



Mots. Les langages du politique

97 | 2011

Les collectivités territoriales en quête d'identité

Quand les Côtes du Nord sont devenues les Côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité

When Côtes-du-Nord became Côtes-d'Armor. Identity and attractiveness, two compelling arguments in favour of the county's name change

Quando las Côtes-du-Nord devinieron en Côtes-d'Armor. El departamento entre identidad y atracción

Christian Le Bart et Thomas Procureur



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/mots/20475>

DOI : 10.4000/mots.20475

ISBN : 15/11/2013

ISSN : 1960-6001

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 15 novembre 2011

Pagination : 31-44

ISBN : 978-2-84788-326-8

ISSN : 0243-6450

Référence électronique

Christian Le Bart et Thomas Procureur, « Quand les Côtes du Nord sont devenues les Côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 97 | 2011, mis en ligne le 15 novembre 2013, consulté le 22 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/mots/20475> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/mots.20475>

Quand les Côtes-du-Nord sont devenues les Côtes-d'Armor. Le département entre identité et attractivité

Sur la base de ce que les juristes appellent la « clause générale de compétence », les collectivités territoriales sont à même de s'investir dans la prise en charge de la plupart des « problèmes » posés à leur échelle. Il en résulte, au niveau de ce que les politistes désignent sous le nom d'« agenda politique », une très grande diversité d'actions publiques visant à résoudre des problèmes eux-mêmes très divers. L'objectif de cette contribution est de mettre l'accent sur les politiques ayant pour finalité le changement de nom de la collectivité départementale. Si le changement de nom, dont on rappellera qu'il n'est pas de la seule compétence de celle-ci, aboutit en fin de compte rarement, on sera en revanche frappé par la récurrence des chantiers ouverts ces dernières années, souvent d'ailleurs à l'initiative des élus eux-mêmes. La question n'est certes pas inédite¹, mais elle prend, depuis les lois de décentralisation, une ampleur particulière.

On tentera d'expliquer cette acuité en formulant l'hypothèse selon laquelle le nom est de plus en plus souvent perçu comme attribut objectif d'un territoire, qu'il est supposé faire image à l'extérieur, et qu'à ce titre il participe de l'attractivité dudit territoire. Le nom devient dès lors une variable déterminante du développement territorial ; il peut et doit être changé si, au lieu d'attirer, il fait fuir ou même s'il indiffère (Cardy, 1997). La problématisation du nom s'inscrit donc en référence au développement du marketing territorial. Nous illustrerons cette montée en puissance des thématiques d'image, d'attractivité et de marketing à partir de l'exemple des Côtes-du-Nord, devenues Côtes-d'Armor en 1990. Nous montrerons que cette logique de marketing et de développement interfère toutefois avec une autre logique, plus classique celle-là, la logique identitaire, en

1. On se souvient par exemple, en 1941 et en 1955, de la Charente et de la Seine *Inférieures* devenant *Maritimes*, de la Loire *Inférieure* devenant *Atlantique* (1957), des *Basses Pyrénées* devenant *Pyrénées Atlantiques* (1969), des *Basses Alpes* devenant *Alpes de Haute-Provence* (1970).

référence cette fois à la capacité des habitants à se reconnaître dans une dénomination dont ils estiment qu'elle leur appartient. D'où le souci des élus de travailler à l'acceptabilité politique des changements de nom qu'ils tentent de promouvoir, afin de faire coïncider au mieux ces deux logiques différentes.

Le nom du département comme argument de marketing territorial

L'analyse des débats publics autour du nom du territoire est précieuse car elle permet de prendre la mesure des croyances qui s'attachent au nom et qui sont désormais de nature à constituer celui-ci en *problème*, à charge pour les élus ayant la responsabilité du territoire de se mobiliser en ce domaine.

On peut en effet avancer l'idée qu'avant la décentralisation, le nom du territoire ne faisait guère problème. Il serait apparu artificiel d'établir un lien entre nom et, par exemple, développement territorial. Le nom était perçu comme différenciant un territoire, lui conférant singularité et personnalité. Si certains villages portaient un nom cocasse ou amusant², on en restait au registre léger de l'anecdote. Le nom n'était guère pris au sérieux, et c'est par exemple sur un mode badin qu'était abordée la question de savoir quel nom est donné aux habitants de tel territoire. Marqueur identitaire (il n'est parfois connu que des intéressés), ce nom relevait de la fatalité du langage institué. La violence symbolique exercée par l'État, monopolisant le pouvoir de faire advenir un nom et donc une identité, était finalement oubliée au profit d'une naturalisation facilitée par la sédimentation historique des noms. La logique à l'œuvre est celle de l'identité prescrite, reçue de l'extérieur et non négociable. Quelle qu'ait pu être la teneur des débats relatifs à la nomination des départements en 1790, pour l'essentiel ces noms étaient acceptés, leur ancienneté historique suffisait à les légitimer, ils pouvaient apparaître comme attributs objectifs d'un territoire. Comme le nom de famille, le nom du territoire est inscrit dans la réalité inébranlable des mots et des choses, qu'il plaise ou non.

