
Développement, rayonnement, attractivité du territoire

3 février 2010



Contribution de Jean RENARD

À propos des configurations territoriales dans l'Ouest Plaidoyer pour la prise en compte de la géographie

Résumé (pour ceux qu'une longue lecture fatigue)

Jusqu'ici, nous avons vécu depuis près d'un demi-siècle sous l'emprise d'une stratégie parisienne. La preuve en est le choix des lignes LGV et des autoroutes. Ce qui fait de l'Ouest une grande banlieue, processus conforté par la multiplication des résidences secondaires parisiennes dans nos territoires et sur notre littoral.

Si nous voulons inverser cette tendance lourde, il faut imaginer une stratégie nouvelle, dite, pour faire simple, armoricaine. Trois cas de figure sont alors possibles :

- la figure du réseau de villes initiée par la DATAR
- la figure du rapprochement Nantes/Rennes, évoquée lors du colloque du 9 octobre 2009, en faisant de ce rapprochement « l'épine dorsale » de l'Ouest de demain
- la figure tenant compte de la hiérarchie urbaine et de la position estuarienne de Nantes en tant que PIVOT de l'Ouest, Nantes tête de réseau rayonnant sur trois régions, dont Rennes, Angers, Poitiers et La Rochelle sont les relais naturels.

Je défends cette dernière option.

D'où ma proposition d'accorder un statut particulier à la ville, du type des villes hanséatiques que sont Brême et Hambourg, Länder à part entière.

En faveur de cette configuration, je mets en avant le changement de nature de Nantes qui n'est plus seulement un port et un pôle industriel, mais qui est une ville tertiaire rayonnant sur un vaste espace interrégional du fait des nouvelles fonctions accordées par l'Etat.

Je rappelle le fait fondamental du choix opéré en 1955 par l'Etat faisant de Nantes la seule métropole d'équilibre dans l'Ouest, ce qui a conduit à lui donner les fonctions de métropole provinciale et de capitale régionale qu'elle ne possédait pas au lendemain de la dernière guerre. Ces fonctions étaient alors exercées par Rennes, Poitiers, Angers et Tours.

Relisons Julien Gracq et la comparaison qu'il a faite entre Nantes, Rouen et Bordeaux.

Enfin et si le conseil de développement est appelé à donner son avis sur « le grand rapprochement », je suggère que les agences d'urbanisme dont c'est le rôle fassent le bilan et l'état des lieux des fonctions des deux agglomérations, voire des deux ensembles tels que définis par les dynamiques démographiques, et dressent la liste des complémentarités possibles. À l'image de ce qui avait été fait en 1993 par les CCI. Rappelons nous cependant que l'on ne peut dire « peu importe que telle fonction soit à Nantes ou à Rennes », parce que pour les citoyens c'est un choix décisif dans leur projet de vie.

Introduction

Elus, techniciens et société civile s'agitent beaucoup à propos d'éventuelles modifications des limites administratives dans nos régions de l'Ouest. La commission Ballardur a récemment remis à l'ordre du jour cette question récurrente.

Colloques, séminaires, ouvrages se succèdent. Blogs et forums se multiplient sur le sujet. Tout un chacun a son opinion et entend la défendre et l'expliquer. Toutefois les débats ne sont guère repris dans les programmes des différents partis pour les élections régionales. Sauf la question soulevée par les partisans du retour ou du rattachement de la Loire-Atlantique à la région Bretagne qui est un marronnier. On peut légitimement s'en étonner. Est-ce parce qu'il s'agit d'une question vive d'actualité et d'une question qui fâche que nos candidats sont si timides et discrets ? C'est dommage, il s'agit de l'avenir de nos territoires et de nos sociétés locales.

L'occasion est donnée de faire preuve d'imagination, de sortir des sentiers balisés, et d'évoquer des recompositions territoriales inédites au regard des dynamiques contemporaines et de la géographie. À notre sens, trop de réflexions tentent de justifier le rôle de l'histoire comme si celle-ci était intangible et devait à tout jamais faire office de matrice explicative. La recherche d'identités, plus ou moins perdues par l'effet de mobilité qui a saisi nos sociétés jusqu'ici marquées par l'effet de lieu, tend à faire oublier les conséquences sur les territoires des mutations contemporaines.

Si, comme un observateur l'a dit il y a peu, on assiste à la revanche de la géographie sur l'histoire, il est peut-être temps de proposer une configuration des territoires tenant compte des dynamiques à l'œuvre, notamment du poids de plus en plus considérable des grandes agglomérations qui concentrent les activités et les populations.

