

Réforme territoriale dans l'Ouest :

Secouer les territoires

Contribution de
Philippe Audic,
Président du
Conseil de
développement

27 mai 2014



Réforme territoriale dans l'Ouest : secouer les territoires

Le big bang territorial si souvent annoncé est peut-être en train d'arriver et s'il est conduit à son (court) terme, **c'est la carte administrative du siècle à venir qui sortira du processus engagé par le gouvernement.**

Bien sûr, la logique aurait voulu qu'on définisse d'abord les pouvoirs, responsabilités, compétences et ressources, notamment fiscales, de ces nouvelles régions avant d'en fixer les périmètres. Et qu'on le fasse aussi pour les autres niveaux de collectivités impactées par le projet du gouvernement (intercommunalités et départements).

Bien sûr, il aurait fallu dans le même temps que l'État indique comment il compte réorganiser ses administrations déconcentrées (préfectures et sous-préfectures, agences et services divers...) et qu'il démontre ainsi sa capacité à se réformer lui-même, ce qu'il n'a pas vraiment su faire, quels que soient ses dirigeants depuis dix ans, faute d'une ligne directrice claire sur la décentralisation.

Bien sûr, il aurait fallu encore s'attaquer à la réduction du nombre de communes car c'est évidemment à ce niveau que les économies les plus importantes sont à faire.

Mais malgré ces réserves, on ne peut se contenter de la seule observation critique. **Il importe que les citoyens des territoires concernés s'expriment** et fassent valoir un point de vue, à distance des approches politiques traditionnelles.

En matière de réforme territoriale, l'expérience a souvent montré que la prolongation des débats préalables conduisait à la multiplication des résistances de toutes natures, à l'immobilisme, voire au rajout de nouvelles couches dans l'empilement des niveaux de collectivités, dans l'imbrication des compétences et dans les diverses fiscalités locales. L'expérience a aussi montré que le débat restait l'apanage des acteurs politiques, les citoyens étant souvent réduits au rôle soit de supplétifs pour des "manœuvres" de toutes natures soit de simples spectateurs.

Alors, les annonces "à la hussarde" du Premier Ministre, concernant à la fois la diminution du nombre des régions et la suppression des départements dans un délai très court, ont au moins le mérite de faire (enfin) bouger les lignes. On voit ainsi la Bourgogne et la Franche-Comté envisager de fusionner et les deux Normandie également... Cet électrochoc peut avoir des vertus, à la condition qu'il s'accompagne d'un réel débat entre les citoyens, lesquels peuvent marquer des attachements qui ne sont pas nécessairement ceux des élus et qui peuvent dessiner des territoires bien différents de ceux qui sont chargés de les administrer.

S'agissant des Pays de la Loire, il y a une certaine mobilisation sur le thème "touche pas à ma Région" dont l'argument majeur utilisé vise à la fois à contrer la prétention de la Bretagne à "récupérer" la Loire-Atlantique et à démontrer qu'une région "sans Histoire" peut très bien réussir. Ce qui est incontestablement le cas des Pays de la Loire.

Mais cet argument, défensif, a évidemment sa contre lecture. Puisqu'une région sans ciment historique, "composée" il y a 50 ans, a démontré sa capacité à réussir, créant des cohésions effectives et réelles, au

travers de politiques publiques intelligentes, qu'est-ce qui empêcherait de nouvelles régions "recomposées" sur d'autres périmètres, de réussir le même challenge ? Par ailleurs, une Bretagne à cinq départements, au-delà des considérations sur sa "reconstitution", n'aurait-elle pas du sens du point de vue de sa puissance économique et de ses propres cohésions ?

Mais plutôt que de s'arc-bouter sur des situations établies, face à des choix et des décisions qui engageront le pays, ses organisations locales, les territoires et leurs habitants sur le long terme, ne vaudrait-il pas mieux s'interroger sur la région pertinente pour le grand Ouest français, quitte à la dessiner en s'affranchissant des périmètres tels qu'ils sont définis actuellement ?

La métropole Nantes-St Nazaire, au cœur de la construction territoriale

Au fond, la vraie question est celle du positionnement de Nantes et de la Loire-Atlantique dont les composantes industrielles, le poids économique et les grands équipements (aéroport, GPM Nantes-St Nazaire, CHU, Cité des Congrès ...) sont de nature à changer fortement le profil et la puissance de la région qui les accueillerait. On perçoit bien que la région, qui intègre une telle composante, prend d'emblée une nouvelle dimension.

Cet ensemble pèse, en effet, entre 35 et 40 % des Pays de la Loire tant du point de vue démographique (36,3 %) que de celui de l'économie (39,5 % du PIB de l'ensemble de la région) et contribue largement au fait que les Pays de la Loire se situent du point de vue du PIB au 5e rang national, quasiment au même niveau que la région Nord-Pas-de-Calais qui la précède.

