
Projet de territoire

22 décembre 2011



Contribution de Jean RENARD

renard.jean@numericable.fr

Y a t-il un territoire idéal pour l'aménagement métropolitain ?

Je reprends aujourd'hui, et je mets à jour, en cette fin d'année 2011, les réflexions conduites il y a déjà quelques années, suite à la rencontre entre les élus de la communauté urbaine et les membres du conseil de développement du 9 décembre. Etant absent le 9 décembre, voici ci-dessous la question que j'aurais souhaité poser aux élus :

Le pôle métropolitain est issu d'une réforme territoriale inachevée que tous les élus ont contestée. Il faut remarquer que les élus n'ont pas choisi le statut proposé de "métropole". Ont-ils joué petits bras en optant pour une formule assez minimale qui oublie toujours le sud-loire ?

Si l'on admet que la gestion d'un territoire doit se rapprocher au plus près du bassin de vie réel des habitants, il reste un autre enjeu de taille : la question démocratique.

La démocratie n'est plus celle du deuxième degré intercommunal mais celle du... troisième degré. On peut avancer l'hypothèse que, dans une société fragmentée, secouée par la crise économique et sociale, cet "écart démocratique" peut être encore plus mal ressenti à la fois par les citoyens mais aussi par les élus.

Le pôle métropolitain est-il vraiment la bonne réponse aux défis territoriaux de 2030 ? Au delà de "Ma ville demain", quelle organisation territoriale pour répondre aux défis de l'avenir ?

Chacun sait, au sein du Conseil de développement, les problèmes posés par le périmètre retenu aujourd'hui pour le futur pôle métropolitain. Aussi est-il nécessaire de revenir une fois encore sur cette question, alors que nous avons à réfléchir sur Nantes en 2030 ?

La forme interrogative peut apparaître provocatrice, elle est cependant dans l'esprit de nombreux responsables politiques qui sont à la recherche du cadre le mieux adapté pour inscrire leur action. Le pôle métropolitain recouvre le périmètre du SCOT, dont tout un chacun reconnaît qu'il est plus une construction politique qu'un véritable territoire de vie faute d'intégrer la rive sud et le littoral. Les incertitudes quant à l'application de la récente loi après les élections de 2012 demeurent. Ces deux faits invitent à revenir une fois encore sur la question.

Ce problème de l'échelle géographique la plus pertinente d'aménagement et des solidarités n'est pas nouveau. La question s'est posée jadis et naguère, elle a été résolue dans des cadres politiques et institutionnels différents et elle se repose à chaque fois qu'il y a une réflexion sur l'avenir. On ne peut donc y échapper dans une analyse prospective à l'horizon 2030 et où l'on s'interroge sur ce que pourrait être le futur de l'espace de vie où s'exercent des actions d'aménagement, de développement et de solidarités.

Les leçons du passé

Sans remonter trop loin dans le passé, rappelons simplement que l'Etat a tenté de définir le périmètre de réflexion avec la mise en place d'un organisme d'études (l'OREAM) chargé de délimiter l'aire d'un schéma (le SDAAM), une fois attestée et reconnue Nantes-Saint-Nazaire en tant que métropole d'équilibre à l'aide d'une batterie d'indicateurs élaborée par la mission Hautreux-Rochefort au début des années soixante.

Les questions que l'on peut tirer de cette expérience sont multiples et méritent attention. Tout d'abord, elle invite à se méfier des projections tant les différents facteurs qui entrent en jeu ont des dynamiques imprévisibles. C'est ainsi que les responsables de l'OREAM avaient envisagé un schéma de développement de l'aire métropolitaine qui prévoyait à l'horizon de la fin du siècle une agglomération largement millionnaire (1,2 million d'habitants). On sait ce qu'il en est advenu. La relecture des conclusions des experts invite à la prudence. Prolonger les tendances, avec une hypothèse haute et une hypothèse basse, est insuffisant. Il faut évoquer des processus de rupture, et imaginer des scénarios différents.

Ensuite elle démontre l'inanité de vouloir inscrire un développement à long terme dans un cadre trop strict. Il est nécessaire de réfléchir à des échelles différentes en fonction de la nature des problèmes.

Enfin, et c'est essentiel, elle confirme qu'il ne peut y avoir de réflexion disjointe entre cadre géographique et projet d'aménagement. Ainsi, dès l'origine du schéma initié par l'OREAM, on a privilégié trois aspects du développement : l'essor des fonctions portuaires autour des énergies (terminal gazier, raffinerie de Donges, centrale de Cordemais) ; la diversification des industries de l'aval et le renforcement des fonctions de Saint-Nazaire; l'essor des fonctions métropolitaines de Nantes sous la forme d'un centre directionnel de tertiaire supérieur, en lien avec la renaissance de l'université dont la création date de 1962. L'objectif était de conduire l'agglomération estuarienne à deux têtes au rang d'une eurocité et d'en faire la métropole de la façade de l'Ouest atlantique. Mais on s'est alors bien gardé de dire de quel côté il s'agissait !

