



Contribution de Jean RENARD

Rapporteur général du Conseil de développement

renard.jean@numericable.fr

A propos du pôle métropolitain : entre confusion et incompréhension

L'assemblée plénière du Conseil de développement de Nantes métropole du 25 juin a permis de présenter un document provisoire, issu de nos multiples rencontres, auditions et réunions, consacré au projet de Nantes 2030 initié par la démarche « Ma ville demain » dont il faut retenir le grand intérêt. En tant que rapporteur général, je souhaite souligner la mobilisation des membres du conseil et la remarquable traduction qui a été faite de nos travaux.

Il reste à espérer que notre contribution aux débats sera lue attentivement par les élus et les techniciens de la métropole. Sinon c'est à désespérer de la bonne volonté de citoyens bénévoles que nous sommes. Aussi nous ne pouvons que déplorer l'absence d'élus lors de cette assemblée. C'est à coup sûr un mauvais signe qui nous est renvoyé.

Mais au-delà de ce constat, je veux revenir sur la question du pôle métropolitain qui a été rapidement évoquée lors de notre assemblée plénière. La notion de pôle métropolitain recouvre plusieurs réalités, à entendre ce qui a été dit lors de notre assemblée plénière et à lire la presse régionale.

C'est ainsi qu'à la fin du mois de juin a été actée, par les élus des communes du périmètre du SCOT, la reconnaissance du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire. Le nouveau préfet de région a signé, le 27 juin, l'arrêté de création de ce pôle qui sera mis en place officiellement le 9 juillet. C'est le sixième en France. Ce pôle recouvre donc la communauté urbaine de Nantes, la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire, et les quatre communautés de communes situées au nord de l'estuaire entre ces deux agglomérations. L'ensemble regroupe environ 800 000 habitants. Cela fait suite à la réforme territoriale de l'ancien gouvernement, cette dernière contestée par de nombreux élus. Ce pôle succède en fait au syndicat mixte du Scot.

Parallèlement et à une autre échelle, est évoquée la mise en place d'un pôle métropolitain du grand ouest regroupant cinq agglomérations, celles de Nantes, de Saint-Nazaire, d'Angers, de Rennes et de Brest.

Dans les deux cas, est utilisée la même expression de pôle métropolitain.

Qu'est-ce à dire ? Comment le citoyen peut-il s'y retrouver et ces constructions territoriales correspondent-elles à des réalités ressenties et vécues par les habitants ? Ou bien s'agit-il d'alliances de circonstance entre élus et techniciens ?

C'est revenir, une fois encore, sur la question récurrente des liens et rapports, des recoupements et recouvrements, entre territoires institutionnels, politiques et administratifs, et territoires fonctionnels, ressentis et vécus par les pratiques et les mobilités des populations.

Le Président Philippe Audic est intervenu dans la revue Place publique et lors de rencontres au sein du Conseil de développement à propos de ces nouvelles institutions en parlant d'une réforme territoriale inachevée et d'une démocratie au troisième degré. Nous ne pouvons que le suivre.

Je souhaite reprendre ses remarques et aller un peu plus loin. Et donner mon sentiment en tant que géographe, observateur de nos espaces de l'Ouest depuis plus d'un demi-siècle.

A propos du pôle métropolitain Nantes-Saint-Nazaire qui reprend purement et simplement les limites du Scot, on ne peut que regretter l'absence du littoral balnéaire et de la rive sud de l'estuaire. Les réalités font que l'on ne saurait se satisfaire de ne prendre en compte que l'une des rives du fleuve. C'est un déni de la géographie. Mais aussi de l'histoire, rappelons nous le rôle de l'avant-port de Paimboeuf avant la création de Saint-Nazaire.

Nous avons déjà dit au sein du Conseil de développement notre sentiment sur le véritable espace de vie des populations de part et d'autre de l'estuaire, mesuré par les déplacements de travail, de chalandise et de loisirs des habitants. Il comprend la communauté urbaine, l'estuaire industriel et la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire ainsi que le littoral balnéaire et touristique de la Vilaine au Marais breton. Certains, dont je suis, y ajoutent volontiers le pays d'Ancenis et le vignoble nantais. C'est ce vaste ensemble territorial, aux marges incertaines et changeantes dans le temps, qui correspond grossièrement aux espaces de vie des populations.

Jusqu'ici, nous n'avons pas entendu les élus et les techniciens sur ce sujet, discuter ou remettre en cause nos suggestions. Avons-nous raison ou bien sommes nous dans l'utopie ? Les aires urbaines, délimitées par des données statistiques certes discutables, rendent compte de ces dynamiques. Leur progressive extension géographique dans le temps justifie et explique les difficultés à cerner les limites de la métropole. Cet espace métropolitain, associant une grande ville aux fonctions de commandement à des espaces périurbains et ruraux proches, est une réalité géographique qui fonctionne comme un système qui s'autorégule et dont les différentes composantes sont intimement associées. Il lui manque une gouvernance commune, et ses différents compartiments sont administrativement différenciés en une communauté urbaine, deux d'agglomérations et plusieurs communautés de communes. Le tout fonctionne cependant en synergie. Certes, il y a une préoccupation d'harmonisation des schémas de cohérence et une conférence métropolitaine permet aux élus de confronter leurs points de vue et d'aller dans des directions communes au plan des aménagements structurants et des infrastructures à mettre en place, même si des problèmes, des conflits, des intérêts divergents demeurent. En outre, le même organisme, l'agence d'urbanisme (l'AURAN), est chargé de la mise en œuvre des différents Scots. Mais c'est un pis aller. Un mauvais périmètre ne saurait faire un bon projet et inversement.