Dans l'hypothèse d'une intégration dans une Bretagne à cinq départements, toutes choses égales par ailleurs, la Loire-Atlantique pèserait 41,4 % du PIB de cette "nouvelle" région et permettrait à celle-ci de passer de son 7e rang actuel au 4e rang national.

S'agissant du Poitou-Charentes, le PIB de la Loire-Atlantique représente 76 % du PIB actuel de cette région... même si là, en l'occurrence, la discontinuité territoriale rend invraisemblable une intégration directe de ce département dans la dite région.

Pour clore ces comparaisons, la Loire-Atlantique, prise seule, se situerait au 18e rang dans le classement des régions devant la Basse Normandie.

Ces indicateurs révèlent simplement que les métropoles ne jouent pas toutes les mêmes rôles sur les territoires et que, de ce point de vue, celle constituée par Nantes et Saint-Nazaire assure une forme de leadership que ne peuvent pas vraiment lui contester ni Rennes, ni Angers, ni Brest, ni Poitiers...

Cette place et cette puissance particulière sont dus essentiellement, comme indiqué plus haut, au complexe industrialo-portuaire d'importance nationale de l'estuaire de la Loire, à quelques grands équipements, aux

fonctions métropolitaines qui rayonnent bien au-delà des frontières régionales actuelles mais aussi... à une image qui, depuis 20 ans, et bien au-delà des seuls indicateurs de PIB, a rendu Nantes particulièrement attractive en France.

La question n'est donc pas de savoir qui gardera ou "récupérera" la Loire-Atlantique, mais quelle région pertinente peut se constituer autour de la métropole Nantes-Saint-Nazaire.

Bretagne – Pays de la Loire – Poitou, un ensemble pertinent ?

● DU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE ?

Cette réforme territoriale engage le long terme et il convient pour nos régions excentrées "de ne pas se loucher" dans le choix d'une organisation qui doit, d'une certaine manière, **compenser sa périphéricité par des masses critiques** susceptibles de lui donner la puissance nécessaire pour traiter d'égal à égal avec d'autres régions mieux placées en Europe, notamment par rapport aux flux qui font le développement (produits, R et D, finances, décisions, influence...).

De ce point de vue, l'Eurorégion regroupant la Bretagne, les Pays de la Loire et le Poitou-Charentes, qui constituent, ensemble, l'hinterland premier de la métropole Nantes-Saint-Nazaire et de son Grand Port Maritime, mérite d'être étudié sans a priori.

De nombreux enjeux sont partagés sur un tel territoire :

- **la mer** avec toutes les activités liées (pêche, commerce, EMR, ressources diverses, nautisme, tourisme...) mais aussi avec les enjeux de sécurité maritime et de protection des littoraux... Un tel ensemble réunit tous les ingrédients constitutifs d'un pôle européen fort sur toutes ces questions
- **l'agriculture et les activités agroalimentaires, le végétal**
- **les industries mécaniques et du transport** (automobile, construction navale, ferroviaire, aéronautique...),
- **les nouvelles technologies** de l'information et de la communication avec un **secteur numérique** particulièrement en pleine expansion...

Les pôles de compétitivité existants (EMC2, ID4Car, Végépolys...) complétés par les IRT Jules Verne et B.Com, le pôle mer Bretagne-Pays de la Loire, associés aux Universités et Ecoles en phase de regroupement sont des gages de développement d'activités nouvelles (usine du futur, télécoms ...)...

Une telle région dotée de compétences nouvelles ou renforcées, notamment dans l'aménagement du territoire et le développement économique, pourrait agir directement dans le domaine des infrastructures indispensables à ce grand ouest parfois ignoré à Bruxelles et à Paris (réseaux européens de fret ferroviaire).

S'agissant du fer, des projets comme ceux de liaison à grande vitesse entre Rennes, Nantes et la Bretagne sud, entre Nantes, Poitiers et Bordeaux pourraient sans doute être initiés et/ou accélérés de même que les liaisons transverses vers Lyon.

Concernant les routes, les cohérences seraient certainement meilleures pour réaliser les liaisons infra régionales souvent inachevées à cause de politiques non concertées des départements.

Peut-être même qu'un grand aéroport au sein de ce grand ensemble, mieux argumenté, pourrait être accepté !

On pourrait imaginer aussi une autorité portuaire régionale, "débarrassée" d'une tutelle nationale souvent handicapante pour le GPM Nantes-St Nazaire et fédérant les divers ports situés sur la moitié de la façade atlantique française de Saint Malo jusqu'à La Rochelle en passant par Brest et Lorient.

