

Nouveau projet de territoire

28 septembre 2010



Contribution de Jean RENARD

À propos du projet de territoire nantais à l'horizon 2030

Plaidoyer pour la prise en compte des travaux académiques dans les réflexions du Conseil de développement

On s'agite beaucoup dans l'Ouest, en particulier à Nantes, mais aussi dans les autres villes et territoires, afin de définir à l'horizon 2030 des projets de territoire. Citons notamment le conseil de développement de Nantes métropole auquel est demandé de réfléchir sur ce thème, ou encore les agences d'urbanisme dont c'est une tâche essentielle, ou encore les élus du département de Loire-Atlantique dont le conseil de développement, encore un, a fait le choix d'un panel de citoyens pour aider à la réflexion, et enfin l'institut Kervégan qui met à son programme un travail voisin.

C'est là une bonne chose qui rappelle les réflexions conduites à la fin des années 1970 pour des projets à l'horizon 2000 ou 2020. Ce constat d'une agitation intellectuelle est sympathique. Il risque toutefois de brouiller les pistes. On nous a déjà fait savoir, au conseil de développement de la métropole, qu'il faudrait tenir compte des échéances électorales. Qu'est-ce à dire ? Que nos rencontres devaient s'interrompre aux temps des élections ? Si oui, c'est là une étrange conception de la démocratie participative. Cette mobilisation des beaux esprits, des techniciens et des experts aux côtés des politiques court le risque d'être instrumentalisée au bénéfice soit des hommes en place soit de l'opposition. On le voit bien à propos des mises en garde, des doutes ou des accords que tout un chacun peut exprimer à propos de grands équipements ou de projets (aéroport, franchissement du fleuve, localisation du CHU, avenir du port, projets culturels).

Comment s'en détacher afin d'apporter des éléments susceptibles de remettre en cause des certitudes, des idées reçues et des a priori ? Quelles sont les méthodes d'analyse pertinentes ? Viser l'utopie ? Élaborer des scénarios du possible ? Examiner atouts et contraintes des territoires ? Prendre en compte les inerties et les nouveaux comportements ? Et au bilan, exercer une véritable démocratie participative aux côtés de la démocratie électorale ?

Au sein du conseil de développement nantais par l'audition de différentes personnes issues de milieux divers et variés, nous tentons d'être éclairés et c'est un choix à poursuivre. Cela enrichit nos approches et nous permet de mieux argumenter nos analyses. C'est en ce sens que je souhaite faire état des trois travaux académiques susceptibles d'aider nos réflexions sur le thème du projet de territoire à l'horizon 2030.

Il s'agit :

- du mémoire de Ronan Viel, qui date de 2003 et qui porte sur "La coopération Nantes-Rennes : pour la mise en place d'une métropole en réseau"
- de la thèse de doctorat de Michel Carrard, de 2009, qui examine "L'impact de l'aéroport de NDDL sur l'avenir des relations entre Nantes et Rennes"
- des réflexions de Gilles Pinson (sciences po Lyon) dans le dernier numéro de la revue de la Datar intitulées "Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques".

L'intérêt de ces travaux, il en est d'autres en cours sur les risques d'inondation dans la vallée de la Loire, sur les transformations des activités du littoral, sur la question capitale des ressources en eau, et d'autres encore, est qu'ils sont détachés des pressions locales des différents lobbys politiques ou économiques, même si l'on peut toujours leur trouver des faiblesses et des oublis dans les démonstrations. J'estime que leur lecture doit affiner nos approches et mieux rendre compte de la complexité des choix d'aménagement.

Pour preuve, ci-dessous, ce que personnellement je retire de l'étude de Michel Carrard. Et que je soumetts à l'attention des membres de notre conseil de développement. Ce texte est à l'origine un compte-rendu publié dans la revue *Noroi*, et date de mars 2010.

Michel Carrard – L'impact de l'aéroport Notre-Dame-des-Landes sur le devenir des relations entre Nantes et Rennes. Etude prospective à l'aide de la théorie des jeux, Rennes, Novembre 2009, 273 p. dact Thèse de doctorat, sous la direction de G. Baudelle

Les revues de géographie consacrent de moins en moins de place aux comptes-rendus de thèse et c'est regrettable. Trop de ces travaux de première main demeurent ainsi confidentiels.

