

### Délégation

## "Développement, rayonnement, attractivité du territoire"

---

12 mai 2009

### Contribution de Michel Jouvét

## Face à la crise, les nouvelles frontières de Nantes Métropole

*Contribution parue dans le dossier intitulé « Crise : les territoires pris dans la tourmente » que consacre Place Publique dans son numéro de mai et juin.*

RÉSUMÉ> Face à la crise globale et durable qui affecte le monde et les menaces qui en résultent pour notre économie et notre cohésion sociale, notre territoire n'est pas dépourvu d'atouts, même s'il souffre d'une insuffisante ouverture internationale et d'une faiblesse de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le moment est en tout cas venu de rechercher de nouvelles solidarités et coopérations entre les collectivités au-delà des limites régionales. Bref, Nantes Métropole doit s'assigner de nouvelles frontières.

### 1- Le monde change : de quelle crise s'agit-il ?

La crise a fait soudainement irruption dans notre quotidien en septembre 2008 avec des effets mesurables sur la vie des ménages, des entreprises et des collectivités. Elle provoque une peur grandissante de nos concitoyens désarmés devant un avenir incertain ; ils mesurent que « quelque chose » d'imprévu les menace brutalement : le monde change et les change, pourront-ils le changer ?

C'est une crise systémique, révélatrice de tendances lourdes et durables de nos sociétés. Les premiers effets d'une dérégulation économique sont apparus dès 2006 et la crise des *subprimes* n'en est qu'un accélérateur. Les réponses à y apporter relèvent des politiques nationales et internationales mais c'est aussi ici et maintenant qu'il faut prendre en compte les ruptures qu'une nouvelle donne nous impose : il s'agit tout simplement de penser global pour agir local.

**Le monde change** et comptera 9 milliards d'êtres humains en 2050 pour 6 milliards aujourd'hui, soit 80 millions de plus chaque année. Il ne supportera pas demain des milliards de personnes enfermées dans un grand niveau de pauvreté et confrontées à l'image de sociétés soi-disant d'abondance par une information accessible sur toute la planète. Les émeutes de la faim constatées depuis 2006 dans de nombreux pays en sont les premiers signes.

Des pays longtemps considérés comme émergents : la Chine, le Brésil,... connaissent une croissance économique à deux chiffres générant des besoins considérables en matières premières. Ils développent une production manufacturière reposant sur un faible coût de main-

d'œuvre qui concurrence nos propres productions. Ils développent aussi leurs capacités scientifiques avec, comme en Inde, une économie de services attractive et qualifiée. Cette croissance, cumulée à celles des pays industrialisés, menace gravement les équilibres écologiques de la planète.

**La mondialisation** des échanges et la généralisation des flux accentuées par les nouvelles technologies de l'information impactent l'ensemble de l'économie mondiale. Les politiques néolibérales de dérégularisation ont massivement accentué cette évolution. Seule une nouvelle gouvernance mondiale pourrait y apporter des réponses structurelles satisfaisantes. A défaut, le 21<sup>e</sup> siècle risque d'être confronté à des conflits planétaires où la loi du plus fort imposera sa politique.

*Et si l'Union européenne face à cette crise était menacée dans ses fondements institutionnels ainsi que l'euro en raison d'une situation budgétaire dégradée (Hongrie,...) ou inquiétante (Espagne, Irlande...)?*

**Avec la financiarisation de l'économie** des fonds internationaux mobilisant des centaines de milliards d'euros sont réinjectés dans l'économie mondiale à la recherche d'une rentabilité spéculative annuelle à deux chiffres, incompatible avec la capacité de l'économie productive à les rémunérer durablement à ce niveau. Cette bulle spéculative a éclaté mais ces fonds financiers internationaux sont pour autant toujours actifs.

Enfin **le développement de la précarité et de l'exclusion sociale** sur toute la planète, comme en témoigne la hausse du chômage au Japon, en Chine ou en Russie, frappe aussi durement le territoire de Nantes Métropole où un ménage sur quatre dispose de moins de 1200 € par mois. C'est un terreau fertile pour le développement des extrémismes de tous bords.