Les scénarios du futur

Il y a peu, des historiens ont imaginé, dans un récent numéro de la revue *Place publique* (n° 19, janvier février 2010), neuf récits d'histoire fiction. Le directeur de la revue a expliqué en introduction que ces récits n'étaient pas qu'un jeu et « qu'ils étaient une invitation à prendre au sérieux le présent et la fabrication de l'avenir ». Nous le prenons au mot. Et entendons donner à la recherche de l'identité nantaise quelques munitions supplémentaires.

Trois cas de figure sont volontiers évoqués quant au destin futur de Nantes dans l'Ouest. Soit est fait le choix d'une seule métropole, soit on reconnaît dans l'Ouest l'existence de deux métropoles et de deux régions motrices, soit on envisage le fonctionnement en réseau des grandes villes de l'Ouest.

Ces stratégies recourent implicitement le recours à deux concepts clés.

Soit on réagit en fonction d'un maillage des territoires selon un pavage hérité de la Révolution. On s'appuie sur l'existence des départements que l'on associe entre eux en fonction des héritages historiques supposés ou revendiqués des anciennes provinces disparues, rappelons le pour mémoire, en 1789. C'est la thèse défendue par les partisans du rattachement ou du retour de la Loire-Atlantique à la Bretagne dans ses limites de l'Ancien Régime. Ou encore de ceux qui prônent l'idée du retour de la Vendée dans un Poitou réunifié. Ou encore ceux qui défendent l'inclusion de la Sarthe dans un grand Bassin parisien.

Soit on prend en compte la réalité du fonctionnement des territoires en réseau, avec des frontières qui ne sont plus bornées, pérennes et intangibles, mais qui sont des espaces flous et poreux, entre lesquels se nouent et se dénouent des relations en fonction des besoins des individus et des activités. Et alors est

envisagée l'idée d'un espace régional à géométrie variable, ce qui heurte, bien entendu, les susceptibilités de nos politiques, attachés et élus d'un territoire aux limites circonscrites. C'est l'idée défendue par certains d'un réseau armoricain associant Brest à Rennes, Nantes et Angers, initié naguère par la DATAR.

Mailles et réseaux offrent donc deux approches quant à la reconnaissance des territoires. Puzzle administratif et espaces vécus par les populations ne font plus bon ménage. Les mobilités nouvelles introduisent de la complexité ⁽¹⁾.

J'ai pu écrire, il y a peu, suite à la tenue d'un colloque en octobre 2009, intitulé « Nantes - Rennes : le grand rapprochement » qu'il s'agissait là d'une fausse bonne idée. Je maintiens et je m'explique, suivant en cela les utiles réflexions du journaliste Dominique Luneau qui rappelle opportunément que « les amener (Nantes et Rennes) à coopérer sur les infrastructures (c'est le deal LGV, aéroport), les centres de recherche, les stratégies de développement, est une chose. En faire des territoires dont la gestion et l'aménagement, donc la gouvernance, seraient imbriqués en serait une toute autre ! Autant la métropole Nantes-Saint-Nazaire a des chances de devenir réalité, autant celle qui unirait de la même façon Nantes et Rennes est une fiction ». L'idée d'une seule grande région métropolitaine dont Rennes et Nantes seraient les deux pôles structurants est avancée et défendue par Pierre Veltz. Est-ce une solution viable ou bien le mariage de la carpe et du lapin ? Il existe déjà en Pays de la Loire un axe structurant de ce type, c'est celui qui relie Saint-Nazaire au Mans, via Nantes et Angers. Il a également une réelle consistance et constitue, via le TGV et l'autoroute A11, la colonne vertébrale ou l'épine dorsale de la région des Pays de la Loire. C'est l'idée défendue par le président Jacques Auxiette, qui sur ce plan chausse les bottes d'Olivier Guichard.

Or une troisième configuration, associant les concepts de maille et de réseau, autrefois évoquée par le géographe Alain Chauvet dans sa thèse « Porte nantaise et isolat choletais » (1994), semble plus convaincante et mieux répondre à l'ambition nantaise, même si elle peut apparaître utopique étant donné les inerties de notre architecture administrative et politique. Il s'agit de celle qui accorderait au grand Nantes, avec ses trois sous-ensembles (la communauté urbaine, l'axe industriel de l'estuaire jusqu'à Saint-Nazaire, et la façade balnéaire ludique et de retraite du littoral), pourquoi pas élargi au département tout entier, un statut particulier, un peu à l'image de ce que sont les Länder de Brême et Hambourg en Allemagne. J'ai déjà évoqué cette perspective dans un numéro de la revue *Place publique* qui a reçu l'assentiment d'observateurs, dont du regretté Jean Joseph Régent, l'ancien Président du Conseil de développement de Nantes métropole.

