commune convergente,
- une maîtrise et une connaissance précises de l'évolution des marchés et des besoins des habitants. C'est en ce sens que la Conférence Consultative avait proposé la création d'un Observatoire du logement et de l'habitat.

Il est important de maîtriser et surtout d'analyser toutes ces données que sont la mobilité résidentielle, le taux de rotation sur le patrimoine locatif social, les disponibilités et le prix du foncier, l'évolution des marchés, les constructions neuves, le coût locatif... Le rôle de l'Observatoire est donc de rendre compréhensible la complexité des marchés locaux du logement dans une vision transversale des interactions entre les différents segments et l'évolution des parcs de logements. Il permet des échanges entre les acteurs de l'habitat pour élaborer et partager une vision commune du marché local de l'habitat. À partir de ce travail, une étude de scénarios prospectifs peut constituer un outil d'aide à la décision pour les élus décideurs. La démarche d'Atlas Social, proposée et initiée par le Conseil de Développement, peut d'ailleurs participer à l'enrichissement des analyses.

L'Observatoire a été mis en oeuvre dans le cadre du District. L'arrivée de la Communauté Urbaine a créé un nouveau contexte et entraîné le renforcement des services, des compétences et des moyens. Par ailleurs, le développement de Nantes attire à la fois opérateurs et habitants de l'extérieur. Cette nouvelle donne, gage de l'attractivité grandissante de notre territoire doit impliquer la nécessité d'une nouvelle approche et d'un renforcement des capacités d'observation de la Communauté Urbaine.

QUESTIONNEMENTS

Dans ce nouveau contexte, et à partir des enseignements de l'Observatoire de l'Habitat, de son fonctionnement et de ses apports, comment de nouveaux dispositifs d'observation et de nouveaux moyens correspondant aux attentes actuelles des acteurs du logement peuvent-ils être mis en place ?

S'agissant d'une de ses propositions, le Conseil de Développement est particulièrement attentif à la mise en oeuvre de cette capacité d'observation. Comment peut-il être, dans l'avenir, associé à l'évaluation du dispositif ?

5- L' évolution de l'offre en matière de l'habitat

Différentes observations sur les comportements des ménages ces dernières années peuvent faire évoluer la conception de l'habitat :

- le nombre de familles monoparentales disposant de faibles ressources est en augmentation constante et significative,
- les jeunes restent plus longtemps dans leurs familles (parfois jusqu'à 25 ans), ce qui peut poser des problèmes de cohabitation. Par contre, beaucoup souhaitent la décohabitation parentale et sont demandeurs, sur la ville-centre, de logements locatifs sociaux,
- le nombre de personnes âgées est en augmentation et beaucoup souhaitent le maintien à domicile. Pour certains, les logements ne sont plus adaptés à leur vieillissement ou à leur handicap,
- les adultes handicapés, malgré l'effort réalisé avec les organismes HLM, ne trouvent pas toujours les logements convenant à leur handicap,
- les modes d'utilisation du logement évoluent. L'espace de vie collectif, de type loft, supprime souvent les traditionnels salons et salles à manger. Les comportements familiaux nécessitent plus d'adaptabilité.

QUESTIONNEMENTS

Comment les évolutions de la société peuvent-elles être davantage prises en compte dans les nouvelles constructions ? Comment encourager et développer les nouvelles conceptions d'organisation des logements tenant compte des bouleversements sociaux (nouvelles techniques, nouveaux matériaux pour permettre de meilleures isolations et des coûts moindres en matière d'énergie, utilisation de l'informatique...)?

La Communauté Urbaine peut-elle favoriser les innovations dans la manière de concevoir les logements et leur cadre bâti, l'espace privatif collectif d'un appartement... ? Comment, par exemple, encourager la construction d'un habitat évolutif pour une famille qui pourrait s'adapter à l'indépendance partielle des enfants puis au vieillissement des parents ?

6- La loi SRU et le logement social

Avec l'application de l'article 55 de la loi SRU relatif au seuil de 20 % de logements sociaux dans une commune, on peut imaginer un nouvel équilibre de l'offre dans la Communauté Urbaine entre les logements locatifs sociaux et les logements privés.

Un nouveau paysage se dessine, dans lequel le positionnement des acteurs du logement social peut se redéfinir.

QUESTIONNEMENTS

Nantes Habitat gère 25 000 logements sur Nantes et accueille les familles les plus défavorisées avec les loyers les plus bas. Quelle sera sa place et son rôle dans le nouveau dispositif intercommunal ?

La vocation de Nantes Habitat doit-elle être revue dans le cadre d'un grand projet de renouvellement urbain et par conséquent de l'offre locative sociale (renouvellement du parc, poursuite de la réhabilitation entreprise, vente d'une partie du patrimoine aux locataires...)?

Une réorganisation des acteurs du logement social est-elle envisageable à l'échelle communautaire ? Le développement et l'harmonisation du parc social peuvent-ils permettre une nouvelle répartition entre les acteurs publics et privés du secteur HLM ?

7- La centralité et le renouvellement urbain

De grands projets d'aménagement sont aujourd'hui engagés au coeur de l'Agglomération. Ils concernent l'Île de Nantes, Chantenay, Malakoff...et concourent tous à une vaste opération de renouvellement urbain. La démarche relative à l'Île de Nantes et aux rives de Loire constitue même une référence nationale, voire internationale en matière d'urbanisme.

QUESTIONNEMENTS

Comment la Communauté Urbaine peut-elle mettre à profit ces grandes opérations pour proposer une nouvelle offre d'habitat ?

L'ensemble des observations et des propositions formulées dans cette note traduisent un sentiment largement partagé par tous les membres du Conseil de Développement. La mise en oeuvre des nouveaux dispositifs institutionnels intercommunaux, l'élaboration du SCOT, la DTA, la construction métropolitaine constituent une conjugaison d'opportunités à saisir pour faire de notre territoire une référence en matière d'aménagement.

Cette volonté d'agir sera d'autant plus efficace et porteuse d'espoirs pour l'avenir qu'elle sera conduite dans le souci de dépasser les schémas de pensée anciens et qu'elle tiendra compte non seulement de l'avis des acteurs professionnels mais aussi et surtout de ceux, dans la société civile, qui bâtissent leur ville au quotidien.