
Projet de territoire

26 avril 2011



Contribution de Michel JOUVET

michel.jouvet.01@orange.fr

Projet de territoire et territoires de vie : en 1D ou en 3 D ? 2030 ou 2050 ? Oser la confiance aux citoyens

Nantes métropole a lancé une réflexion ambitieuse sur le projet de territoire à l'horizon 2030 mais de quel territoire s'agit-il ? quelle forme voudrions-nous lui donner ?

Prendre en compte de nouvelles donnes territoriales

La communauté urbaine de Nantes métropole, c'est aujourd'hui bientôt 600 000 habitants et, à l'horizon 2030, 100 000 de plus. À l'intérieur de Nantes métropole, de nouvelles polarités urbaines, dépassant les polarités communales actuelles, se sont confirmées ; par exemple pour l'Est de Nantes : Bottière Chênaie, Islettes-la Minais...

À l'horizon 2030, de nouvelles communes, périphériques à ce jour à Nantes métropole, pourraient l'avoir rejointe. À cette échéance, le législateur a conforté les missions et les compétences des grands pôles métropolitains en prenant en compte leur impact sur le territoire élargi de leur bassin d'emploi. Par ailleurs, l'aire urbaine de Nantes a continué à progresser sur un axe Nord-Sud et les aires urbaines de la Roche-sur-Yon, Nantes, Rennes et Saint-Malo se sont pratiquement rejointes en formant une grande armature sur un grand axe Nord-Sud.

À l'horizon 2030, la mondialisation des échanges et des sociétés s'est poursuivie ; elle impacte durablement le développement territorial et son économie. Dans le prolongement des pays actuels, dits émergents, de nouveaux grands blocs économiques planétaires se sont affirmés : la Chine, l'Inde, le Brésil... La recherche, l'innovation et les transferts technologiques sont au cœur du développement économique et de celui des emplois dans une économie où tout s'accélère avec une concurrence renforcée entre les territoires et les grandes puissances économiques mondiales qui sont désormais multipolaires.

Il y a bien sûr de nombreuses nouvelles données sociétales, générationnelles, technologiques, mais il nous faut prendre en compte plus particulièrement et avec lucidité ces nouvelles données territoriales qui transformeront en profondeur notre territoire et notre vie citoyenne ; ne faisons pas comme si elles ne nous concernaient pas.

2050 plutôt que 2030 ?

Il y a urgence à renouveler le projet de Nantes qui a besoin d'un second souffle mais, à l'échelle de la prospective territoriale et des politiques publiques décidées constituant déjà une sorte de "futur engagé", 2030 c'est presque demain. C'est en 2030 que l'on pourra sérieusement évaluer l'impact des politiques publiques qui se dessinent. Le temps de ces politiques publiques pour l'aménagement du territoire se mesure en décades : c'est une vraie difficulté pour le débat, confronté aux attentes des citoyens d'apporter des réponses aux questions d'aujourd'hui.

En particulier, nous devrions être très directement confrontés à cette échéance à l'impact de la raréfaction probable des énergies fossiles, de plus en plus prégnante, par rapport à l'efficacité des politiques énergétiques mises en œuvre pour y apporter des réponses fiables. Pour les scientifiques, les technologies généralisables à cette échéance sont déjà en cours de pré-développement et relèvent, elles aussi, d'un "futur engagé".

Enfin, les années 2030 marqueront peut-être une rupture entre les tendances lourdes actuelles, encore très présentes, qui marquent le début de ce siècle, et celles en émergence à ce jour mais qui bouleverseront profondément ce XXI^e siècle.

Aussi interrogeons-nous sur la pertinence de l'échéance 2030 : essayons de nous projeter plus loin.

On gagnerait à inscrire la réflexion sur le projet de territoire dans une perspective plus large, pourquoi pas autour de 2050 en nous interrogeant sur les ruptures positives ou négatives auxquelles nous pourrions être confronté à cette échéance.

2 grands scénarios pour le devenir de la métropole

Il y a urgence à réfléchir à la métropolisation du territoire et aux grands scénarios envisageables pour sa structuration compte tenu des politiques publiques à mettre en œuvre. J'imagine à ce titre 2 grands scénarios pour la "structuration" du territoire demain, les urbanistes diraient "la forme territoriale" de demain :

- une métropole en "1 D", plutôt mono-centrique, ayant donné la priorité au renforcement de ses fonctions métropolitaines à travers un "cœur de ville" renouvelé conjointement au développement de "banlieues-quartiers" irrigués par un réseau de transports en commun de qualité
- une métropole en "3 D", plutôt polycentrique, ayant donné la priorité au développement de coopérations territoriales métropolitaines élargies conjointement au développement de territoires communautaires de vie à l'intérieur de son périmètre.

➤ Une métropole en "1 D"

Plutôt mono centrique, ayant donné la priorité au renforcement de ses fonctions métropolitaines à travers un "cœur de ville" renouvelé et le développement de "banlieues-quartiers" irrigués par un réseau de transports en commun de qualité.