Cette mécanique prescriptive a certes connu des exceptions. Dans certains départements a pu se poser un problème de susceptibilité identitaire, lorsque le nom semblait lourd à porter. Ainsi les revendications déjà mentionnées concernant des noms de départements jugés péjoratifs car encombrés des adjectifs *inférieur* ou *bas* (Basses-Pyrénées, Loire-Inférieure...). On ne discutera pas ici des évidentes connotations qui alourdissent ces dénominations (Constantin de Chanay, Rémi-Giraud, 2002 ; Lakoff, Johnson, 1985). Constatons simplement les ressorts des revendications de l'époque : ces adjectifs sont jugés insultants pour les habitants des départements concernés, qui n'ont

2. On pense au sketch télévisé maintes fois rediffusé de l'émission *Le petit rapporteur* (1970) au cours duquel le journaliste Pierre Bonte interviewait le plus sérieusement du monde le maire du village de Montcuq...

aucune envie d'être perçus comme *inférieurs* ou comme *bas*. Utilisé de la sorte, le registre de la verticalité apparaît porteur d'une identité négative³. L'État se voit reprocher d'avoir construit des identités lourdes à porter, stigmatisantes. La discussion en reste à ce niveau, celui des identités. Jusque donc dans la dénonciation de son effet stigmatisant, le nom demeure un attribut objectif naturalisé : il est ce qu'il est.

Les choses changent dans la décennie qui suit la décentralisation. Le nom du territoire est beaucoup plus systématiquement problématisé. La question se pose des effets qu'il produit, et qui sont censés être décisifs. Le nom n'est plus seulement, pour les habitants du territoire, un marqueur identitaire ; il devient un élément clé de l'attractivité de celui-ci. La question se déplace : elle n'est plus seulement de savoir si les habitants se reconnaissent dans l'identité proposée, ou si cette identité est valorisante ; elle est désormais bien davantage de savoir si les gens extérieurs au territoire, en particulier ceux qui sont en mesure de contribuer à son développement, en ont ou pas une bonne image. Le nom est-il porteur de notoriété ? Est-il chargé de connotations positives ? On observe un basculement assez radical dans la façon dont la question du nom est « cadrée », problématisée. On glisse d'une problématique identitaire à une problématique centrée sur le développement du territoire. Le nom se voit conférer une fonction inédite : participer de l'attractivité d'un territoire, de son rayonnement. Le regard se déplace des habitants eux-mêmes vers le reste du monde : qui connaît le territoire ainsi dénommé ? Qui peut le localiser ? Quelle image a-t-il ? La question est moins de savoir si les habitants se reconnaissent dans le nom du département que de savoir si ce nom fait image à l'extérieur.

Il faut, pour comprendre ce basculement, revenir sur le contexte de la décentralisation. Celle-ci a accentué et explicité les phénomènes de concurrence entre territoires, et cela à de multiples échelles, depuis la concurrence régionale entre villes moyennes jusqu'à la concurrence européenne entre métropoles ou entre régions, en passant bien sûr par la concurrence nationale entre grandes villes (Le Galès, 2003 ; Davezies, 2008). Dans un contexte qui est aussi celui de la crise économique et de la désindustrialisation, la mobilité croissante des entreprises banalise la rhétorique d'attractivité. La croyance qui sous-tend cette concurrence est la croyance en la mobilité accrue des richesses et des individus. Ces derniers sont supposés opérer des choix de localisation plus ouverts que par le passé : choix résidentiels des ménages, choix d'une université pour les étudiants, choix touristiques, choix d'implantation des entreprises... On peut discuter au fond de cette représentation de la société placée sous le signe de l'hypermobilité : importe avant tout ici que les élites

3. Le cas de la Basse-Normandie fait-il exception ? Ce n'est pas un hasard si on constate une faible appropriation de ce terme par les habitants, ceux-ci se définissant d'abord comme « Normands ». Sur le projet récurrent de réunification des deux Normandies, voir Procureur, 2008.

territoriales (et les élus particulièrement) voient, à tort ou à raison, les choses de cette façon. D'où un souci exacerbé d'*attirer*. Le développement d'un territoire suppose son *attractivité* (maître mot aujourd'hui des professionnels du développement local). Il suppose donc de travailler tous les éléments à même de faire image⁴. D'où encore une sensibilité accrue aux questions d'identité, d'ancrage symbolique, d'imaginaire urbain (Roncayolo, 1990).

Cette substitution du paradigme *développement local* au paradigme *identité locale* bouleverse l'économie générale de l'action publique territoriale. Les politiques sectorielles les plus classiques sont repensées sur cette base : ainsi les politiques culturelles, désormais valorisées pour leur capacité à faire parler d'un territoire, à le faire apparaître comme agréable, dynamique, conforme aux standards européens qui font le territoire *créatif*. La réputation de *ville qui bouge*, où *il se passe des choses*, devient un objectif explicitement convoité par les élus, si impressionnistes que puissent apparaître ces qualifications. En faisant de l'image une variable clé du développement local, les élus ouvrent de nouvelles perspectives pour l'action publique, font émerger de nouveaux leviers d'action : on peut désormais agir sur le second en manipulant la première. Mais l'exercice est redoutable. L'image d'un territoire ne se décrète pas. Les campagnes de communication des années quatre-vingt-dix, fondées sur quelques slogans plus ou moins heureux (« Montpellier la surdouée » ; « Rennes, vivre en intelligence »...) montrent vite leurs limites. L'image suppose, nous disent les élus et les professionnels de la communication (désormais en première ligne) un travail de fond, car elle est la résultante d'un enchevêtrement infiniment complexe de données : patrimoine, histoire, climat, paysage, morphologie urbaine, gastronomie, activités économiques, performances sportives... Ces éléments sont très inégalement manipulables par l'action publique. On peut mettre en scène un patrimoine pour le faire découvrir, on peut réaménager un centre-ville, on peut financer un club de sports ou une médiathèque, on peut monter un festival, tenter d'obtenir un label national ou européen pour faire parler de soi, on peut organiser un grand événement sportif... On peut aussi changer de nom.