## **2- Quelles menaces et quels atouts pour notre territoire ?**

**Les menaces sont économiques.** L'économie territoriale est menacée par l'internationalisation des échanges et l'externalisation des tâches qui éloignent les entreprises de leur territoire d'implantation. Elle est menacée par l'emprise de fonds financiers internationaux spéculatifs dont dépend le destin d'un nombre accru d'entreprises.

Aussi il est impératif de renforcer une gouvernance économique territoriale pour développer les activités et les emplois. La capacité des territoires à mobiliser en réseau leurs ressources et à les connecter avec d'autres centres internationaux constitue un avantage concurrentiel pour leurs entreprises.

*Et si les chantiers de Saint-Nazaire étaient délocalisés, et si Airbus industrie devait restructurer ses sites de Loire-Atlantique ?*

**Les menaces sont écologiques.** Tôt ou tard la demande en pétrole dépassera durablement l'offre et le prix du baril restera orienté à la hausse si de nouvelles sources d'énergie alternatives et abordables ne sont pas massivement développées.

*Et si les ménages habitant loin de leur lieu de travail et utilisant leur véhicule pour s'y rendre ne pouvaient plus supporter le coût du carburant ? En l'absence de solutions alternatives ce serait un exode vers les villes succédant à l'exode rural des années 1950-1970 avec toute une politique d'implantation des zones d'habitation et des transports publics à repenser.*

Le partage des ressources de notre planète, y compris de l'eau, est aussi une question cruciale du siècle qui bouleversera profondément notre économie, ici et maintenant, de l'agriculture à l'industrie.

*Et si le réchauffement climatique s'accroissait avec des nappes phréatiques qui s'étiolent et un faible débit de la Loire et de la Vaine pendant six mois ? De forts conflits d'usage sur l'eau en*

*résulteraient, l'agriculture et les paysages de notre territoire se modifieraient en ressemblant dans quelques décades à ceux du Sud-Ouest de la France. L'eau serait alors un enjeu premier pour le développement de notre territoire.*

**Les menaces sont sociales.** La cohésion sociale de notre territoire est menacée par l'exclusion du marché du travail, notamment des jeunes, le développement de la précarité et la désespérance sociale d'un nombre accru de familles qui n'arrivent pas à boucler leurs fins de mois.

*Et si les ménages ne pouvaient plus rembourser leurs emprunts immobiliers ? Notre cohésion territoriale serait menacée par un marché immobilier dévalorisé dans le périurbain éloigné des transports en commun et une forte pression dans le milieu urbain ou le long des territoires irrigués par les transports en commun.*

**Atouts et faiblesses.** La Loire-Atlantique regroupe des atouts structurels uniques en France : façade maritime ; tourisme ; espaces naturels ; port à vocation internationale ; industries diversifiées ; agriculture et agroalimentaire performants ; équipements routiers, ferroviaires et aéroportuaires ; métropole à vocation européenne avec des centres urbains et ruraux attractifs.

Mais le développement insuffisant de l'enseignement supérieur et de la recherche est une faiblesse notoire de même que son ouverture internationale.

Enfin la métropolisation induit une concentration de la richesse économique et fiscale sur un territoire centralisé dont les territoires périphériques sont peu bénéficiaires. Cette tendance lourde peut menacer notre cohésion sociale et provoquer une fracture territoriale dans l'aire urbaine.

### **3- Une coopération accrue entre les collectivités : une nécessité face à la crise**

Pour agir efficacement face à la crise, des coopérations constructives entre les collectivités sont indispensables, notamment avec les régions qui nous entourent, excentrées comme nous des pôles européens de développement, et en premier lieu la Bretagne autour d'un axe Nantes-Rennes.

À titre d'exemples récents, interrogeons-nous sur la difficulté des régions de l'Ouest à faire valoir leurs projets de pôles de compétitivité, sur l'incapacité des universités de Nantes, de Rennes et d'Angers à présenter un projet ambitieux commun dans le cadre du plan gouvernemental campus, sur celle des grandes écoles agronomiques de l'Ouest avec les centres INRA à constituer un grand pôle commun, ou encore sur le contenu interrégional insuffisant des derniers contrats de projets,...

