

Nouveau projet de territoire

25 novembre 2010



Contribution d'André-Hubert MESNARD

Nouveau projet de territoire à l'horizon 2030

Délégations "Territoires de proximité" et "Enjeux du développement durable"

En complément de ma précédente contribution du 27 septembre 2010 et avec une actualisation législative

Au moins trois lois récentes en 2010 (y compris la réforme territoriale qui vient de passer au parlement, en attente de contrôle de sa constitutionnalité), concernent directement notre démarche vers un projet territorial 2030, et nous ne pouvons pas faire comme si cela ne nous concernait pas.

Ce sont :

- 1- La loi « Grenelle 2 », du 12 juillet 2010, loi ENE, (portant Engagement National pour l'Environnement). Celle-ci est très ambitieuse à travers ses 257 articles, modifiant 19 codes et une vingtaine de textes non codifiés. Sans pouvoir ici rentrer dans les détails, retenons qu'elle s'attache à la réforme de la planification stratégique et, notamment du SCOT (schéma de cohérence territoriale) et du PLU (plan local d'urbanisme). Ces documents d'urbanisme vont devoir, plus qu'avant, intégrer les grands objectifs du développement durable, (utilisation économe des sols, lutte contre l'étalement urbain, possibilité de prescrire des densités minima, préservation de la biodiversité, des paysages et du patrimoine...), en coordination accrue avec les nouvelles directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD), les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, des plans de prévention des risques naturels, des plans de gestion des risques d'inondation, des plans d'action pour le milieu marin... Désormais, les infrastructures de transports collectifs en sites propres pourront être financées par une taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis résultant de la réalisation de ces infrastructures (par exemple autour des gares). Un péage urbain, plus central, peut par ailleurs être institué à titre expérimental pour trois ans pour financer des transports collectifs en sites propres dans les agglomérations de plus de 300.000 habitants...

Il est donc désormais possible de lier fortement transports collectifs, urbanisation et fiscalité locale, dans le cadre d'une planification stratégique s'appuyant sur une DTADD, un ou des SCOT nouveaux et volontaires. Ces documents peuvent servir chez nous de cadres et de moyens de réalisation d'un projet de territoire ambitieux pour le « grand Nantes ». Car finalement c'est bien de cela qu'il s'agit.

2- Du « Grand Paris », (au Grand Nantes ?)

La loi sur le « Grand Paris » (loi n°2010-597 du 3 juin 2010, J.O.5 juin) marque le retour de l'Etat aménageur, au moins pour la Région parisienne. L'Etat impose l'insertion de son projet dans l'espace francilien, à travers le schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris. Il s'agit d'un plan dérogatoire auquel le SDRIF (Schéma Directeur de la Région Île de France) et les autres plans d'urbanisme devront être adaptés. La mise en œuvre du projet passe par deux établissements publics spécifiques dotés de larges pouvoirs et placés sous le contrôle de l'Etat, la Société du Grand Paris (SGP) et l'Etablissement public Paris-Saclay (EPPS), ainsi que par l'autorité renforcée du préfet de région. Mais par ailleurs la loi tient compte des projets de la région (SDRIF), de la ville de Paris (Paris-métropole), et de leurs moyens spécifiques, dans sa mise en œuvre (dont les documents d'urbanisme locaux).

Et à Nantes ?

Quel pourrait être l'équivalent de cette politique ici dans le Grand Ouest et pour le Grand Nantes (sic) ? Il y a place pour l'Etat, la Région, le département et la métropole nantaise aux pouvoirs accrus (cf. infra le point 3), si l'Etat et ses partenaires le voulaient (comme suite à la vision d'Olivier Guichard ?). L'Etat peut s'impliquer davantage à travers le préfet de région, doté de nouveaux pouvoirs dans le cadre de la réforme de l'Etat, et à travers la directive territoriale d'aménagement, DTA qui deviendrait, comme prévu par Grenelle 2, une DTADD (Directive territoriale d'aménagement et de développement durable). Compatibles avec elle, les SCOT et les PLU seront révisés dans le sens voulu par Grenelle2, volontairement complétés, renforcés et « reverdis » (cf. supra point 1). La métropole à travers son SCOT, et l'aire métropolitaine à travers les autres SCOT périphériques, organiseront leur territoire dans le cadre de la nouvelle Directive Territoriale d'Aménagement et du Développement Durable. Celle-ci serait élaborée de façon concertée, en codécision avec les services de l'Etat (le préfet reste le garant de la politique nationale d'aménagement du territoire et des opérations d'intérêt national mais il n'est pas pensable que les principales collectivités concernées ne parviennent pas à un accord avec lui).