On connaît la part de réussite de ce pari des aménageurs du début des années soixante, nous n'y revenons pas. Mais une réflexion à l'horizon 2030 se doit de dégager des priorités et de dresser la liste des équipements, des fonctions et des réalités sociales et culturelles à privilégier. On ne saurait se contenter d'aligner des vœux, le projet doit être articulé avec une philosophie humaniste du développement où le refus des exclusions, les aspects de solidarité sociale, la recherche du bien être du plus grand nombre soient mis en avant.

Territoire pertinent et projet d'aménagement

Est-ce le projet ou est-ce le périmètre retenu qui est essentiel dans l'examen des perspectives d'aménagement de nos espaces de vie à l'horizon 2030 ? À notre sens, définir un bon périmètre ne peut s'accompagner que d'un bon projet et inversement. L'erreur serait de se focaliser sur un seul de ces deux aspects. Ce serait ignorer ce qui est par essence de nature dialectique.

Les réflexions sur les composantes du projet et sur le périmètre pertinent doivent être nécessairement conduites en parallèle, les unes justifiant les autres. C'est de cette confrontation et renvoi permanent que

naîtront les dynamiques, les inter et rétroactions. Cette méthode d'analyse de type systémique est incontournable. Pas de bon projet s'il ne s'applique à un territoire pertinent d'action. Pas de bon territoire de réflexion qui ne repose sur un projet d'aménagement prenant en compte les spécificités locales, les potentialités émergentes, les atouts et faiblesses du système. En cela, la charte d'objectifs initiée par l'ACEL (Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire) ou le projet 2005 de l'agglomération sont des étapes précieuses dans le processus de réflexion, la DTA (Directive Territoriale d'Aménagement) en est une autre. On ne part pas de rien. Il y a eu des réflexions antérieures dont il faut tirer les leçons plutôt que vouloir s'imaginer inventer du neuf.

Toutefois, des facteurs nouveaux doivent être pris en compte. Ils modifient les données. La crise dans laquelle nous sommes remet en question bien des schémas qui sont dans les têtes des responsables (élus ou techniciens) formés à l'ère de l'énergie bon marché et du plein emploi. On ne reviendra pas aux solutions du passé. Or, nombre de responsables nous proposent volontiers du toujours plus, de nouveaux équipements censés régler les problèmes de l'emploi et des niveaux de vie. Que ce soit des hôpitaux, des aéroports, des autoroutes, ou comme hier une centrale au Carnet, des aménagements à Donges-est ou des pénétrantes autoroutières dans l'agglomération. On veut toujours faire du neuf et non pas aménager et recycler l'existant. Or le réchauffement climatique, la montée des eaux, les risques technologiques, la prise de conscience des questions écologiques, la pénurie des terres fertiles, mais aussi la dette et la nécessité de faire des économies et des choix, méritent attention.

Un problème de génération se pose face à ces réalités nouvelles. En 1977, lors des élections municipales, puis en 1981, il y avait eu passage de génération et renouvellement des équipes et des idées avec l'arrivée aux commandes de trentenaires. En sera-t-il autant en 2012 et 2014 ? On peut en douter.

Les dynamiques contemporaines

Quatre réflexions doivent ici être rappelées, outre la nécessité de penser désormais l'aménagement dans une perspective de développement durable qui est une contrainte à intégrer dans toute prospective.

Les aires de réflexion et d'action de nombre d'acteurs sont déterminées par des délimitations administratives souvent obsolètes dans la mesure où ces dernières sont des témoignages du passé, et qu'elles ont été dessinées en d'autres temps pour d'autres projets. Il peut en résulter une inadéquation responsable de dysfonctionnements, et ce à toutes les échelles. C'est explicitement poser la question de l'articulation entre le département et l'espace estuarien, entre les quartiers et les communes, entre l'agglomération et l'aire urbaine. Quels sont aujourd'hui les espaces d'action pertinents et ceux qui ne le sont plus ou qui le sont moins ? Implicitement, c'est poser la question des espaces de la démocratie directe. À quand une élection au suffrage universel direct d'un président de la communauté urbaine ?

Les dynamiques de peuplement, en particulier l'étalement urbain, offrent de bonnes illustrations. Nombre de structures mises en place pour réguler les choses s'appliquent à des espaces qui ont perdu de leur pertinence. La question des transports publics au sein d'une agglomération en croissance spatiale et démographique est sans doute la plus cruciale. On comprend mieux la priorité donnée à ces aspects des déplacements dans la politique de l'agglomération nantaise à l'origine de la prise de conscience de la nécessité d'une régulation à l'échelle de toute l'agglomération.