Dans ce scénario, le cœur de ville s'est renouvelé et a encore renforcé son attractivité métropolitaine en y ancrant des grandes entreprises tertiaires (quartier Euro Nantes à Malakoff,...), mais aussi des grands services et équipements avec notamment l'aménagement piétonnier gare-château-Feydeau, une nouvelle gare à l'emplacement de l'actuelle et sur l'île de Nantes : CHU regroupé, machines de l'île, quartier de la création...

Le cœur de ville a développé également son attractivité touristique avec le projet "Voyage à Nantes". Le cœur de ville est désormais rapidement accessible à partir des quartiers périphériques par un réseau radial de transport en commun rapide et de qualité.

En quelque sorte le cœur de ville a "concentré" la plus grande partie, selon la définition de l'INSEE, des grandes fonctions métropolitaines supérieures et des aménités positives qui y sont liées. L'augmentation de la population avec la densification urbaine s'est quant à elle progressivement déportée sur les communes périphériques qui ont soigné la qualité de leur cadre de vie (création de poumons verts avec un environnement paysager, développement des services et équipements de proximité,...) pour éviter que la densification ne devienne un repoussoir ou un "cauchemar urbain".

À l'horizon 2030-2050, la communauté urbaine a continué à accroître ses compétences. Elle ressemble à une agglomération unifiée avec en quelque sorte (à l'image de Paris, Lyon et Marseille) des arrondissements dotés de mairies annexes. Rappelons pour mémoire que Doulon et Chantenay ont été, en leur temps, des communes à part entière.

Dans ce scénario l'identité de la métropole nantaise s'est progressivement affirmée en se substituant aux identités communales actuelles.

➤ **Une métropole en "3 D"**

Plutôt polycentrique, ayant donné la priorité au développement de coopérations territoriales métropolitaines élargies conjointement au développement de territoires communautaires de vie à l'intérieur de son périmètre.

Dans ce scénario et, à l'inverse du scénario précédent, la communauté urbaine :

- a favorisé un ancrage équilibré des grandes entreprises tertiaires, des grands services et équipements sur l'ensemble des communes qui la constituent. Elle a développé en conséquence un réseau maillé de transport en commun assurant une interconnexion rapide et périphérique de ses territoires.
- a développé une forte coopération métropolitaine avec Rennes pour constituer un grand pôle métropolitain ouest en y associant les autres pôles urbains de son environnement (Saint-Nazaire, la Roche-sur-Yon, Angers,...).

En effet chaque ville séparément ne pouvait pas répondre aux nouvelles données qui se sont imposées au cours du XXI^e siècle. La coopération métropolitaine s'est imposée pour renforcer globalement notre attractivité et notre rayonnement dans un monde mondialisé où la concurrence entre les métropoles et les territoires s'est considérablement accrue.

Nantes a en conséquence privilégié le développement d'un pôle métropolitain. C'est une condition nécessaire pour obtenir une masse critique suffisante à cette échelle. C'est aussi une condition nécessaire pour garder une forte attractivité économique auprès d'entreprises de plus en plus exigeantes dans le domaine des grands services tertiaires. Cette attractivité économique n'est pas une fin en soi mais une nécessité pour générer les emplois qui sont indispensables à notre cohésion sociale et ne pas réduire le développement durable à sa seule dimension environnementale.

La forme de la métropole s'est en conséquence profondément remaniée avec des coopérations territoriales audacieuses concrétisées par une gouvernance métropolitaine élargie, qu'elle qu'en soit demain la consistance juridique qui demeure à imaginer.

Enfin la communauté urbaine, à l'intérieur de ses grandes priorités d'aménagement, a développé une territorialisation intercommunale de ses politiques publiques pour faire vivre des territoires communautaires

de vie favorisant la mixité sociale et la démocratie locale. C'est la volonté de prendre en compte à l'intérieur de Nantes métropole les territoires de vie existants ou en devenir qui sont autant de territoires d'appartenance où la vie citoyenne et participative peut se développer. Une sorte d'intercommunalité ou de coopération intercommunale, interne à la communauté urbaine, serait à imaginer.

La communauté urbaine n'est pas en effet un ensemble homogène selon qu'on est à Couëron, à Brains, à Saint-Herblain, à Rezé, à Thouaré, à Haute Goulaine... Au-delà de chaque commune marquée par son histoire, il y a des territoires de vie avec des politiques différenciées et des spécificités communes à développer. Par exemple l'appartenance au bassin de la Loire, de l'Erdre, du Cens, de la Sèvre... mais aussi l'appartenance au Vignoble, sont aussi des réelles spécificités qui sont autant de signes du "vivre ensemble" pour les citoyens.

C'est le cas aussi pour le territoire des 3 communes où j'habite : Sainte Luce, Thouaré et Mauves qui ont à l'Est de Nantes et, au-delà des limites administratives communales, des spécificités en partie communes.