Dans tous les cas, les élus doivent composer avec la réalité du territoire. Pour des raisons institutionnelles mais également sociales et politiques, le nom du territoire ne se décrète pas plus que l'image, dont il est une composante. Mais dans un contexte où la fatalité des assignations identitaires est de plus en plus remise en cause, le nom apparaît comme un attribut modifiable, un levier d'action accessible. C'est vrai à l'échelle d'un territoire comme ça l'est à l'échelle de l'individu : la violence de l'acte social de dénomination est dénoncée au profit d'un droit (individuel ou collectif) à choisir son nom (Honoré, 2000 ; Le Bart, 2008).

4. Sur le marketing territorial, voir Sperling (1995), Le Bart (1999), Nay (1999), Rosemberg (2000), *Pouvoirs locaux* (2007), Hatem (2007), Houllier-Guibert (2008).

L'exemple des Côtes-du-Nord

On peut illustrer cette montée en puissance progressive des logiques de marketing à partir de l'exemple des Côtes-du-Nord, devenues Côtes-d'Armor en 1990. Les arguments avancés par les partisans de cette évolution mettent en effet en avant les effets liés à l'attractivité. Le projet est significativement porté par les secteurs qui contribuent le plus à l'économie locale. Ce département, parfois assimilé (notamment par les non-Bretons) à une Bretagne en miniature, est en effet avant tout une destination touristique. Il est révélateur, à cet égard, de souligner que les premières mobilisations appelant au changement de nom du département sont le fait de professionnels du tourisme, qui n'ont d'ailleurs pas hésité à faire usage de ce nouvel identifiant (avant même que le processus de redénomination n'aboutisse) pour désigner l'aéroport de Saint-Brieuc. Sans doute étaient-ils les premiers concernés par cette méconnaissance partagée et cette faible attractivité touristique du territoire départemental. Alphonse Boulbain, président des syndicats d'initiative des Côtes-du-Nord, considère d'ailleurs dès 1953 que « le tourisme et l'économie auraient tout à gagner à changer de nom »⁵. Mais encore fallait-il que les décideurs politiques acceptent d'inscrire cette question à leur agenda, ce qu'ils firent dans un premier temps en privilégiant la dimension identitaire. Jusqu'en 1990, la condamnation de l'appellation *Côtes-du-Nord* est principalement formulée en référence à une identité locale méconnue, bafouée, insultée. Le lien avec l'économie demeure implicite. Il ne deviendra explicite que deux décennies plus tard, lors de la célébration des vingt ans des Côtes-d'Armor.

La campagne de communication adoptée par le conseil général lors de la publication du décret de redénomination, le 8 mars 1990, joue sur la perception erronée, bien que communément partagée avant cette date, selon laquelle les Côtes-du-Nord se situeraient entre Dunkerque et Le Havre. L'argumentaire développé dans le dossier de presse produit à l'occasion de cette redénomination n'est pourtant pas directement formulé en référence à l'attractivité. La méconnaissance du département est plus privation identitaire qu'obstacle au développement :

Cela faisait deux cents ans qu'elles frissonnaient d'être appelées « Côtes-du-Nord »⁶. Un nom boréal et polaire qui traînait derrière lui des odeurs de brumes, évoquait les blizzards et les engelures. Fort heureusement, aujourd'hui, justice et celtisme lui sont rendus, elles sont devenues les Côtes-d'Armor.

Cette impression de soulagement est également au cœur de la campagne de

5. Cité dans le supplément *Ouest-France* « Les Côtes-d'Armor ont vingt ans », 7 mars 2010, p. 2.

6. On notera, au passage, le ressenti attribué par l'institution départementale à la population du fait de cette désignation.

communication (visuelle cette fois) mettant l'accent sur la situation géographique du département. Il s'agit de remettre les Côtes-du-Nord à leur place, à savoir à l'ouest : le slogan retenu est, d'ailleurs, à double détente pour marquer la rupture avec l'ancien nom : « Les Côtes-du-Nord à l'Ouest, il y avait de quoi être déboussolé » ; puis : « Les Côtes-du-Nord ont perdu le nord pour devenir les Côtes-d'Armor ». Ces slogans, doublés d'un visuel approprié mettant en scène une aiguille de boussole déformée pour indiquer le nord puis redressée en direction de l'ouest, contribuent à inscrire pleinement le département ainsi renommé dans l'espace régional breton. Le terme même d'« Armor » décuple à la fois ce sentiment identitaire pour la population du département et cette capacité d'identification à un ensemble géographique mieux connu/perçu, notamment de l'extérieur.