Or, la thèse de Michel Carrard offre un grand intérêt, tant pour les géographes que pour les citoyens, en particulier ceux de l'Ouest de la France. L'objet de la thèse est d'examiner les conséquences d'un équipement dit structurant dans le jargon des aménageurs, en l'occurrence celui de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes (NDDL), à une vingtaine de kilomètres au nord de Nantes, dont les origines remontent à la fin des années 1960. Projet prévu au départ pour servir d'aéroport de délestage pour le Concorde et comme aéroport du Grand-Ouest, et qui depuis dormait dans les tiroirs, même si une ZAD avait été délimitée et les terrains acquis par le Conseil général de Loire-Atlantique. Le projet était concomitant à celui de Mirabel au nord de Montréal, ce dernier ayant été réalisé, et dont on sait ce que fut sa destinée !

Pour Michel Carrard, l'objectif n'est pas de porter un jugement et d'argumenter sur l'utilité du projet. Il part du principe que la DUP du 9 février 2008 a déclaré les travaux nécessaires à la réalisation du projet et de sa desserte routière par des voies nouvelles ou de nouveau calibrage des voies existantes. L'intérêt de la réflexion réside dans le fait que l'auteur teste ce que pourrait être l'impact du projet sur les relations entre Nantes et Rennes à partir d'une théorie, celle des jeux, qu'il applique et qu'il expose avec talent. Il est rare en géographie d'utiliser ce type de méthode qui vise à vérifier une théorie sur une étude de cas, ce qui est commun en science dure.

L'ouvrage est organisé en deux grandes parties et dix chapitres. En un premier temps sont décrites les réalités d'aujourd'hui sur le plan des installations et des trafics des aéroports de l'ouest. Il y a 9 aéroports en Bretagne et 8 en Pays de la Loire. On a donc un bon état des lieux. En un deuxième temps est utilisée la théorie des jeux face aux interactions suscitées par le projet, tant les stratégies des collectivités locales que les effets de concurrence des différents aéroports sur les territoires. La démonstration est conduite avec rigueur. Elle met en valeur le fait majeur qui n'a pas été tranché lors du débat public entre deux options :

NDDL sera-t-il le plus grand aéroport de l'ouest ? Ce qu'il est déjà avec 2,7 millions de passagers. Ou bien sera-t-il l'aéroport du grand Ouest ? Selon la réponse, les conséquences pour les collectivités locales sont opposées. L'auteur montre bien qu'en l'état actuel les ambitions du projet seront limitées du fait de la question non résolue à ce jour des connexions avec les autres modes de transport dont le coût n'a pas été évalué, ni les relations avec les préconisations du Grenelle de l'environnement.

Chemin faisant est posé le problème de l'avenir de Rennes-Saint-Jacques qui a un trafic d'environ 500 000 passagers. Sa disparition peut-elle être envisagée ?

La lecture de la thèse suscite bien des questionnements et réflexions, tant pour les aménageurs et élus que pour les habitants. Elle peut aider à la prise de décision. On le sait, le projet est refusé par les populations qui seraient impactées directement. Des associations de défense ont mobilisé les opposants. Ces derniers ont rallié un certain nombre d'élus. Les élections régionales de mars 2010 ont démontré que les avis étaient partagés. Les tenants du projet parlent d'un simple transfert de l'actuelle plate-forme de Nantes-Atlantique située au sud de la Loire, à 8 kilomètres de la ville. Ils justifient leur point de vue pour des raisons de sécurité (survol de la ville) et de saturation du site, ce que contestent les opposants qui ont proposé de revenir à l'ancienne piste orientée est-ouest. Ils s'étonnent également de la non utilisation de la voie ferrée existante qui conduit de la ville à proximité de l'aérogare. L'étude de ESG infra, favorable à l'aménagement de Nantes-Atlantique avec agrandissement de l'aérogare et d'une piste réorientée est-ouest (coût évalué à 150 millions d'euros) le rappelle et propose une desserte ferroviaire (sur des voies existantes) par TER ou RER Châteaubriant-Nort-Nantes-Nantes atlantique-Pornic. Ce qui permettrait l'intermodalité, Pornic serait à 37 minutes et Châteaubriant à 41 minutes de l'actuel aéroport.