Voulons-nous à l'horizon 2030-2050 gommer ces spécificités ou au contraire les reconnaître pour les faire vivre ? Voulons-nous que les citoyens se reconnaissent dans des territoires de vie à leur échelle où ils peuvent exprimer et faire valoir leurs besoins, participer à la construction des politiques publiques qui les concernent directement ?

Par ailleurs les communes ne disposent plus, dans les domaines de compétence qu'elles ont conservés, de la masse critique ni des ressources financières suffisantes pour faire face à l'ensemble des besoins des citoyens. Les citoyens sont de plus en plus exigeants sur la qualité des services (commerces de proximité, services à la personne,...) et des équipements (crèches, écoles, sport,...).

Aussi les communes doivent développer, pour y répondre, une coopération intercommunale active reposant sur la mutualisation de leurs moyens et la conduite de projets partagés. Cette coopération intercommunale permet notamment de renforcer la transversalité et la mutualisation des actions sociales pour prendre en compte le développement des précarités.

Cette coopération est aussi nécessaire pour renforcer une déclinaison territorialisée des grandes politiques publiques de Nantes métropole en les adaptant aux spécificités de ces territoires de vie. Le PLH, le PDU...ne s'arrêtent pas aux limites administratives communales actuelles et il faut au contraire renforcer la cohérence intercommunale et la transversalité de ces politiques publiques.

En aucune manière les actuels pôles de proximité actuels ne répondent à cet objectif. Ils ne correspondent pas à des territoires de vie où les citoyens peuvent trouver une appartenance. Ils sont d'abord à ce jour des instances déconcentrées des services de Nantes métropole et non pas un lieu de vie citoyenne démocratique.

A l'intérieur d'un grand ensemble métropolitain qui apparaît comme une grosse "machine", éloignée de la vie des citoyens, ces territoires de vie peuvent permettre le développement d'une réelle vie citoyenne et démocratique qui donne envie d'y participer.

Ces territoires de vie sont des territoires d'identité qui ne s'opposent pas à l'appartenance à la communauté urbaine que constitue Nantes métropole. La question de l'identité, de l'appartenance est un sujet bien connu dans les grandes entreprises avec des filiales importantes.

À l'horizon de la fin du XXIe siècle des regroupements intercommunaux sont envisageables à l'intérieur de la communauté urbaine.

Conclusion ou introduction ?

Je mesure le caractère réducteur, simpliste ou provocateur de cette contribution.

On me dira qu'il est illusoire de se projeter loin, que je suis utopiste d'imaginer dans le futur une sorte d'intercommunalité formelle ou informelle à l'intérieur de la grande intercommunalité métropolitaine.

On me dira que jamais la métropole n'acceptera le développement de formes d'intercommunalité qui lui apparaîtront comme autant de contre-pouvoir. On me dira que nous n'arriverons jamais à créer un grand pôle métropolitain Ouest avec les autres villes de notre environnement et, en premier lieu Rennes avec qui les relations demeurent compliquées. On me dira qu'il y a plein de scénarios intermédiaires plus réalistes : c'est une façon habile de noyer le débat.

Il y aura toujours des bonnes raisons pour botter en touche et laisser à quelques "sachants", parfois non élus, le soin de penser et décider à notre place car c'est trop complexe pour "nous autres" les citoyens. Mais à quoi sert donc la réflexion prospective citoyenne si d'entrée "on" nous dit qu'on ne peut rien faire d'innovant ?

Les territoires vivants de demain seront ceux qui oseront le débat pour produire, avec une forte implication citoyenne, de l'intelligence collective. Le temps où quelques élites éclairées pouvaient proposer un projet clé en main est dépassé.

Le citoyen a son mot à dire si on accepte de lui parler des fondamentaux du projet de demain et non pas de ses modalités de mise en œuvre qui reposent sur des expertises qui ne sont pas les siennes : parlons du fond et non pas de la forme.

Les citoyens sont en mesure de comprendre les enjeux d'un projet à condition qu'on leur en parle clairement et sans référence à un langage technocratique ou à des certitudes, soi-disant objectives, qui s'imposeraient. Les citoyens sont aussi capable de comprendre quand on les mènent en bateau avec en conséquence un désintérêt de la chose publique, le repli sur soi ou l'extrémisme. Les citoyens savent intuitivement que le monde de demain sera profondément bouleversé et ils peuvent le vivre comme une réelle menace. Les élus feront-ils confiance aux citoyens pour en débattre et y apporter leurs propositions ou craignent-ils un débat qui leur échapperait ?

Cette contribution est avant toute une introduction (!) pour essayer d'ouvrir et d'enrichir un débat citoyen avec les différentes instances participatives concernées sur l'organisation métropolitaine de demain pour notre territoire.

Ce débat sera-t-il ouvert dans les prochaines étapes prévues pour la construction du projet "Ma ville demain"
À suivre...