Le processus de redénomination avait été engagé par Charles Josselin, président du conseil général, qui avait fait le choix de mettre clairement en avant la dimension identitaire : il s'agit avant tout pour le département de renouer avec une identité *vraie*. L'élu socialiste lance le débat en 1988 après consultation de l'ensemble des communes du département, et après deux tentatives avortées (en 1959 et à la fin de la décennie 1970) du fait de la réticence du conseil général du Finistère⁷ à voir un département disposant d'un rivage moitié moins important que le sien s'approprier l'appellation *armor*, « mer » ou « rivage » en breton. Car l'un des enjeux de toute cette démarche est bel et bien l'affirmation, par les habitants et par les élus de ce département, de leur identité et de leur géographie bretonnes. *Armor* renvoyant aussi à Armorique contribue un peu plus à l'association entre territoire vécu et espace géographique. Ce lien est d'autant plus primordial que le processus implique de la part de la population une appropriation du nom du département, nom qui, lui-même, se doit de ressembler au territoire (ou *a minima* d'en suggérer l'idée). Et cette dimension éminemment identitaire s'apparente même à une renaissance pour le département, tout juste deux cents ans après la création des départements français par l'Assemblée nationale constituante ; Assemblée qui prévoyait d'ailleurs que le département du Morbihan soit qualifié de *Côtes-du-Midi* et le Finistère de *Côtes-de-l'Ouest*, avant que les députés de ces territoires n'obtiennent des modifications qui laissèrent les Côtes-du-Nord sans pendant, donc sans répondant géographique.

Si la problématique identitaire domine, on voit tout de même pointer la logique d'attractivité économique. Le regard de l'extérieur est mobilisé : on reste certes dans la logique identitaire s'il s'agit de mesurer le degré de méconnaissance dont souffrent les habitants des Côtes-du-Nord ; mais l'objectivation de ce regard extérieur est aussi chargée de considérations touristiques et économiques. C'est en ces termes que l'on peut analyser les enquêtes conduites

7. La procédure de redénomination prévoit en effet que soient consultés l'ensemble des communes du département ainsi que le conseil régional et les départements limitrophes.

en 1989, à l'initiative du conseil général, auprès de la population départementale mais également auprès des habitants des autres départements bretons et des touristes potentiels issus d'autres régions françaises (50 % de ces derniers situaient le département hors de Bretagne)⁸.

L'enjeu de cette démarche d'enquête consistait alors à dresser un état des lieux afin de mieux évaluer le soutien que la population, mais aussi les entrepreneurs locaux et extérieurs, pourraient apporter à un tel projet. Les milieux patronaux s'estimaient clairement placés en première ligne de ce combat autour de l'attractivité économique des deux secteurs phares de l'économie départementale (hors tourisme) que sont l'agroalimentaire et les télécommunications. Dans les deux cas, le soutien sembla rapidement évident tant était flagrant le manque de visibilité de l'appellation *Côtes-du-Nord*, ou plus exactement tant celle-ci se révélait contre-productive. Mais la politisation du dossier (sa prise en charge par les élus) supposait que l'accent soit encore principalement mis sur la dimension identitaire. Le référentiel marketing n'avait pas acquis la force suffisante pour légitimer la réforme alors entreprise. Mieux valait coder le problème dans les termes de la dépossession identitaire et de la méconnaissance par autrui.

Cette démarche a porté ses fruits puisqu'une nouvelle étude, menée en 1995, a permis de constater la réussite de la greffe en attestant de la fréquentation accrue du département par les touristes, renforçant ainsi l'impression d'une meilleure connaissance du département au sein de la population française (67 % des personnes interrogées savent alors situer le département contre 40 % cinq ans plus tôt)⁹. Or, ce « gain de localisation » se double d'une reconnaissance de la population qui se voit attribuer, dans le même temps, un nom. Les habitants des Côtes-du-Nord n'en possédaient pas, quand la redénomination du département les transforme simultanément en « Costarmoricains ». Il n'est d'ailleurs pas exclu que l'apparition de ce gentilé ait contribué à faciliter l'appropriation par les habitants de ce nouveau nom de département. En revanche, le logotype demeure, actualisé certes par la mention du nouveau nom, mais le visuel à proprement parler (renouvelé en 1985) ne subit aucune transformation, comme témoignage attestant d'une forme de continuité de l'institution. Continuité non sans évolution car cette campagne d'information fournit le prétexte à une politique de communication éminemment volontariste qui tranche nettement avec le manque de dynamisme que pouvait suggérer l'ancien intitulé. De cette manière, la vitalité du département (traduite, ensuite, par un solde démographique de nouveau positif après la redénomination) se trouve également valorisée.

8. *Ouest-France*, « Les Côtes-d'Armor ont vingt ans », article cité.

