

# nantes-citoyennete.com

Le Conseil de développement de Nantes Métropole

---



## Observations du Conseil de développement de Nantes Métropole

Délégation “Enjeux du développement durable”  
pilotee par Richard MARTY et Pierre BICHE

**SEPTEMBRE 2009**

## Préambule

---

La démarche engagée par la Région des Pays de la Loire pour associer les acteurs locaux, dans leur diversité, à l'élaboration de ses politiques publiques a connu un très large succès, notamment au travers des deux éditions des Assises territoriales (2005 et 2008).

Le Conseil de développement de Nantes métropole a salué à plusieurs reprises cette initiative nouvelle de dialogue territorial.

Cette démarche s'est accompagnée d'une politique de soutien aux Conseils de développement existants et d'aide à la constitution de nouveaux. En ce sens, elle a constitué un élément très important de renforcement des dispositifs de démocratie participative dans l'espace régional.

Cette politique originale en France mérite d'être soulignée compte tenu des effets très positifs qu'elle a eus sur la mise en œuvre de nouveaux Conseils dans l'ensemble de la Région des Pays de la Loire. C'est un moyen de consolider un débat territorial de qualité et surtout de le pérenniser. C'est aussi la marque d'un effort de présence sur les territoires tout à fait important.

S'agissant de l'Agenda 21 Régional, le Conseil de développement de Nantes a largement participé à son élaboration, d'abord à travers la réflexion conduite en 2006-2007 sur le SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire) puis dans le cadre des débats publics organisés sur l'ensemble du territoire de la Région.

Cette coopération s'est déroulée dans de bonnes conditions, ce qui autorise le Conseil de développement à formuler une remarque relative à la dernière demande de l'institution régionale :

**Quelles que soient les contraintes techniques et administratives qui président à la mise en œuvre des politiques publiques régionales, est-il approprié de solliciter l'avis des Conseils de développement pendant la période estivale, sans doute sans tenir compte du statut bénévole des membres ?**

**Dans ce contexte, les conditions de la saisine impactent le niveau et le développement des réponses fournies et peuvent générer, de surcroît, un sentiment de frustration chez ceux qui n'ont pu s'exprimer.**

Au-delà de cette observation et conformément à la demande de la Région, le Conseil de développement livre d'abord quelques observations de fond avant de souligner quelques thèmes qui lui semblent prioritaires :

## Les observations de fond

---

### ► Le développement durable doit être un projet partagé par les habitants

Les collectivités locales multiplient les annonces et les projets faisant référence au développement durable. Des Agendas 21 sont adoptés en grand nombre sans que le lien soit forcément toujours fait entre eux. Une coopération territoriale efficace devrait assurer une cohérence dans les approches.

L'Agenda 21 permet de relire l'ensemble des politiques publiques à travers le prisme d'une conjugaison permanente de la globalité et de la proximité et, à ce titre, il doit jeter les bases d'un nouveau projet d'avenir pour un territoire en constante évolution. Dans un monde en mouvement permanent, les différents acteurs économiques sociaux et culturels introduisent chaque jour de nouvelles données, de nouvelles impulsions et le constat est fait que le territoire évolue souvent assez différemment de ce qui avait été projeté.

Le développement durable est une projection vers l'avenir et la Région doit mieux expliciter la nature et le sens de ce mouvement. Pour s'appropriier ce concept, les habitants ont besoin d'un projet de nature sociopolitique qui dépasse les traditionnels concepts techniques habituels.

Les Conseils de développement souhaitent pour leur part contribuer et appuyer une telle dynamique. Ils offrent d'être un des éléments de l'organisation d'un débat citoyen permanent autour de ce projet.

### ► De la consultation à la synthèse

La démarche engagée par la Région des Pays de la Loire est d'abord une démarche d'animation territoriale et, en ce sens, elle est porteuse d'un très grand nombre de demandes formulées par les acteurs locaux. Cette diversité des attentes et aussi des projets est le signe d'une consultation réussie. Elle implique aussi un travail de synthèse qui permette à la Région de définir les grands axes de son action. Cette nécessaire synthèse n'apparaît pas complètement finalisée à la lecture de l'Agenda 21.