Des politiques similaires seront sans doute menées dans les « pôles métropolitains » (sous réserve d'appellation, cf. point 3) que sont Rennes et Angers. Une coordination et une coopération plus développées seraient souhaitables dans le cadre du « Grand Ouest ». L'Etat doit y veiller autant que chaque collectivité concernée.

Pour en revenir à l'aire métropolitaine et urbaine du Grand Nantes, des moyens institutionnels existent et d'autres peuvent être aménagés. Ceux qui existent pèsent déjà lourd : Le Grand Port Maritime de Nantes-Saint-Nazaire Atlantique, voire le futur « grand aéroport ». Atlanpôle pourrait, toutes proportions gardées, jouer le rôle de plate-forme scientifique comme l'établissement de Paris-Saclay... quitte à essaimer dans d'autres sites, avec d'autres institutions.

Seraient souhaités en plus, d'une façon ou d'une autre, une autorité (entente) organisatrice des transports collectifs, et un établissement public foncier à l'assise la plus étendue possible (région, sinon département ou encore aire urbaine). Une « conférence », ou collaboration étroite est à envisager avec les SAFER et l'ONF pour le foncier agricole, et avec tous les organismes publics et privés compétents et actifs dans le domaine du logement, social ou pas. Ainsi seraient coordonnés, dans le cadre de la nouvelle loi Grenelle 2, l'urbanisme, les transports, la politique foncière et celle du logement, et ainsi serait rendue possible une politique de développement durable respectueuse de l'économie des sols, de la biodiversité et des hommes...

3- La réforme des collectivités territoriales

Il n'est peut-être plus temps de ne pas y croire, car la réforme territoriale vient de franchir un obstacle décisif avec son adoption par le Sénat (malgré la saisine du Conseil constitutionnel). Le jeu des acteurs pourrait en être clarifié et modifié. Si la loi est maintenue en l'état, à compter du 1^{er} janvier 2015 la clause de compétence générale des départements et des régions aura vécu. Ces collectivités ne s'occuperont plus

que des « domaines de compétence que la loi leur attribue », sachant que les compétences seront attribuées « à titre exclusif. ». Restent cependant des compétences partagées : le tourisme, la culture et le sport, ainsi que tout objet d'intérêt départemental ou régional, sur lequel la loi n'aurait pas statué. Enfin des délégations de compétences entre collectivités de différents niveaux sont possibles. Les cofinancements seront limités sauf pour les compétences partagées. Les préfets se voient reconnaître des pouvoirs accrus pour parvenir à l'achèvement de la carte intercommunale d'ici à 2013. L'élection au suffrage universel des conseils communautaires (par un système de fléchage dans le cadre de l'élection communale) peut introduire le débat communautaire, métropolitain, (sur le projet de territoire par exemple) dans les campagnes électorales municipales des communes de l'agglomération.

Enfin et surtout, apparaissent deux entités nouvelles en matière de coopération intercommunale, qui peuvent changer la donne : la « métropole » et le « pôle métropolitain ». Selon qu'il y aura une seule ou plusieurs métropoles dans le grand ouest le rôle de Nantes peut varier de façon importante. Les métropoles, agglomérations de plus de 500.000 habitants, sont dotées de compétences extrêmement étendues, plus que les pôles métropolitains. Elles exercent de plein droit, à la place des communes membres, les compétences en matière de transports, d'aménagement, d'habitat... Elles reçoivent du département les transports scolaires, la voirie. Par conventions, elles peuvent recevoir d'autres compétences : du département (l'action sociale et les collèges), de la région (les lycées et l'action économique). Il ressort de tout cela que le rôle des métropoles s'accroît au détriment de celui des collectivités qui, jusqu'à présent, les englobent.

La mise en œuvre de cette réforme, de longue haleine, viendra sans doute infléchir le projet territorial de la métropole nantaise, ou tout au moins ses compétences et ses moyens.

Mais même sans cela la métropole nantaise devra se doter d'un projet territorial .et des moyens d'action évoqués ci-dessus.