La question de la desserte de NDDL demeure ouverte. Y aura t-il une liaison par voie ferrée afin de répondre aux exigences environnementales ? Le vice-président du conseil régional sortant (Gillaizeau) a déclaré que « bien entendu cet aéroport devra être relié par un moyen de transport performant à Nantes, les liaisons ferroviaires sont donc un préalable à la réalisation du projet... La réalisation du tram-train est une nécessité absolue ». Quant au ministre Bussereau (Ouest-France du 29-01-2008), il déclarait : « Dès son ouverture, l'aéroport de NDDL sera lié à Nantes par une ligne de transports collectifs en site propre, condition impérative pour la qualité environnementale de l'infrastructure ». Enfin la commission d'enquête qui a rendu un avis favorable sur l'utilité du projet par 5 voix sur 7, ce le 13 avril 2007, met à l'actif du projet qu'il s'agirait d'un projet fédérateur pour le Grand-Ouest, et au passif qu'il s'accompagnera d'un lourd tribut pour l'environnement et pour l'agriculture et qu'il s'agit d'un **pari sur l'avenir**.

Les doutes de bon nombre de citoyens peuvent aussi s'expliquer par les projections faites autrefois des trafics attendus. En 1973, les « experts » avaient envisagé 6 millions de passagers à Nantes en l'an 2000 pour justifier NDDL. En 2010 nous en sommes à 2,7 millions. Qui peut envisager 9 millions en 2050 ? La thèse de M. Carrard évoque également le rôle déterminant des politiques des compagnies aériennes dont la concentration est un processus général, ce qui pèsera sur les choix. Quelle sera leur politique vis-à-vis des différents aéroports existants ? Y aura-t-il un rabattement des offres et donc des clientèles sur NDDL ? Comment s'exerceront les concurrences des grands hubs parisiens et européens ? Les échecs de Mirabel à Montréal et du nouvel aéroport d'Angers, les difficultés de Lyon-Saint-Exupéry sur les trafics transatlantiques, chacun à leur échelle, méritent attention.

Comme le rappelait il y a peu un journaliste (D. Luneau dans la revue Place publique), l'aéroport projeté à NDDL sera t-il celui d'une ou de deux villes ? Et la réalisation peut-elle entraîner la fermeture de Rennes Saint-Jacques ? La réforme du statut des aéroports et la libéralisation qui l'accompagne et la justifie vont-elles redistribuer les cartes ? Actuellement, il y a des aéroports décentralisés (Rennes) et d'autres qui sont des sociétés aéroportuaires et ces dernières pourront être privatisées. La question du statut de l'aéroport de NDDL est donc une question ouverte. Cette attente d'un statut est-elle liée au devenir des plates-formes aéroportuaires voisines ? Dans sa conclusion, M. Carrard pose la question sans pouvoir y répondre.

Les grands groupes du type Vinci et Veolia, intéressés par les concessions (*pour Notre Dame des Landes, c'est Vinci qui sera le concessionnaire*), ont à cet égard des stratégies qu'il est difficile d'évaluer pour l'instant en 2010. Va t-on vers des concentrations des opérateurs privés comme on a pu le constater pour

les compagnies aériennes ? Et si oui, quelles seront les conséquences sur la répartition des aéroports ? Nantes-Atlantique proposait, fin 2007, avant la crise, 80 destinations, dont 39 destinations régulières directes, dont 5 vers des hubs (Madrid, Paris, Lyon, Amsterdam, Casablanca), 9 opérées par des compagnies low-cost, (10 % du trafic) ainsi que 69 destinations vacances (28 % du trafic) et 11 transporteurs présents sur le site. Que Nantes dispose d'un aéroport de type international de qualité, personne n'en doute, c'est déjà le cas. Que le meilleur choix pour l'Ouest soit dans le transfert de l'actuelle plate-forme sur un nouveau site, des citoyens en doutent. La thèse de M. Carrard alimente le débat et c'est bien qu'un travail universitaire de qualité soit un élément supplémentaire de réflexion.

Quant au mémoire de maîtrise de Ronan Viel soutenu à Nantes sous la direction du professeur Jacques Guillaume, s'il date un peu, 2003, il pose d'emblée des questions qui fâchent et donc fait réagir. Ainsi, il part du constat d'une faible dynamique des relations entre Nantes et Rennes alors même qu'il souligne les dynamiques démographiques et de l'emploi dans les deux aires urbaines. Il y a plus de concurrence que de coopération. Il met en cause les relations ferroviaires insuffisantes entre les deux villes. En un deuxième temps, il examine les tissus économiques et métropolitains ainsi que le jeu des acteurs et constate l'échec du réseau de villes dans l'ouest impulsé par la DATAR.

Selon lui, l'amélioration des dessertes aériennes et ferroviaires devrait être le fer de lance d'une meilleure coopération entre les deux villes. Chemin faisant, il regrette (le texte est publié rappelons le en 2003) le refus des grands élus et techniciens de prendre en compte le projet du tracé de la LGV dit du « trident de Châteaubriant » porté par des associations d'usagers, avec la réalisation de trois branches vers Rennes, Redon et Nantes. Le projet aurait réglé la question soulevée aujourd'hui de la réalisation d'une voie à grande vitesse entre Rennes et la métropole nantaise.