9. Enquête réalisée par *TMO Ouest* en décembre 1989 auprès de mille Français représentatifs de la population nationale.

Derrière ce processus de redénomination apparaît en filigrane un autre aspect identitaire qui a récemment fait l'objet de mobilisation, à savoir le numéro du département¹⁰. La marge de manœuvre pour formuler de nouvelles propositions était relativement limitée, le maintien de *Côtes* (au pluriel) permettant de ne pas engager une éventuelle permutation avec les départements de la Côte-d'Or (21) et de la Creuse (23). Seul désormais le département du Nord comporte la référence septentrionale dans son nom¹¹. Ce département est, en effet, le plus septentrional de France ; il a pourtant réussi, progressivement, à retourner le stigmate pour le transformer en élément identitaire¹².

Le changement de nom des Côtes-du-Nord a fait l'objet d'une importante mise en scène en 2010, à la faveur d'un anniversaire organisé pour les vingt ans de cet événement. Le conseil général édite à l'occasion une plaquette intitulée : *Les Côtes-d'Armor ont vingt ans* ; le quotidien *Ouest-France* publie quant à lui un important supplément (7 mars 2010). Les deux documents sont très proches. Nous les citerons indifféremment¹³. Il est flagrant, à la lecture de ces cahiers spéciaux, que la dimension marketing a entre-temps acquis le statut d'évidence. Sous la plume des journalistes de *Ouest-France*, développement touristique et malaise identitaire constituent un seul et même problème :

Ce nom de Côtes-du-Nord, que ses habitants ne supportaient plus, était une constante source de confusion pour les touristes. En 1989, 53 % des Français non bretons situent le département entre Le Havre et Dunkerque.

Les acteurs économiques ne sont plus les seuls à parler le langage de l'attractivité. Les politiques s'y sont convertis (les deux présidents du conseil général ayant eu en charge le dossier sont longuement interrogés), ils fusionnent désormais logique identitaire (politique) et logique d'attractivité (économique). La parole est largement donnée aux acteurs socio-économiques. Ce sont eux qui ont mis le problème à l'agenda politique. Leur diagnostic, ancien, est rappelé :

On vendra mieux des pommes de terre nouvelles des Côtes-d'Armor que des pommes de terre nouvelles des Côtes-du-Nord. (Le président des syndicats d'initiative du département, cité dans le hors-série *Ouest-France*)

Alphonse Boulbain (président des syndicats d'initiative du département) rapporte que dans un congrès des syndicats d'initiative, au Touquet, dans les années soixante, son hôte l'informe sympathiquement qu'il l'avait placé avec des gens de sa région... Ils venaient de Lille, Roubaix et Tourcoing. (Hors-série *Ouest-France*)

10. Le collectif « Jamais sans mon département » s'est ainsi fortement mobilisé pour le maintien du numéro de département sur les plaques minéralogiques en amont de la mise en place du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), en avril 2009.
11. La Haute-Corse est parvenue à éviter cet écueil.
12. On pense bien sûr aux effets identitaires du film *Bienvenue chez les Ch'tis*.
13. Ce qui, au passage, en dit long sur la convergence objective, face à un tel dossier, entre communication institutionnelle du conseil général et journalisme de presse quotidienne régionale. Il est évident que la seconde contribue avec la même ferveur que la première à l'affirmation, à la valorisation et à la célébration des territoires (et des habitants qui y sont attachés).

La dramatisation du problème du nom s'effectue selon des procédés divers : anecdote révélatrice ou bien données chiffrées (sondage d'opinion). Mais les indicateurs convergent. Cette dramatisation par les milieux économiques se double d'une dramatisation identitaire rétrospective. Logique identitaire et logique économique coïncident. Plusieurs extraits des documents cités présentent la désignation *Côtes-du-Nord* comme aberrante. Il est écrit que le département s'est vu, en 1790, « affublé » d'un nom qui n'était pas le sien. On rappelle qu'un évêque parla dès 1914 d'« hérésie ». Et on conclut en ces termes :

Après avoir frissonné plus de 200 ans sous l'appellation Côtes-du-Nord, notre département a affirmé, il y a vingt ans, sa véritable identité. (Hors-série *Ouest-France*)

La légitimation de l'action entreprise par les élus pour mettre fin au scandale repose sur la mise en avant des supposés effets positifs de ce changement. Ces effets sont principalement économiques :

Ces vingt dernières années, les Côtes-d'Armor ont gagné près de 40 000 habitants. (Claudy Lebreton, actuel président du conseil général, hors-série *Ouest-France*)

Le changement de nom a largement renforcé l'attractivité touristique du territoire. En perdant le Nord, le département a enregistré, selon Côtes-d'Armor Tourisme, une hausse de fréquentation significative dans les trois ans suivant le changement de nom. (Hors-série du *Magazine du conseil général*)

Exhibant, au fil des pages, les indices de modernité économique (Trégor Valley, Zoopôle, Véhipôle...), les documents évoquent de « larges retombées économiques », « un dynamisme économique reboosté » qui a permis au département de « dynamiser son attractivité, sa notoriété et sa vitalité dans tous les domaines ». Au total, cette réforme n'est rien de moins qu'« un baptême qui a offert au territoire une nouvelle image ».