Cette coopération est d'autant plus impérieuse que nous n'avons pas pris la mesure de l'impact de la restructuration de l'État ni celle, plus perceptible, de la raréfaction des financements publics. Avec les multiples réformes sectorielles engagées (hôtelière, hospitalière, judiciaire, militaire, scolaire et universitaire,...) et les mises en concurrence territoriale (pôles de compétitivité, plan campus, appel à projets...) l'État signe la fin d'une politique nationale d'aménagement et de solidarité territoriale.

Le territoire pertinent de cette coopération sera celui des acteurs qui partagent une ambition commune. Il est en devenir au-delà des territoires institutionnels actuels gérés par des instances parfois plus soucieuses de leur pré carré et des voix de leurs électeurs. Il se construira à condition que les collectivités soient capables de coopérer pour définir des stratégies communes et partager leurs ressources.

### **4- Quelles ambitions pour notre territoire ?**

Notre ambition repose sur une analyse sans concession de nos atouts, de nos faiblesses et des menaces existantes. Elle répond aux trois enjeux du développement durable.

Notre ambition sera économique car notre région doit consolider ses emplois et transmettre aux générations futures un territoire attractif. Territoire ouvert sur le monde pour offrir des métiers diversifiés reposant en priorité sur l'économie productive et celle de la connaissance avec l'apport de l'économie publique, résidentielle et touristique.

Notre ambition sera sociale pour contrecarrer les menaces qui pèsent sur notre cohésion.

Notre ambition sera écologique pour préserver les ressources rares de notre territoire et de la planète.

C'est la responsabilité des élus de proposer, pour contrecarrer les menaces qui pèsent sur notre territoire, un projet ambitieux reposant sur une vision anticipatrice d'un futur voulu et non pas subi. Au-delà des politiques nationales et internationales, ce seront les territoires les plus innovants qui seront les mieux armés pour affronter une nouvelle donne.

## **5- Quels projets pour notre territoire ?**

Nantes, la belle endormie des années 1970 a connu un développement prodigieux et peut être fière des résultats obtenus.

Pourtant, Nantes est confrontée à de nouvelles menaces que la crise actuelle exacerbe et qui nécessitent des stratégies nouvelles pour assurer à la fois sa cohésion sociale et ses développements futurs.

Alors Nantes veut-elle regarder, comme elle a su le faire dans le passé, vers son avenir et prendre en compte une nouvelle donne marquée par la crise qui exige de revisiter les stratégies actuelles ?

**Le développement de la Métropole Nantes-Saint-Nazaire n'est plus, à elle seule, une stratégie adaptée.** Cette stratégie prolonge les politiques actuelles. Face à la crise, elle est un repli sur soi dangereux. L'absence des territoires du sud de la Loire et le développement insuffisant du trafic portuaire en limitent l'impact. Cette stratégie n'assure pas la cohésion sociale du bassin de vie nantais ni le développement des fonctions métropolitaines à un niveau satisfaisant. Nantes-Saint-Nazaire restera une métropole inachevée qui ne pourra pas devenir une métropole achevée en comptant sur ses seules forces ou en imposant sa stratégie aux autres.

Aujourd'hui la métropolisation façonne l'ensemble de l'aire urbaine nantaise et Nantes rompt avec son passé de ville insulaire isolée des territoires de son environnement géographique. Aussi Nantes doit envisager de nouvelles stratégies anticipatrices en coopération avec les territoires de son environnement.

**Le « grand Nantes » et « Réseau Atlantique Euro Métropole » : deux projets anticipateurs pour prendre en compte les** menaces qui pèsent sur nos territoires. Pour répondre à ces menaces une nouvelle vision s'impose, concrétisée par deux projets distincts mais fédérateurs qui s'enrichissent mutuellement. Ils ne s'opposent pas au projet précédent mais l'englobent.