La variété des apports et des contributions recueillies ne doit pas déboucher sur une seule compilation, si riche soit-elle, mais aussi sur une synthèse qui fasse apparaître les messages forts que souhaite porter l'institution régionale.

Il s'agit bien de la définition d'un message clair à adresser aux habitants.

## ► De la synthèse à l'action

À partir d'une synthèse qui reste à parfaire, l'Agenda 21 doit être le moyen pour la Région d'affirmer les lignes fortes de sa politique et surtout de la rendre lisible par ses habitants. C'est l'occasion de faire apparaître un "état des lieux" de la Région, au regard duquel prendront sens les nouvelles orientations à impulser et à faire partager.

Il s'agit d'éviter les pièges du langage convenu sur le développement durable pour mettre en lumière les axes forts d'une politique clairement identifiable. L'Agenda 21 et ses 500 pages ne permet pas forcément cette identification.

Peut-être faut-il envisager, à l'instar de la formule éditoriale qui rencontre un grand succès public, la rédaction d'une sorte... "d'agenda 21 régional pour les nuls" ?

## ► Pour une action centrée sur les compétences

La Région joue un rôle de chef de file en matière économique ou dans le domaine de la formation par exemple. En ce sens, sa réflexion sur le développement durable lui confère une responsabilité particulière dans ces domaines pour ne pas disperser ses actions. Il faut également garder à l'esprit la distinction entre l'institution administrative régionale avec son action quotidienne (gestion, construction, achats...) et la collectivité en tant qu'acteur du développement local (grandes politiques publiques).

Il est attendu de la Région qu'elle soit le moteur de la croissance économique en créant les conditions de la mise en oeuvre d'un modèle économe de ressources et s'appuyant sur la défense de l'environnement, non pas pour en faire un frein au développement mais au contraire un gisement d'innovations et de création de richesses. En matière de formation, au-delà de la nécessaire adaptation à la nouvelle donne liée au développement durable, l'ouverture aux espaces extérieurs (Erasmus...) conditionne plus que jamais la réussite.

Cela suppose de développer de nouvelles capacités d'analyse fondées sur l'idée que le développement durable ne s'appuie pas que sur l'aspect environnemental mais aussi sur l'économique et le social. Le développement durable est la recherche permanente de l'équilibre qui permet la jonction et la synergie entre ces trois piliers.

Cette question des compétences est d'autant plus importante qu'elle sera au coeur de la réforme territoriale qui s'annonce. Dans l'hypothèse d'une suppression de la clause de compétence générale pour les Régions, le recentrage sur les compétences propres prend tout son sens.

## ► Prendre en compte la nouvelle donne issue de la crise

Le surgissement de la crise —dont ceux qui n’avaient rien vu venir (notamment les "experts") annoncent la fin avec la même assurance— a créé de nouvelles conditions du développement. Se mêlent aujourd’hui une série de nouvelles exigences qui doivent combiner nouvelles formes de croissance avec crise sociale.

Dans ces conditions, les outils traditionnels pour réagir à cette situation nouvelle sont souvent peu adaptés.

Dès lors, les élus sont placés devant une situation complexe qui exige de se donner le temps de l’analyse. C’est une exigence forte qui oblige à repenser les anciens schémas.

La Région doit se donner les moyens de cette nouvelle approche qui oblige à repenser le rapport élus-experts. Sur cette base, l’action publique devra s’appuyer sur des principes de bon sens :

- réexaminer les politiques publiques pour les ajuster à la fois aux principes du développement durable mais aussi à une demande sociale fortement impactée par la crise
- redéfinir les priorités et les projets sans tabous, en tenant compte des réalités concrètes
- redéfinir la notion d’expertise en l’enrichissant des apports de la société civile.

## ► Gérer les contradictions

Au-delà du contenu d’origine, le concept de développement durable est parfois devenu un tic de langage. L’ajout du qualificatif "durable" suffit souvent —au moins dans les discours— à parer de toutes les vertus, tout et son contraire.

Il apparaît pourtant que sa mise en œuvre rencontre une contradiction de fond : comment concilier la demande sociale de croissance économique avec un développement "soutenable" et économe de ressources ?

C’est cette dialectique qui traverse l’ensemble des débats sur le développement durable et qui oblige à dépasser le stade des formules convenues et des vœux pieux pour proposer aux habitants des politiques publiques claires.