Ce grand Nantes, tel que défini ci-dessus, est, au plan des réflexions du Conseil de développement, l'espace sur lequel doivent porter nos analyses. Nous ne saurions nous contenter de réfléchir à espace constant et réduit de l'agglomération de Nantes métropole, ou même celui du Scot et désormais du pôle tel que délimité par les élus. C'est dans l'espace du grand Nantes que nous situons notre contribution à la démarche de « Ma ville demain ».

Ce territoire n'est pas isolé, il a des liens de plus en plus forts avec les espaces voisins : Castelbriantais, Mauges, nord de la Vendée, voire même le pays de Redon et la basse Vilaine. La carte qui figure dans le hors-série de la revue *Place publique* : « Penser Nantes pour 2030 », page 37, illustrant les propos de Nadine Cattan sur les réseaux, est sans équivoque sur ce qui fait le grand Nantes et les relations établies avec les villes voisines et les territoires proches. On y voit clairement la hiérarchie urbaine de l'Ouest et la place incontestable de Nantes en tant que métropole.

Nous demandons à ce que les élus prennent position et expliquent clairement leur choix du périmètre qu'ils retiennent.

Autre sujet de confusion : ceux qui viennent de porter sur les fonds baptismaux une nouvelle créature, dite « pôle métropolitain Loire Bretagne » à cinq têtes, associant les deux villes à celles de Brest, Rennes et Angers, ne font qu'ajouter trouble et incompréhension. Ce concept de pôle métropolitain à cinq têtes dit de Loire Bretagne ne recouvre pas les mêmes réalités que le pôle métropolitain nantais.

Ces deux échelles de référence et ces deux concepts de territoire introduisent des confusions. Il serait plus simple d'utiliser le terme de réseau métropolitain pour définir l'association entre les grandes villes du grand Ouest. Ce qui ne ferait que reprendre les suggestions émises par la DATAR dans les années 1990. La mode était alors chez les aménageurs d'associer les villes en réseau afin d'éviter ou de moduler les concurrences qui existaient entre elles. C'est ainsi que l'on a inventé un réseau des grandes villes de Charentes-Poitou, un rapprochement entre Metz et Nancy, un réseau des villes du pays basque, un tripode Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, etc. Des ouvrages savants ont présenté cette démarche des villes en réseau et une abondante littérature, notamment aux éditions de l'Aube, a fait le point des analyses. Quant au réseau des villes de l'Ouest, il a été reconnu lors de la première conférence tenue à Rennes en 1990 suite à la suggestion du maire d'Angers en 1989 de constituer un réseau de villes. La cinquième conférence se tiendra au Mans en mai 1993. C'est donc une vieille histoire.

Cette mise en réseau des villes est plus de l'ordre des invocations que des réalités. Elle n'a pas empêché les discordes et les concurrences, chacun voulant s'attribuer financements et équipements au détriment des autres. D'autre part, pourquoi se limiter à un réseau de villes réduit à cinq ? Dans cette logique volontariste, pourquoi éliminer Lorient, Quimper, Vannes, Cholet et la Roche-sur-Yon ? Pourquoi Brest et ignorer Tours et La Rochelle, plus proches de Nantes, et qui ont autant de relations avec notre ville ? Est ce une question de taille ? Et alors pourquoi Saint-Nazaire et pas Le Mans ?

L'échec des universités de l'Ouest face au grand emprunt, leur absence de réelle coopération, les attermolements des élus, au-delà de grandes déclarations rarement suivies d'effets, devraient faire réfléchir. Certes, des coopérations existent, il y a eu des avancées, mais nous sommes loin d'un pôle métropolitain... Notre collègue Yves Morvan le rappelle dans le hors série cité ci-dessus. L'idée du polycentrisme maillé, défendue par G. Baudelle, dans l'ouest est encore balbutiante : « les discours sont très stimulants, mais les réalisations demeurent timides... la coopération ne supprime pas la concurrence ».

A croire que nos élus et techniciens n'ont pas lu les nombreux travaux académiques qui ont fait à plusieurs reprises le point sur ces questions des réseaux de villes et retenu les leçons. Ils auraient pu s'en inspirer pour s'interroger sur le bien fondé des périmètres des territoires et des rapports entre agglomérations.

Réfléchir à Nantes 2030 est sans doute un projet mobilisateur. Mais si les réflexions s'appliquent à des territoires tronqués, que ce soit à l'échelle du grand Nantes ou à l'échelle du réseau des villes de l'Ouest, on risque de fausser le diagnostic qui devrait conduire à une prospective cohérente fondée sur des scénarios prenant en compte ambitions, craintes et mutations.

Pour aller plus loin :

Territoires institutionnels, territoires fonctionnels, Institut de recherche du val de Saône-Mâconnais, 2006, 552 p.