Ils privilégient une mutualisation importante des ressources humaines et budgétaires des collectivités favorisant la réduction des coûts cachés résultant de l'enchevêtrement de leurs structures. Ils permettent de focaliser les ressources sur les priorités stratégiques.

**« Le grand Nantes ».** Ce premier projet repose sur des politiques cohérentes de services et de transports, d'équipements publics et d'urbanisme au niveau du bassin de vie que constitue l'aire urbaine nantaise : une centaine de communes en expansion sur un axe Nord-Sud. Ces politiques de coopération territoriale élargie permettent d'en assurer la cohésion sociale et territoriale. C'est aussi une nouvelle intelligence économique territoriale à promouvoir à ce niveau avec les acteurs publics et privés pour consolider les emplois, accompagner le développement des PME et PMI.

Ce projet suppose la création d'une instance de gouvernance territoriale réunissant les maires concernés, accompagnée de la création d'un conseil de développement à l'échelle de l'aire urbaine.

**"Réseau Atlantique Euro Métropole" : un pôle européen de villes en réseau de coopération métropolitaine.** Ce second projet s'appuie sur la construction d'une métropole multipolaire de villes en réseau à vocation européenne et internationale pour constituer une masse critique prenant en compte la mondialisation de nos sociétés et la restructuration de l'État. Il repose sur un fort partenariat entre Nantes et Rennes associant les grands centres urbains (Brest, Angers,...) et ruraux de notre environnement.

Cette coopération métropolitaine repose sur l'animation d'un nombre limité de grands projets structurants, ambitieux et lisibles, construits autour de quatre grands piliers :

- les transports et les communications pour ouvrir l'accès de nos territoires aux grands centres européens
- l'enseignement supérieur, la recherche et les transferts de technologie avec la constitution d'une université polytechnique Atlantique en réseau pour focaliser nos ressources sur quelques grands domaines d'excellence.
- le développement international de la compétitivité des entreprises et de notre capacité à attirer de nouveaux investisseurs en s'appuyant sur nos pôles de compétitivité et la constitution de *clusters* d'entreprises
- enfin une politique commune d'événements culturels majeurs pour développer le sentiment d'appartenance des citoyens à un même territoire métropolitain et lui donner une lisibilité nationale et européenne.

Dans premier temps ce réseau de villes pourrait être animé par une instance légère à présidence tournante entre Nantes et Rennes accompagnée de la création d'un groupe projet pour identifier les priorités concrètes à retenir et d'un conseil métropolitain atlantique reposant sur les conseils existants.

**Pour réussir ces deux projets une condition impérative : faire travailler ensemble les acteurs territoriaux.** C'est en réunissant les acteurs publics et privés dans une démarche participative de formation et d'anticipation que sera initiée la mobilisation des ressources pour apprendre ensemble à changer notre vision du territoire. À ce titre une université citoyenne métropolitaine d'été pourrait être organisée tous les deux ans à l'initiative des conseils de développement.

Enfin cette démarche de formation-action pourrait s'appuyer sur la constitution, à côté de l'Institut des études avancées à Nantes, d'un Institut des métiers de la ville et du développement territorial, instance légère au service de l'action, comparable à un groupement d'intérêt économique regroupant les personnes ressources concernées.

## **6- Osons ouvrir un débat iconoclaste**

### **Les valeurs en question**

Il n'est pas acquis que les valeurs qui ont fondé notre développement : ouverture sur le monde, tempérance, solidarité, esprit d'entreprise, soient adaptées au monde de demain ni partagées par les nouvelles générations. Sommes-nous confrontés à un éclatement de ces valeurs et si oui sur quelles valeurs fonder nos projets ?

Nos projets sont-ils en phase avec les attentes profondes de la grande majorité de la population, et si oui lesquelles : celles des populations à revenu aisé ou à faible revenu, celles des chercheurs, celles des jeunes ?