Pour poursuivre un développement qui permette la création de richesses et d’emplois, tout en assurant la gestion des ressources dans un monde "fini", les nouveaux modèles de croissance seront ceux de l’innovation permanente.

## ► La question du développement durable est aussi celle de la démocratie

S'attacher à construire un modèle économique et social qui prenne en compte la notion de "monde fini" est un enjeu nouveau pour l'humanité. Les remises en cause d'un certain nombre d'acquis, les modifications, parfois draconiennes, de comportements qui pourraient être liées à une nouvelle donne économique supposent que les systèmes de gouvernance politique aient la capacité d'intégrer ces situations.

La question des équilibres démocratiques est un enjeu de fond qui ne doit pas échapper à l'approche des collectivités territoriales. Toutes les politiques publiques qui seront mises en œuvre n'échapperont pas à la question de leur acceptabilité sociale par les habitants et donc aux conditions démocratiques dans lesquelles elles s'exerceront. Un certain nombre d'auteurs pensent que la question du développement durable pourrait avoir du mal à trouver ses solutions en dehors du risque de chaos. Un des enjeux majeurs, peu évoqué dans les Agendas 21, réside donc dans une réflexion de fond sur l'exercice de la démocratie.

## Les thèmes à approfondir

---

Au-delà de la réflexion générale du Conseil de développement sur les enjeux du développement durable, quelques thèmes apparaissent prioritaires pour faire l'objet d'un approfondissement :

### — la question de l'eau "locale"

C'est une question cruciale, tant quantitative que qualitative. Elle concerne un ensemble de cycles de gestion : consommation humaine, eaux de surface, eaux usées... Lors de leurs réflexions communes sur l'élaboration du SRADT, les Conseils de Nantes, Angers, Saint Nazaire et du Pays Yon et Vie avaient rappelé la nécessité :

- d'anticiper les besoins en eau sur la Région. Ils proposaient de définir des "bassins de consommation" et d'organiser la gestion des "bassins de production"
- de mieux appréhender la qualité de l'eau en effectuant un bilan approfondi sur les formes d'utilisation et de rejets

Cette question de l'eau est aussi celle de l'activité agricole et du renouvellement des modèles de production dans une Région où l'agriculture occupe une place importante.

## — la question de la biodiversité

Le mot de “biodiversité” est sur toutes les lèvres et a intégré la rhétorique du développement durable. Même si chacun a bien compris l’idée générale de la préservation du milieu vivant et de sa diversité, sa traduction dans l’action des collectivités publiques reste à expliciter.

Au-delà de l’arrêt de l’emploi massif des pesticides, fongicides, insecticides, quels sont les vrais enjeux pour l’action des collectivités ? Il y a une réflexion à conduire sur ce thème et surtout une acculturation au concept de biodiversité. Sans cette réflexion, la biodiversité se traduira pour les habitants des villes par le seul retour des herbes folles entre les pavés.

## — la question de l’habitat

La réponse à la diversité des besoins en logements, tant sociaux qu’en accession à la propriété et leur répartition équilibrée sur l’ensemble du territoire régional constitue un enjeu de fond encore insuffisamment traité. Les conséquences sont importantes en matière d’équilibre du territoire : mobilité des habitants, maîtrise de l’étalement urbain, gestion du littoral... Des travaux antérieurs comme l’étude prospective sur les besoins en logements à 20 ans dans les Pays de la Loire, pilotée par la DRE des Pays de la Loire en octobre 2007 ont mis en lumière la nécessité d’une approche globale de la question intégrant tous les aspects : foncier, territorial, démographique, économique... Un volet logement-habitat compléterait utilement l’Agenda 21 Régional en ajoutant à sa cohérence.

## — la question de l’énergie

La Région, et plus généralement l’Ouest de la France, connaît un développement économique important. Un état de l’évolution des besoins de l’économie régionale est indispensable pour mettre en œuvre les adaptations nécessaires. La seule maîtrise des consommations ne suffira probablement pas au bon traitement de cette question.

Sur cette base, il y a lieu de réfléchir à la composition du “bouquet énergétique” qui permettra l’approvisionnement et le développement de la région. Il ne sera pas possible de faire indéfiniment l’impasse d’un grand débat sur ce thème. Par ailleurs, la réflexion sur l’énergie doit être croisée aujourd’hui en permanence avec les plans climats et les actions qui leur sont liées.