J'y reviens une fois encore et j'attends les critiques.

Le scénario de Nantes, « Länder » au sein du Grand Ouest

Les arguments en faveur d'une telle configuration ne manquent pas. Ce serait redonner à Nantes son double visage, à la fois bretonne, culturellement et historiquement, et ligérienne, économiquement.

Ce serait redonner à la Loire et à l'estuaire tout son sens d'avant et d'arrière-pays en réactivant l'axe de circulation et de passage qu'est la vallée.

C'est confirmer le rôle fondamental d'épine dorsale à cette métropole qui forme un long ruban d'urbanisation du Croisic à Ancenis et au-delà.

⁽¹⁾ On retrouve ce même type de débat entre une organisation en mailles ou en réseaux dans un article de Michel Bussi à propos du cas normand. Faut-il une seule Normandie ou bien conserver les deux régions ? Je renvoie les lecteurs à cette contribution publiée sur le site « Normandie 2010 ». L'auteur imagine un cas de figure dans lequel les fonctions de pouvoir seraient partagées entre le Havre, siège du CESR, Rouen, siège de la préfecture tandis que le conseil régional siégerait à Caen. C'est le modèle du *randstadt* hollandais entre La Haye, Amsterdam et Rotterdam. Peut-on imaginer un même cas de figure entre Nantes, Rennes et Angers ?

C'est aussi et surtout reconnaître le rôle de pivot de Nantes pour le grand Ouest tout entier, ce que les choix d'implantation des bureaux régionaux des grands groupes internationaux valident et confirment. On pourrait dresser un inventaire à la Prévert de tous ces bureaux localisés à Nantes : la DSIV de la SNCF, le service financier de la poste, l'union mutualiste des retraités, le centre d'appel télécom de Bouygues, les sièges du CIO, du Crédit mutuel centre-ouest, du Crédit lyonnais, le département titre de la Société générale, les directions régionales de Cegetel, de la générale des eaux, de Cap Gemini, Suravenir assurances, UCB locabail, Total, la multiplication récente des services dits de back office en informatique (nearshore, steria, Accentue technology). C'est aussi le siège de l'entreprise Relais et Châteaux du grand ouest. Elle abrite également la direction interrégionale des douanes et droits indirects, le centre Intefp de formation, le tribunal de la tarification sanitaire couvrant Pays de la Loire, Bretagne, Basse et Haute Normandie et la région Centre, et tout récemment le choix de Nantes de la DIR de la mer au grand dam des élus rennais. C'est encore, même si la bourse de Nantes a disparu, le siège de la société de bourse Portzamparc, membre de l'Euronext. C'est bientôt le déplacement du siège de l'ordre des architectes d'Angers à Nantes.

On pourrait multiplier ces exemples. Chaque direction régionale a son propre ressort territorial, variable selon les firmes et administrations. Mais leur siège est Nantes, là est l'essentiel. Joue l'effet de métropolisation qui tend à concentrer les centres de décision. Le même processus s'exerce à Bordeaux, Toulouse ou Lyon. Nantes comptabiliserait 852 sièges sociaux d'entreprises de plus de 50 salariés. Ce n'est pas rien.

On pourrait ajouter la liste des salons et manifestations qui se tiennent à Nantes pour l'Ouest, voire au-delà : les floralies, le salon des métiers de bouche, celui de l'industrie et de la sous-traitance, etc....

Il faudrait aussi dresser la liste des événements culturels, de la Folle journée, au musée d'histoire de la ville, qui dépassent le cadre local ou régional.

Certes, la ville n'a pas encore l'université qu'elle mérite affirmant de bons esprits, mais elle possède un tissu de grandes écoles et de centres de recherche qui ne fait que croître et embellir. On constate un effet de rattrapage vis-à-vis de Rennes. En 1990, il y avait respectivement 45 000 étudiants à Rennes, 33 000 à Nantes ; en 2006, c'est 56 000 et 47 000. L'écart se réduit. En outre les cartes des lieux des domiciles des parents des étudiants dessinent un vaste éventail autour de Nantes, couvrant tout l'Ouest.

Toute analyse se doit de reconnaître la réalité de la hiérarchie urbaine. Avec 600 000 habitants dans la communauté urbaine, près d'un million pour le grand Nantes tel que nous l'avons dessiné, Nantes est la seule ville de l'Ouest apte à se mesurer aux grandes métropoles européennes, et encore modestement. Mais la métropole nantaise ne saurait se réduire à son rôle de locomotive bretonne et ligérienne, elle l'est aussi pour les territoires au sud du fleuve, de la Rochelle à Poitiers, de la Vendée au choletais. La porte nantaise ne s'ouvre pas que sur la Bretagne historique.