### **Le "jeu" des acteurs**

Le Grand Nantes et une métropole en réseau Nantes, Rennes et Angers sont-ils une douce utopie qui ne résistera pas aux égoïsmes territoriaux ? Les représentants du tissu institutionnel et économique de Nantes/Saint-Nazaire, le conseil général ou les Conseils régionaux concernés ne s'y opposeront-ils pas pour protéger leurs prérogatives ? La même majorité politique qui dirige les collectivités concernées est-elle un avantage ou un obstacle pour faire avancer ces projets ?

Enfin pour réussir cette métropole, Nantes ou Rennes ne doivent-ils pas considérer que le choix

de l'une ou l'autre comme "capitale" de ce nouvel ensemble est un débat dépassé ? Le concept de duo-pôle utilisé en son temps pour Nantes/Saint-Nazaire ou encore celui plus récent de métropole multipolaire en cours de réflexion, notamment à Lyon, gagneraient à être transposés.

Au-delà des convictions de chacun, seul un engagement moral et un courage anticipateur des grands acteurs des collectivités permettront de mettre en œuvre ces projets ; l'avenir de nos territoires en dépend.

### **La réforme des collectivités**

La réforme des collectivités territoriales envisagée par le gouvernement avec le comité Balladur pourrait constituer, si elle est un jour mise en œuvre, une donne entièrement nouvelle. Le renforcement des métropoles, l'élection de leurs élus au suffrage universel ainsi que ceux des intercommunalités peuvent constituer de réelles avancées.

Une reconfiguration de nos régions conforteraient-elles le projet d'une métropole en réseau ou la handicaperaient-elles ? Il faut en mesurer sans a priori les avantages et les inconvénients.

Quoi qu'il en soit, le renforcement des coopérations entre la Loire-Atlantique et la Bretagne, entre Nantes et Rennes, aujourd'hui notoirement insuffisant mais pourtant dès à présent juridiquement possible est indispensable. Au-delà des discours sur une éventuelle réforme les élus de ces collectivités gagneraient à engager concrètement dès maintenant cette coopération avec volonté et audace. Ce serait la réponse la plus crédible à leur volonté d'agir.

### **Des moyens irréalistes ?**

Le maintien de la cohésion sociale et la satisfaction des besoins sociaux (santé, grande dépendance,...) et le développement d'un réseau métropolitain de villes supposent des financements publics considérables. Les grands investissements structurants (aéroport de Notre-Dame des Landes, liaison ferroviaire rapide Nantes-Rennes, franchissement routier de la Loire en aval de Nantes, liaison ferroviaire rapide vers les centres de développement de l'Europe) se chiffrent en milliards d'euros.

Il en est de même pour accompagner le développement du socle productif des entreprises et assurer les investissements nécessaires à la recherche et aux transferts de technologie.

Avec la raréfaction des financements publics, les collectivités territoriales ne pourront pas couvrir l'ensemble de ces besoins et devront faire des choix draconiens pour retenir les plus prioritaires et anticipateurs. Ces choix supposeront un courage politique fort de la part des dirigeants : sont-ils prêts à l'assumer et le cas échéant à en supporter le prix électoral ?

## **7- Il est urgent que les citoyens mesurent les défis**

Les citoyens doivent s'approprier les enjeux d'un monde qui change et que la crise nous révèle. Cet objectif impératif suppose une forte politique d'information et de formation dont l'organisation pourrait être confiée aux conseils de développement.

Les débats sur les stratégies territoriales sont trop limités aux élus et aux experts. C'est une situation grave qui éloigne les citoyens des choix les concernant et qui engagent les générations futures. Enfin la démocratie ne se limite pas à l'implication éphémère des citoyens dans les consultations électorales. Bien au contraire les citoyens sont des acteurs à part entière de l'élaboration des stratégies territoriales.

Aussi il est capital d'organiser un large débat citoyen sur les stratégies possibles. Il pourrait être organisé par les conseils de développement, avec la constitution d'une instance légère de concertation entre eux débordant le cadre des Pays de la Loire. Ce débat pourrait donner lieu tous les deux ans à une publication suivie d'un débat public. C'est une condition pour que des citoyens majeurs comprennent la complexité du monde où ils vivent et la nécessité de choix anticipateurs qui ne se limitent pas à la gestion de nos prés carrés.