## S'agissant de l'interrogation plus spécifique de la Région sur la fiche 6.1.1 relative aux Conseils de développement

---

Dans son Agenda 21, la Région a inclus une fiche-action intitulée : "Aider les Conseils de développement à faire vivre la démocratie participative".

Comme il l'a mentionné précédemment, le Conseil de développement de Nantes métropole se réjouit de cette initiative qui démontre l'intérêt porté par l'institution régionale à ce type d'expression de la société civile locale.

La politique de contractualisation territoriale conduite par la Région a permis la mise en place avec succès et le développement de nombreux Conseils sur le territoire. Cette politique s'accompagne d'un soutien financier qui permet aux Conseils les moins bien dotés de bénéficier de nouveaux moyens d'accompagnement et d'animation.

La Région propose également la mise en réseau des Conseils. Sur ce point, il y a lieu de préciser que les Conseils de développement ont déjà engagé, de leur propre initiative, des travaux communs.

Un réseau régional informel a d'abord été constitué dès 2004 entre Nantes, Saint Nazaire, Angers et Rennes (dans le souci de s'affranchir des périmètres technico-administratifs). Ce réseau s'est ensuite élargi et a notamment donné lieu à la publication d'un document commun relatif à l'élaboration du SRADT. Sous l'impulsion du Conseil d'Angers, le réseau s'est étendu aux Conseils des territoires ruraux.

L'aide de la Région pour conforter ce réseau est évidemment importante, elle doit cependant tenir compte de deux éléments :

- les Conseils sont d'abord adossés à des territoires de référence : intercommunalités, Pays, SCOTs...
- les Conseils sont des structures de participation démocratique fondées sur l'autonomie.

Dans ce contexte, les Conseils de développement sont des outils utiles à la décision des élus dans la mesure où ils ne s'inscrivent pas dans des dispositifs de participation encadrée, notamment par les services administratifs.

Dans sa politique de soutien, la Région doit tenir compte de cette situation et s'attacher à accompagner un réseau régional en lui fournissant des moyens, sans céder à la tentation de la tutelle.

### Agenda 21 régional

---

2009

## Contribution de Maurice GUIMENDEGO

### Logement et habitat : ces oubliés de l'Agenda 21 régional

Le 31 Janvier dernier, le Conseil Régional recevait à Nantes, en séance plénière, la restitution des travaux de réflexion sur la construction du futur Agenda 21.

Ayant participé à un des quatre panels, celui dédié à la problématique de l'attractivité de l'est du territoire régional en direction d'autres régions, j'ai eu le privilège de présenter les résultats de nos travaux.

C'est fort de ce privilège qu'il me revient de pointer ce qui me paraît être une carence de nos réflexions. Le logement et l'habitat ont été bien loin de tenir le haut de l'affiche. A peine a-t-on évoqué, dans les conclusions des travaux, une relance du projet de création de l'établissement public foncier régional (EPFR)<sup>(1)</sup>. Plus d'une fois, en séance, je me suis évertué à interpeller le Président de la Région sur cet outil que la crise économique que nous traversons rend désormais plus que nécessaire. Les nouvelles d'une reprise de l'examen de ce projet de création, par le gouvernement telle qu'elle est annoncée, dépasse toute espérance. Il faudra alors revoir les nouveaux contours de ce projet de même que cette fois, on devra compter sur des acteurs plus solidaires entre eux.

Plus d'une fois encore, j'ai pu demander à certains acteurs de ce projet de se prononcer, de prendre parti publiquement. Ainsi, le Maire et Président de l'Agglomération du MANS a donné sans réserves son aval ; même s'il dit voir sa ville, à l'image de la SARTHE, se tourner plus naturellement vers l'Île de France et les côtes normandes que vers les douceurs de la côte atlantique.

Pourtant, le logement et l'habitat semblent avoir été les grands oubliés du futur Agenda 21 régional. Les restitutions de l'ensemble des panels ne prévoient ou n'insistent pas, pour ne pas dire jamais, sur le logement et l'habitat. C'est tout juste si, le panel consacré au littoral ne préconise en quelques mots, des acquisitions de foncier aux fins de la préservation des zones à intérêt écologique.