Enfin, il suggère en conclusion la constitution d'un ensemble métropolitain multipolaire associant Nantes-Saint-Nazaire et Rennes-Saint-Malo, structuré par une LGV Nantes-Rennes et l'aéroport de NDDL. Il rejoint ainsi l'idée, émise au sein de notre conseil, certes jugée utopique par les politiques, d'aboutir un jour à une seule gouvernance, un seul SCOT ou d'un nouveau schéma d'aménagement à inventer, et d'une seule métropole dans l'ouest par le recoupement à venir des deux aires urbaines et le partage des compétences. Ce pourrait être un scénario à envisager au sein de notre conseil ?

Le dossier s'appuie sur de nombreuses données chiffrées et la mesure des évolutions récentes. Il est à lire et à méditer !

L'article signé par Gilles Pinson dans la revue de la DATAR est d'une autre nature. Il mérite d'être lu dans sa totalité par tous. Il pose des questions de fond.

De la ville à l'agglomération et de l'agglomération à la métropole multipolaire, il y a des degrés de complexité et d'articulation qui ne sont pas simples. Désormais, les grandes décisions d'aménagement se font à l'échelle des agglomérations et des aires urbaines, mais il manque à ces échelons une véritable légitimité démocratique sur laquelle le conseil de développement a émis des questionnements. À quand une élection directe à cette échelle des agglomérations ou des métropoles ?

L'inadéquation entre les territoires fonctionnels, par nature dynamiques et mobiles (pour beaucoup à la suite de l'INSEE, ce sont les aires urbaines mais les limites de celles-ci reposent sur des choix de seuils qui peuvent être discutables et discutés) et les territoires institutionnels ou prescrits est rappelée par Pinson.

La recherche d'un espace pertinent pour imaginer un projet à 20 ou 30 ans est donc un faux problème. Il faut s'appuyer sur les espaces vécus des individus ou des ménages. Mais ces espaces vécus varient en fonction des classes sociales. Mais l'emploi de ce dernier terme n'est-il pas un « gros mot » désormais ? Le terme de groupes sociaux fait moins peur !

Faut-il s'en tenir au concept de la ville à trois vitesses et de la ségrégation sociale en trois espaces : un centre gentrifié, des quartiers populaires de relégation et un vaste territoire périurbain abritant les classes

moyennes. Cette « trilogie » initiée par Jacques Donzelot est-elle une construction intellectuelle ou une réalité ?

Ceci questionne le recours systématique aux « grands prêtres » de la sociologie urbaine : Veltz, Viard, Mongin, Vanier, et d'autres. Leurs analyses sont-elles forcément fiables et adaptées aux cas de notre territoire dont les pesanteurs historiques et les comportements et pratiques de populations ne sont pas nécessairement identiques aux cas analysés par ces experts. Pinson met aussi l'accent sur les apparentements existants entre élus, techniciens, urbanistes, gestionnaires d'équipements publics et représentants du monde culturel. Il y a des connivences qui méritent attention. La société civile, par nature diverse et composite, a à dire sur ces aspects. Elle-même est à interroger quant à sa représentativité vis-à-vis de l'expression des populations en terme de besoins, droits et devoirs. C'est toute l'ambiguïté de la composition de notre conseil de développement.

Cette construction de la ville par les élites formant système, est, selon Pinson, reprenant les thèses du sociologue britannique Colin Crouch, une dérive « oligarchique ». Le risque de coupure avec les classes populaires est réel. Une preuve du malaise est dans les taux d'abstention aux élections dans les quartiers de grands ensembles, fort bien analysée par D. Rapetti à partir d'études de cas dans l'agglomération nantaise. Cet écart entre « la galvanisation du consensus élitaire autour de l'impératif de la croissance et de la compétitivité, hors de ce postulat, point de salut », et la démobilisation politique du plus grand nombre pose question.

Il en va de même, nous dit Gilles Pinson, quant au surgissement des discours autour du développement durable. Est ce une « simple logique de marque » ou bien « un enjeu sociétal emportant des conséquences radicales ou ceux qui osent discuter l'intérêt de la construction d'une nouvelle piste d'aéroport ou d'un grand stade » ?

Peut-être serait-il bon d'inviter Gilles Pinson dans nos débats sur le territoire nantais à l'horizon 2030 ?