Cette forte symbolique de renaissance se retrouve évidemment sur le terrain identitaire. Elle est renforcée par un argument d'importance ; désormais, les habitants du département ont un nom :

Les habitants pouvaient aussi porter le nom de Costarmoricaïns. Avant cette date, les commentateurs n'avaient trouvé qu'un mot : les Nordistes ! (Hors-série *Ouest-France*)

Notre département n'est pas homogène. Le nouveau nom a renforcé son unité et rassemblé les Costarmoricaïns, qui en ont retiré un sentiment de fierté, projetée à l'extérieur. (Claudy Lebreton, hors-série *Ouest-France*)

Le changement de nom a été approuvé par 91 % des Costarmoricaïns. Depuis 1990, ceux-ci affirment être plus attachés à leur département qu'au temps des Côtes-du-Nord. Selon une étude réalisée en 1996, le changement de nom leur a même permis de voir l'avenir du département sous un meilleur jour (57 % d'optimistes contre 46 % en 1990). (Hors-série du *Magazine du conseil général*)

Au total, tous les intervenants sont d'accord pour souligner la puissance des effets de réalité produits par ce changement. Registre économique et registre identitaire fusionnent. La reconquête identitaire n'est plus un objectif en soi. Elle est le moteur de la croissance économique, car elle conditionne la confiance en soi et la capacité collective à agir. C'est de l'extérieur que viennent la richesse et le développement, c'est le regard porté sur le territoire par l'extérieur qui construit l'image que les habitants se font d'eux-mêmes.

Ainsi encore l'actuel président du conseil général :

J'ai vu ce changement de nom depuis la commune dont j'étais maire. J'en ai immédiatement mesuré les vertus. (Hors-série *Ouest-France*)

En plus de la notoriété qu'il nous a procurée à l'extérieur, il a donné une identité aux habitants. (*Ibid.*)

De l'identité prescrite à l'identité appropriée

Qui possède le pouvoir performatif de nommer ? On voit ici se dessiner une configuration décisionnelle double : d'une part, se développe un récit politique mettant en scène les acteurs politiques, et en particulier le président du conseil général concerné ; d'autre part, la communication institutionnelle et la presse locale insistent sur le fait que cet acteur politique n'aurait pu agir sans le soutien actif de la population. On voit ainsi se forger un *grand récit* du changement de nom à la gloire tout à la fois des habitants et de leurs élus.

L'identité territoriale apparaît en première analyse comme prescrite lorsqu'est mise en avant la capacité des politiques à imposer un nom. Charles Josselin, ancien président du conseil général de 1976 à 1997, est unanimement célébré comme l'homme par qui le changement de nom fut rendu possible. Héros de ces « 37 ans de bataille », il livre (toujours dans la même série de documents, ici le hors-série de *Ouest-France*) le souvenir de ses démarches successives :

Il fallait donc que ça change. Un long cheminement a été nécessaire pour que la bataille aboutisse en 1990.

J'en ai fait une priorité. Car nous avions un fort déficit d'image. Les gens situaient les Côtes-du-Nord du côté de Dunkerque.

Restait à convaincre la commission nationale consultative et le Conseil d'État.

Il me fallait l'approbation de François Mitterrand. J'ai profité d'une visite présidentielle en Tunisie en 1989, à laquelle il m'avait invité. Je guettais le bon moment pour lui en parler. Il s'est présenté dans l'avion entre Tozeur et Tunis. Je lui ai fait mon laïus. Il m'a dit : les Côtes-d'Armor, c'est joli. Son sens de l'esthétisme avait parlé. C'était gagné.

On voit se développer un récit épique avec son héros (Charles Josselin), ses alliés (la population, les gouvernements socialistes), ses adversaires (les autres départements bretons, tous de droite, ou encore les linguistes puristes

qui crient au pléonasmе), ses péripéties (le voyage en avion)... La logique est celle de l'imputation massive au politique, celui-ci ayant contribué de façon décisive à une décision porteuse d'effets sociaux considérables (Le Bart, 1992). Nuance quand même à ce schéma classique : la population est enrôlée dans ce récit. Elle est supposée avoir adhéré et contribué, soit directement, soit par municipalités interposées :

Les décideurs ont dit oui et la population a adhéré pleinement, immédiatement.

Pas moins de 320 conseils municipaux ont pris fait et cause pour ce changement qui fut l'affaire de tous. Bel effort de rassemblement.

Les élus de Lannion [ont emboîté] le pas. La mairie de Saint-Brieuc aussi.

Si donc on peut considérer que c'est « Charles Josselin, président du conseil général, [qui a su] trouver les mots auprès du président Mitterrand et des ministres Rocard et Joxe », l'issue favorable de l'affaire peut aussi être attribuée aux « hôteliers, entreprises, institutions, associations culturelles et sportives, élus de tous bords » :

Charles Josselin est l'homme qui a fait ce changement, avec beaucoup d'habileté et de diplomatie. Il a su apaiser les craintes des départements voisins. (Théo Le Diouron, directeur départemental *Ouest-France* en 1990)