Du simple point de vue des indicateurs évoqués ci-dessus, un tel ensemble compterait, sur la base des recensements 2010, plus de 8,6 millions d'habitants sur environ 13 % du territoire français et se retrouverait, en terme de PIB, toutes choses égales par ailleurs, au second rang des régions françaises derrière l'Île de France et sensiblement devant Rhône-Alpes. Ce grand ensemble pourrait totalement valoriser les fonctions tertiaires supérieures de la métropole Nantes-St Nazaire et préserver un aménagement du territoire équilibré en s'appuyant sur le pôle métropolitain Loire-Bretagne émergent, élargi à Poitiers ...

Incontestablement, l'ensemble "Bretagne—Pays de la Loire—Poitou Charentes" aurait de l'allure du simple point de vue économique.

● DU POINT DE VUE DES RÉALITÉS HUMAINES ?

Au-delà de cette construction intellectuelle, vue de Nantes et fondée essentiellement sur des indicateurs économiques, il y a aussi des réalités humaines à prendre en compte, tout aussi importantes. D'abord, celles de l'agglomération de Nantes proprement dite qui est tout à la fois, bretonne, ligérienne et poitevine dans son extension vers le sud Loire.

D'un autre côté, les Charentes tournent plus volontiers leur regard vers Bordeaux que vers Nantes. Les habitants de la Vienne sont plus proches du Limousin et de l'Auvergne que... de la mer. S'agissant des Pays de la Loire, on pourrait aussi faire le même exercice et mettre en évidence de grands écarts entre territoires infra régionaux, que les chiffres du PIB ne suffisent pas à combler.

D'autres indicateurs sont à prendre en compte sur les modes de vie, les comportements, une nouvelle définition de la richesse...

Dès lors, il faut envisager cette réforme sans a priori et sans dogmes, notamment celui qui voudrait que tout "démantèlement" soit formellement proscrit. **Les Régions actuelles ne sont pas des blocs intangibles** et leurs responsables politiques doivent accepter un débat ouvert et serein sur cette question en évitant le vocabulaire "charcutier" (dépecer, découper, démembrer...).

Une réforme réelle des Régions ne se fera pas sans remise en cause des limites actuelles. C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle était arrivée en 2008 le Comité Balladur dont la composition balayait largement le spectre politique national. Dès lors qu'on accepte l'idée du dessin d'un nouveau paysage territorial, pourquoi considérer que certaines frontières sont intouchables ? **Le monde qui s'ouvre n'est pas celui des frontières mais celui des réseaux.**

Les positions conservatrices sont d'autant plus surprenantes, que, dans le même temps, on évoque la suppression des départements. On voudrait donc redessiner des Régions, sans toucher à leurs limites actuelles et ni même à celles de départements que l'on veut par ailleurs... supprimer. Cherchons la cohérence. Accepter le "démantèlement" serait au contraire le moyen de lever les blocages et de faire preuve d'un peu d'imagination.

En prenant en compte ces réalités vécues, anciennes ou contemporaines, **c'est un territoire associant la Bretagne, les Pays de la Loire et le Poitou qui paraît le plus pertinent** avec d'éventuels ajustements à examiner au niveau des départements de la Vienne, de la Charente-Maritime (La Rochelle, son port, son université...), voire de l'Indre-et-Loire et de la Sarthe.

● DU POINT DE VUE DE LA PROXIMITÉ ET DES SERVICES PUBLICS ?

La taille de cet ensemble est supposée donner davantage de moyens et de prérogatives à cette nouvelle "Région" et ils devront, avant tout, être mis au service des habitants et des acteurs économiques, sociaux et environnementaux de ce grand territoire. Une nouvelle organisation infra régionale restera à construire dans cet objectif, prenant en compte les intercommunalités existantes ou en émergence.

Pourquoi ne pas s'appuyer sur les acquis du premier volet de la décentralisation, traduits dans la loi de décembre 2013 votée sous le gouvernement Ayrault, et notamment sur la création des pôles d'équilibre territorial, succédant aux actuels Pays, pour imaginer une construction fondée sur les réalités d'aujourd'hui ?

Pourquoi ne pas s'appuyer sur les travaux de nombreux géographes, notamment ceux de Jean Renard, qui, alliés aux cultures territoriales existantes (celle des Pays est vivace en Bretagne), seraient particulièrement utiles pour nourrir les réflexions ?

Si la réforme n'aboutit, dans l'Ouest, qu'à des additions de "statu quo" et à des mariages arrangés entre "Grands", elle n'aura servi à rien sinon à démontrer la faiblesse de la pensée politique territoriale. Et surtout, elle ne servira pas l'objectif affiché du gouvernement Valls visant à plus d'efficacité et à la réalisation d'économies, lesquelles n'apparaîtront dans le meilleur des cas qu'à moyen terme.