Il suffit pourtant de prendre connaissance de l'étude prospective sur les besoins en logements à 20 ans dans les Pays de la Loire pour s'en rendre compte<sup>(2)</sup>.

Le diagnostic et les enjeux en matière de besoins en logements dans notre région sont sans appel. Ils mettent en évidence un territoire attractif sur le plan résidentiel, dynamique sur le plan économique, et confronté pour ces mêmes raisons à des enjeux majeurs.

Parmi les points évoqués, on note une croissance démographique soutenue qui doit être considérée comme un indicateur majeur d'attractivité exercée par le territoire régional. Les Pays de la Loire attirent incontestablement de la population.

Tout porte à croire qu'il s'agit d'une tendance durable que la crise actuelle ne peut infléchir. Le mouvement continu de desserrement des ménages, d'ampleur variable selon les territoires, s'ajoute à la croissance démographique et accentue *ipso facto* l'importance de la demande de logements.

De ce qui précède, et compte tenu du nombre et de la nature de la demande de logements, les évolutions démographiques placent les acteurs régionaux devant de grands défis.

L'un des tout premiers serait de proposer un parc de logements dimensionné en conséquence. L'augmentation depuis plusieurs années du volume annuel de logements neufs construits marque, de ce point de vue, une importance quantitative des besoins. Mais la production reste par trop déséquilibrée en

terme spatial, ce qui entraîne des tensions là où la production est en décalage avec la croissance de la demande, et limite de surcroît la cadence du renouvellement du parc, notamment dans les zones rurales.

Le défi est également qualitatif, ce terme pouvant être déclinés sous plusieurs aspects : adaptation de la taille des logements aux besoins des ménages qui varient selon leur âge (confère la problématique du vieillissement sur le littoral), réduction du parc de logements inconfortables ou potentiellement indignes, qualité de la construction dans l'acception « durable » du terme (maîtrise des coûts, énergie, localisation des produits devant intégrer le souci d'une réduction des déplacements, limitation de la consommation de l'espace)

Un autre effet induit par l'attractivité de la région est la progression des prix du logement. Nul ne pouvant prévoir l'ampleur de la crise actuelle, on s'achemine sans vers une baisse voire une régulation des prix du fait des délais excessivement rallongés des délais de vente, comme de celui de l'attentisme des acquéreurs et de la frilosité des établissements de prêts bancaires.

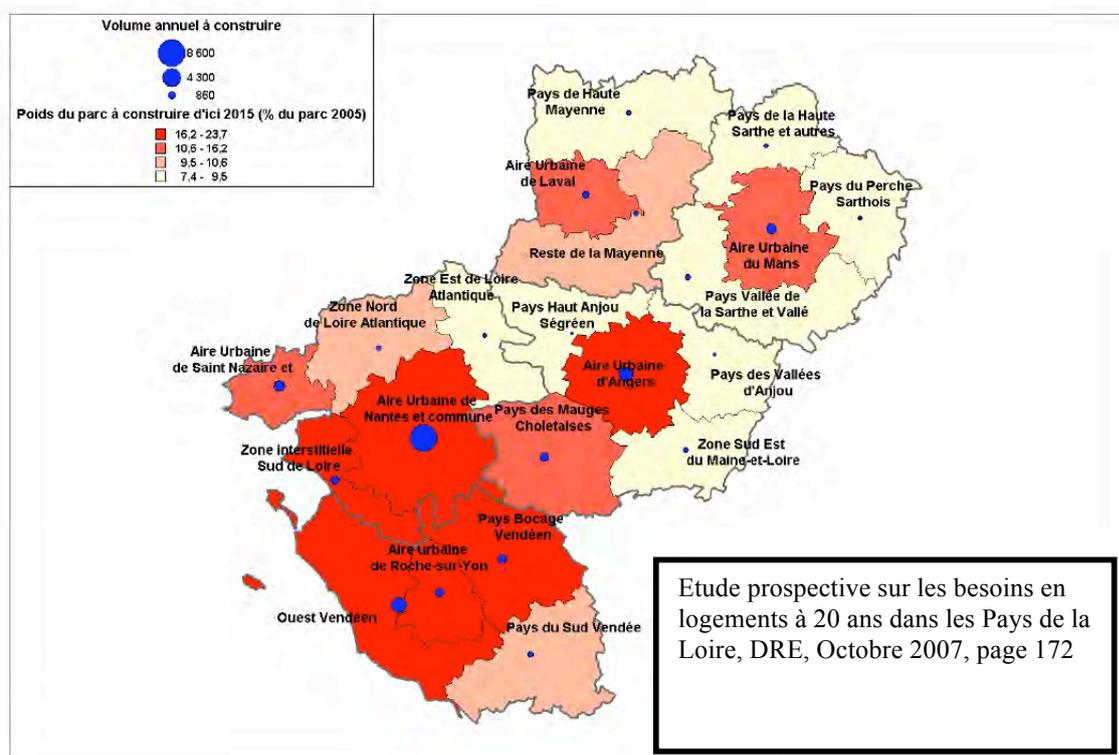
L'analyse des besoins a pu montrer que sur le marché de l'achat, le mouvement d'éloignement des ménages les plus modestes des aménités régionales les plus porteuses (littoral, proximité des aires urbaines majeures, etc.) avait commencé, ce qui ne manque pas de poser des problèmes de transport, de mitage des espaces ruraux et d'augmentation des temps de déplacement.