D'autres indicateurs de hiérarchie urbaine vont dans le même sens. Que ce soit le nombre et la part des emplois dits stratégiques (étude de Philippe Julien de l'INSEE) et leur progression, (18 000 à Nantes en 1994, 7^e rang national, 25 500 en 1999), le nombre de redevables de l'ISF (3 847 à Nantes en 2006, 2 268 à Rennes et 1 229 à Angers), la progression du nombre d'avocats (120 en 1980, 680 en 2009), les migrations d'actifs entre les deux derniers recensements (25 866 parisiens sont venus s'installer à Nantes, tandis que 16 367 nantais migraient vers la région parisienne).

On pourrait aussi rappeler que la première installation d'IKEA dans l'ouest s'est faite à Nantes, idem pour la salle du Zenith, examiner les choix opérés par les grands groupes de rock, comme Ramstein ou Tokyo Hôtel dans leurs tournées en province. Ou encore se souvenir que, lors des manifestations sociales, le nombre des participants nantais est toujours bien supérieur à la mobilisation dans les autres villes de l'Ouest. Le dernier exemple du 1^{er} mai 2009 est sans appel.

Il faut regarder la totalité de l'espace de commandement et d'influence de la ville, lequel déborde largement le seul espace armoricain. C'est que Nantes a changé de nature, ce n'est plus le port industriel et colonial du passé, et un kyste urbain au milieu de campagnes qui lui étaient hostiles ou indifférentes. Ce n'est plus la ville décrite par Julien Gracq, il faut s'en persuader. La façade maritime du sud-Finistère à la Rochelle est dans son espace de vie, ce fut le cas jadis, au temps des conserveries, le temps d'Amieux, de Cassegrain et des autres, c'est aujourd'hui le cas de la « sailing valley » qui lui permet de retrouver sa capacité d'organisation du littoral. Métropole maritime, elle est aussi devenue métropole terrienne par le rôle qu'elle exerce sur les villes voisines et les campagnes. Elle seule est à même de jouer un rôle de contrepois à

l'influence parisienne, sinon c'est faire et accepter que l'Ouest devienne une grande banlieue de Paris, ce à quoi conduit la construction des infrastructures depuis trente ans, et ce que reconnaissaient les auteurs du récent volume de la géographie universelle publiée par la GIP Reclus de Montpellier.

Ce choix de faire bénéficier Nantes d'un statut original, métropole européenne de type hanséatique au service d'un grand ouest à trois régions, chacune à quatre départements autour, un peu comme Brème et la Basse-Saxe, pourrait s'imaginer dans le cadre des sept ou huit métropoles évoquées par la commission Ballardur. Notons au passage qu'une autre ville, Marseille en l'espèce, possède des caractères proches de Nantes quant à son rôle sur plusieurs régions dans le sud-est. Que ce soit aussi un ancien port colonial, longtemps isolé de son arrière-pays, n'est sans doute pas fortuit.

Cette proposition ne fait que reprendre celles évoquées dès la fin du XIXe siècle par Vidal de la Blache, puis par Clémentel après la première guerre mondiale. Toutes ces propositions tentaient de définir l'aire d'influence nantaise et de lui donner consistance. Elles regroupaient l'espace compris entre la Rochelle et le sud du Finistère, incluant même quelquefois la région tourangelle. Ces configurations faisaient de Nantes une ville mi chair mi poisson pour reprendre l'image de Julien Gracq, dont l'aire des relations englobait le littoral, les bocages armoricains mais aussi les campagnes industrialisées au sud-est du fleuve. C'est ce vaste ensemble territorial qui constitue l'arrière-pays de Nantes. Certes, les limites sont incertaines, floues et dynamiques mais elles existent dans les têtes et dans les faits.

Il ne faut pas, pour l'avenir de Nantes, jouer petit bras. C'est à l'échelle du grand Ouest tout entier, et non pas à celle des provinces d'autrefois, qu'il faut envisager le futur de Nantes. Seule la configuration que nous proposons est à même de reconnaître la vocation métropolitaine de la ville qu'elle mérite et qui se construit sous nos yeux depuis 1955, avec le choix effectué suite au rapport Hauteux-Rochefort d'en faire une métropole d'équilibre, la seule dans l'Ouest.