L'effet de mobilité qui a saisi nos sociétés est devenu un effet perturbateur des anciennes organisations. Il fait sauter les frontières et les limites assignées. L'exemple des délimitations statistiques des aires urbaines et de celles à dominante rurale qu'il faut réviser à chaque recensement est démonstratif.

La nature des relations entre l'agglomération nantaise et les campagnes, plus globalement entre les villes et l'espace rural, a fondamentalement changé. Le pire serait de camper sur les positions antagonistes de jadis

faisant de Nantes et de l'estuaire, selon la formule fameuse d'A. Siegfried, "un îlot moderne dans un océan d'Ancien Régime". Le temps d'une ville constituant comme un kyste dans un environnement indifférent ou hostile est révolu, l'extension continue de l'aire urbaine montre les nouvelles articulations et les relations ne sont plus seulement construites autour de la rente foncière. Encore faudrait-il que tous les élus partagent ce point de vue.

Ces réflexions conduisent à un pilotage de projets avec une vision à géométrie variable, ce qui peut justifier l'empilement de structures d'observations, d'actions, d'anticipation et de prospective.

L'emboîtement des échelles

La région nantaise fournit un bon exemple d'une organisation en "poupées russes", allant du quartier au périmètre de la DTA. A chaque échelle doit correspondre un exercice de compétences et des lieux de régulation, ce en fonction de la nature des problèmes traités. Il est des problèmes dont la solution passe par une réflexion, des projets et des actions à l'échelle du quartier, ce sont toutes les questions de proximité et de démocratie participative. Il en est d'autres qui ne peuvent se régler qu'à l'échelle de la commune, et ils sont du ressort de la démocratie représentative. Certains sont de nature communautaire ou d'agglomération. Enfin d'autres enjeux exigent une réflexion à l'échelle de l'estuaire ou de la Région.

Dans une réflexion précédente, nous avons tenté de montrer qu'à échelle moyenne la nature estuarienne de notre cadre de vie, et la position géographique de Nantes, à la fois bretonne par son identité historique et culturelle, et ligérienne par sa position à l'aval d'un grand bassin hydrographique, étaient dans une analyse prospective des éléments incontournables. Tout projet à long terme doit tenir compte de cette double appartenance.

A petite échelle, la position sur la façade atlantique dans une Europe en cours d'élargissement politique, est aussi une autre donnée de fond dont on ne saurait faire fi. Tandis qu'à grande échelle, l'observation des espaces vécus et les mobilités quotidiennes ou hebdomadaires des populations, conduit à considérer l'ensemble estuarien, du Croisic à Ancenis, comme un seul ensemble, même si concrètement ce tout est constitué d'une série de sous-ensembles emboîtés et articulés : façade littorale balnéaire et de retraite, couloir industriel de l'aval de l'estuaire, noyau résidentiel et tertiaire de l'agglomération nantaise proprement dite, le tout enchâssé dans un écrin d'espaces agricoles productifs et de zones naturelles jusqu'ici peu agressées. Cette "écharpe verte" est un atout apprécié du cadre de vie des populations et de l'image de Nantes.

Nantes a changé de nature

Les réflexions ci-dessus sur les leçons du passé, l'emboîtement des échelles, les dynamiques contemporaines, s'inscrivent plus globalement sur le constat d'un changement radical de nature de Nantes. En un demi-siècle, disons depuis les années soixante du siècle dernier, Nantes a ajouté à ses fonctions traditionnelles de porte océane, du fait de la politique volontariste de l'Etat et de ses élus successifs, des dimensions nouvelles qu'elle n'avait pas.

Nantes n'est plus ce qu'elle était. La composition de sa population reflète ces changements.

Cela veut-il dire que les réflexions sur son futur doivent faire table rase de ce qui a fait son identité jadis et naguère ? Oublier sa position estuarienne ? Négliger ses liens avec le fleuve, à l'amont comme à l'aval ? Faire fi de sa rivalité ancestrale avec Rennes ?

Conclusions

Au total, alors que l'Etat a relancé au plan national dix groupes de prospective chargé de réfléchir à notre avenir, qu'il propose une directive territoriale d'aménagement pour l'estuaire, que les schémas de cohérence sont délimités et que l'on passe à une phase d'expérimentation de leur faisabilité, et que l'agence d'urbanisme est chargée de recueillir les avis des citoyens sur notre ville de demain à l'horizon 2030, il est nécessaire que les membres du conseil développement et plus largement la société civile réfléchissent et fassent entendre leur point de vue.

Les quelques réflexions rapidement tracées ci-dessus invitent à proposer des analyses dont il faut tester la logique et la cohérence, à condition de respecter les conditions suivantes : tirer les leçons du passé, prendre en compte les dynamiques sociales contemporaines, s'inscrire dans un développement durable et dans un espace de "gouvernance" pertinent, intégrer les différentes échelles géographiques, et, cela va sans dire, aboutir à un développement partagé et solidaire, empreint de philosophie humaniste.