Le fonctionnement du segment locatif privé n'évolue pas, dans le même temps, de manière favorable aux ménages modestes. Bien au contraire. La tension entre l'offre et la demande de logement soutient les coûts de location. En cette période de crise le phénomène ne fera que s'accroître du fait du report des projets d'accession à la propriété. Le logement locatif devenant la solution ultime, la solution de rechange.

Un tel paysage ne fera qu'accroître le niveau d'attente des acteurs et des ménages en direction d'un parc locatif social que l'on sait bien inférieur à ce qu'il est à l'échelle nationale.

L'analyse de la demande de logement social HLM a permis une fois de plus, de faire la démonstration de l'ampleur de la demande (en 2006, plus de 71 000 dossiers actifs dont 36 % en provenance de ménages déjà logés dans ce parc) et de la difficulté de la tâche (78 % des demandeurs ont des ressources inférieures à 60 % des plafonds PLUS, avec une fourchette comprise entre 73 % en Mayenne et 80 % en Vendée).

#### Besoins globaux en logements par territoires d'étude à l'horizon 2015 selon le scénario retenu



Les principaux enjeux à l'échelle régionale seraient :

- de répondre à la diversité des besoins en logements dans un contexte de marché hier attractif mais en situation de blocage en ce temps de crise, en favorisant le développement d'une offre de logements accessibles et en accession à la propriété
- d'assurer une offre de logements locatifs sociaux et mieux réparties sur l'ensemble du territoire régional
- de maîtriser les effets induits par l'arrivée de personnes âgées sur la région (populations concentrées géographiquement sur le littoral vendéen et en Loire-Atlantique)
- d'accroître l'offre foncière en zones tendues pour réguler à terme le marché (Le processus de création de l'Etablissement Public Foncier Régional (EPFR) devrait être réenclenché tout en tenant compte du projet Vendéen validé par décret depuis Décembre 2007)
- de promouvoir le développement des formes urbaines plus denses pour limiter le phénomène d'étalement urbain.

Les constats et enjeux étant posés, nous ne nous risquons pas à évoquer un seul des cinq scénarii retenus dans cette étude des besoins en logements pour cause de crise économique. Il paraît néanmoins évident que l'élément fondamental de l'estimation des besoins en logements réside dans les évolutions démographiques. Celles-ci expliquent de manière générale à 80 % ces besoins.

À ce titre, il serait urgent d'intégrer à l'Agenda 21 régional, un volet Logement et Habitat fort et ambitieux, en s'inspirant au demeurant, des études déjà présentes sur ces aspects de la question.

---

(1) Assises 2008, Panel Citoyen, Synthèse des travaux du PANEL 1 : L'attractivité de l'Est des Pays de la Loire vers d'autres régions : risque de fragilisation ou bénéfice de l'ouverture ?

(2) Étude prospective sur les besoins en logements à 20 ans dans les Pays de la Loire, DRE Pays de la Loire, Octobre 2007