Le retour des grandes fonctions métropolitaines que lui a accordées l'Etat, et sa dynamique économique et culturelle, sont les atouts et les arguments en faveur du statut original que nous proposons. Sachons être ambitieux. C'est le moyen de se battre à armes égales avec d'autres métropoles estuariennes - n'oublions pas ce fait fondamental de sa géographie qui est sa situation sur l'estuaire de la Loire, ce qui explique la singularité de Nantes – et notamment avec la Basse Seine et le duopole Rouen Le Havre et avec la Gironde et Bordeaux. Ce sont ces trois ensembles estuariens qu'il faut comparer et analyser.

Ces réflexions n'empêchent pas de multiplier les coopérations avec Rennes et les autres villes de l'Ouest, c'est même une nécessité. D'ailleurs les responsables économiques, les entrepreneurs et les universitaires n'ont pas attendu les politiques pour les multiplier !

Nous manquons d'une observation en continu de ces dynamiques. Ce que nous réclamons depuis plus de vingt ans suite à l'initiative du GIP Reclus de mettre en place un tel outil. Cela permettrait de dépasser les déclarations d'intention.

En 1993, une étude comparée des fonctions métropolitaines de Nantes et de Rennes avait été conduite sous la responsabilité des chambres de commerce. J'en ai tiré alors matière à une contribution dans la revue des géographes nantais : « Nantes-Rennes, je t'aime, moi non plus ». Depuis, beaucoup de choses ont changé, des rapprochements opérés. Je songe sur le plan universitaire à la mise en place de presses académiques dont le siège est rennais. Mais il y a beaucoup d'autres collaborations qui ont vu le jour en tous les domaines. Encore faudrait-il en tenir le registre afin d'aller plus loin.

Tous ces constats ne sauraient empêcher la réalité d'une hiérarchie urbaine et la reconnaissance dans un réseau d'une tête de réseau.

Les propositions et projets contenus au sein de la commission Ballardur envisagent de retenir un seuil de 450 000 habitants pour les agglomérations qui auraient le statut de métropole. Nantes dépasse le seuil, Rennes non (384 000 habitants en 2006). On ne connaît pas les raisons précises du seuil retenu. Mais ces nouvelles entités territoriales exerceraient des compétences jusqu'alors dévolues aux communes, départements et régions (action sociale, urbanisme, gestion du foncier). Pour les agglomérations de 200 000 à 450 000 habitants, écartées du petit cercle des métropoles, on envisage des pôles. Ainsi en irait-il pour le Grand Nancy, associé à Metz métropole.

On pourrait peut-être envisager une formule de ce type afin d'associer Rennes à Nantes ? Comme on le pourrait pour Saint-Etienne vis-à-vis de Lyon ?

Les chantiers demeurent ouverts, toutes les coopérations sont envisageables, mais les compétitions également. Le projet de la commission Balladur et le rapport Tourret, et la perspective d'élire un conseil territorial siégeant à deux niveaux (département et région) au scrutin uninominal à un tour, risquent de rebattre les cartes en ce qui concerne la gouvernance et la coopération entre territoires. Notre suggestion d'un statut original pour la métropole nantaise entre dans l'un de ces schémas de recomposition. Il a le mérite de bousculer les inerties politiques, mais en 1789 ce fut un tout autre bouleversement !

Les cartes des dynamiques démographiques d'aujourd'hui publiées par l'INSEE, reprises par la presse régionale, vont dans notre sens. On y reconnaît aisément un vaste ensemble s'étirant sur le littoral du Finistère-sud à la Rochelle et s'étalant vers l'intérieur jusqu'à Angers, englobant la Vendée et dont Nantes est le cœur. Et puis une deuxième grappe de croissance est constituée de Rennes à Saint Malo Dinard et Saint-Brieuc. Ce sont là les deux pôles dynamiques dans l'Ouest, mais le premier est incomparablement plus vaste que l'autre et justifie, s'il en est besoin, le choix de Nantes comme seule métropole de l'Ouest.

C'est le même constat que fait Jean-Antoine Mathys, ancien directeur général des services de la ville de Nantes dans le courrier des lecteurs de Place publique de janvier 2010. Il reconnaît un grand bassin d'emploi de Rennes à Saint-Malo et Saint-Brieuc, et propose, pour que Nantes/Saint-Nazaire devienne la grande métropole dont l'Ouest a besoin, de regarder vers l'océan et ensuite d'irriguer un large territoire allant de Brest à La Rochelle, en passant par Tours.

Au total, la configuration territoriale que nous proposons ne fait que retrouver la vocation nantaise d'un port de fond d'estuaire qui a fait son histoire et sa fortune. Donnons lui le statut digne des fonctions qu'elle assume.