Communication à sens unique ? Un intervenant rappelle quand même que « ce fut un grand événement et en même temps, sur le terrain, c'est presque passé inaperçu ». Il faut évidemment faire la part de la reconstruction a posteriori, qui suggère un consensus large. Les sondages exhibés exagèrent sans doute la dépossession identitaire et la blessure narcissique liées au nom du département. Mais on voit que le souci de lier le choix du nom à l'attractivité du territoire ne peut donc éclipser l'autre logique, plus classique, qui préside à ce choix : la logique d'appropriation identitaire. Le nom ne doit pas seulement être efficace à l'extérieur du territoire, ce qui suppose sa validation par les professionnels du marketing. Il doit aussi parler aux habitants. D'où une tension entre expertise marketing d'un côté et démocratie participative de l'autre. Car si les professionnels de la communication et du marketing prétendent monopoliser l'expertise en matière d'évaluation de l'attractivité, le débat entre habitants apparaît à l'inverse très ouvert, peu technique. N'importe qui peut, sur le territoire, donner son avis sur le nom de celui-ci. On peut même faire l'hypothèse que l'attachement au territoire est plus profond chez les personnes âgées, au sein des milieux populaires, là où le territoire fonctionne comme un refuge contre les logiques de mondialisation et de déterritorialisation. Si cette hypothèse est juste, le débat sur le nom a toutes les chances de devenir passionnel. Les habitants peuvent se sentir expropriés d'une ressource identitaire ancienne et stable.

Conscients de ce risque, les élus départementaux tentent d'associer les habitants à leur projet de changement de nom. Le magazine du conseil général

d'Ille-et-Vilaine, *Nous-Vous-Ille*, organise par exemple une consultation pour susciter des propositions de nom. Dans le cas des Côtes-d'Armor, il est de même évident que le débat n'est pas cantonné aux spécialistes du développement territorial. Les habitants s'invitent. En Seine-Maritime, ce sont les élus départementaux qui les convient à s'approprier cet enjeu en 2005. À l'occasion des cinquante ans de la redénomination de ce département, le président du conseil général engage une démarche de dénomination de la population départementale lors de la cérémonie des vœux de début d'année par les mots suivants : « Ce nouveau nom [du département], adopté après de longs débats, est destiné à faciliter l'exportation des produits de notre terroir, à favoriser le développement de nos stations balnéaires, à rendre les habitants encore plus fiers de leur magnifique territoire. » Comme un écho aux discours tenus par les élus costarmoricains... Cette invitation lancée à la population est doublement symbolique dans la mesure où Didier Marie n'est alors président du conseil général que depuis quelques mois (il a bénéficié de la vague rose aux élections cantonales et régionales de mars 2004) et que la Seine-Maritime est le seul des cinq départements normands à ne pas disposer d'un gentilé pour ses habitants. Quelques années auparavant, la procédure a en effet abouti dans le département voisin de l'Eure, les habitants devenant ainsi des eurois/es. Il s'agit de rendre l'appropriation de l'institution départementale plus aisée pour et par la population. Or, l'exercice s'avère plus délicat qu'il n'y paraît : outre le fait que l'ancien nom de Seine-Inférieure ne se prêtait pas à l'adjectivation, l'essor des pratiques de démocratie participative influe sur le processus retenu. Mais, comme dans l'ensemble de ces processus, l'élu (ou le groupe d'élus) qui suscite la procédure en conserve le contrôle (Blondiaux, 2008) afin d'éviter que l'appellation retenue ne soit par trop fantaisiste (Akin, 2007). Ainsi, après une première phase d'appel à propositions d'une durée de quatre mois, les élus départementaux statuent sur les suggestions émises par les citoyens dans le but d'en retenir trois qui sont ensuite soumises à la population pour déterminer quelle sera la future appellation. Consultés par le biais du magazine édité mensuellement par le conseil général et sur le site Internet de l'institution, plus de quarante mille habitants (sur une population totale d'un million deux cent quarante mille) prennent part à ce vote. En procédant de la sorte, les élus du conseil général mettent en avant leur volontarisme politique (matérialisé par le changement de logotype¹⁴, le nouveau titre et la nouvelle maquette du magazine publié par le conseil général), ainsi que leur souci de procéder

14. L'ancien logo mettait en avant les initiales du nom du département, S et M majuscules en bleu matérialisant la prégnance à la fois du fleuve et de la Manche. Le nouveau vire au rouge et à l'orange, mentionne désormais le nom complet du département et cherche à rendre l'institution plus identifiable en précisant « Le Département ». Entre ces deux bandeaux de texte, une stylisation suggère la Seine (référence incontournable et structurante) et la solidarité qui est au cœur des compétences obligatoires du conseil général par l'intermédiaire de deux personnalités qui s'entraident.

démocratiquement. Profitant de l'opportunité qu'occasionnent les cinquante ans de la redénomination du département, cette action, à mettre à leur crédit politique, vise bien évidemment à renforcer la visibilité de l'institution départementale. Enfin, elle comble un manque, au regard des 95 % de départements déjà dotés d'un gentilé au moment où cette action aussi politique que symbolique est engagée – et rondement menée puisque la procédure aboutit en moins d'un an à l'appellation *Seino-marins*, là où le conseil général des Côtes-d'Armor avait attendu trente-sept ans pour obtenir l'aval du Conseil d'État¹⁵ et pouvoir ainsi changer de nom.

Les élus ont l'habileté d'associer les habitants et de favoriser l'appropriation par tous du nouveau nom. Par métaphore, la redénomination d'un département correspond à un baptême, une renaissance, une cure de jouvence pour cette institution bicentenaire. C'est d'ailleurs sur cette figure de style que joue le conseil général des Côtes-d'Armor en 2000, à l'occasion des dix ans de son changement de nom. En conviant dix enfants nés le 8 mars 1990 à fêter la première décennie du département nouvelle appellation, l'institution départementale lance une grande campagne de communication à destination des enfants nés cette même année et touche, par leur intermédiaire, les parents. C'est l'occasion pour le conseil général, en incitant ces enfants, par des jeux et des concours, à participer à ces manifestations culturelles ou traditionnelles, de mettre l'accent sur la diversité et donc sur la richesse du patrimoine costarmoricain (animations à caractère historique, folklore, goût du terroir) mais également sur sa capacité d'attraction et de mobilisation des énergies (festivals, course nautique), autrement dit sur l'identité du territoire. Cette méthode avait, semble-t-il, déjà produit son effet dix ans auparavant, lorsque le choix avait été fait d'annoncer le changement de nom du département dans les établissements scolaires en faisant le pari que l'information toucherait ainsi l'ensemble de la population. D'autant que ces liens tissés entre générations ne sont pas sans résonance avec le rôle dévolu au conseil général en matière d'action sociale et, par extension, de solidarité intergénérationnelle. Pour les vingt ans, en 2010, les manifestations sont moins importantes (âge de raison oblige ?) et associent vingt-deux jeunes costarmoricains de vingt ans aux conseillers généraux qui siégeaient en mars 1990 et qui ne peuvent que constater que la greffe a bel et bien pris, attestant de la nouvelle cote d'amour des Côtes-d'Armor.

L'émergence à l'agenda politique des collectivités locales des questions liées au nom du territoire n'est donc pas le fruit du hasard. Elle est rendue possible par la conjonction de deux problématiques. La première, ancienne, touche à l'identité territoriale. La seconde, plus directement contemporaine, est fondée sur l'idéologie managériale de l'attractivité. Le contexte contemporain de mobilité accrue des acteurs économiques et de concurrence ouverte entre

15. Un avis non nécessaire dans le cas des gentilés.

territoires précipite la convergence entre ces deux problématiques. Comme si la connaissance et la reconnaissance par les agents extérieurs étaient au final pour un territoire le meilleur moyen de construire son identité.

Références

- AKIN Salih, 2007, « De Maréséquanais à Seinomarins. Analyse des propositions de gentils pour la désignation des habitants de Seine-Maritime », *Espace représenté, espace dénommé. Géographie, cartographie, toponymie*, J.-C. Herbin et M. Tamine éd., Valenciennes, Presses universitaires de Valenciennes, p. 21-33.
- BLONDIAUX Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil.
- CARDY Hélène, 1997, « Usage et rôle de la communication dans la construction du territoire régional », *Quaderni*, n° 34, p. 111-127.
- CONSTANTIN DE CHANAY Hugues, RÉMI-GIRAUD Sylviane, 2002, « “Espèces d’espaces”. Approche linguistique et sémiotique de la métaphore », *Mots. Les langages du politique*, n° 68, mars, *Les métaphores spatiales en politique*, p. 75-104.
- DAVEZIES Laurent, 2008, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, Paris, La République des Idées.
- HATEM Fabrice, 2007, *Le marketing territorial*, Cormelles-le-Royal, EMS.
- HONORÉ Jean-Paul, 2000, « Entre usage et héritage. Aspects formels du changement de nom », *Mots. Les langages du politique*, n° 63, juillet, p. 19-39.
- HOULLIER-GUIBERT Charles-Édouard, 2008, *Les politiques de communication rennaises. Pour un positionnement européen*, thèse de géographie, Université Rennes 2.
- LAKOFF George, JOHNSON Mark, 1985, *Les métaphores dans la vie quotidienne*, Paris, Minuit.
- LE BART Christian, 1992, *La rhétorique du maire entrepreneur. Critique de la communication municipale*, Paris, Pédone.
- 1999, « Les politiques d’image. Entre marketing territorial et identité locale », *Les nouvelles politiques locales*, R. Balme, A. Faure, A. Mabileau éd., Paris, Presses de Sciences Po, p. 415-429.
- 2008, *L’individualisation*, Paris, Presses de Sciences Po.
- LE GALÈS Patrick, 2003, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po.
- NAY Olivier, 1994, *Le chant local. Politique de communication et stratégie de développement local à Montpellier (1982-1993)*, Bordeaux, Cahiers du CERVL.
- Pouvoirs locaux*, 2007, n° 72, *La compétitivité des territoires*.
- PROCUREUR Thomas, 2008, « Le blocage normand ou la mise à l’agenda de la “réunification” normande », Mémoire de master 2 recherche, Institut d’études politiques de Rennes.
- RONCAYOLO Marcel, 1990, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard.
- ROSEMBERG Muriel, 2000, *Le marketing urbain en question*, Paris, Economica.
- SPERLING Daniel, 1995, *Le marketing des territoires et des collectivités locales*, Toulouse, Midia.