

Fusion des Normandie : au-delà du oui-non normand...

Auteur

Michel Bussi

Mot-clés :

Fusion, interterritorialité, scénarios.

Introduction

La question de l'unification des deux Normandie se résume souvent à une analyse binaire qui oppose les partisans aux réticents. Ce « oui-non » normand est d'ailleurs entretenu par l'hypothèse d'un référendum sur la question. Dans cette perspective, chaque acteur, chaque citoyen est amené à se positionner dans l'un des deux camps, en fonction de l'éventuelle réponse qu'il donnerait à une telle question. C'est d'ailleurs cette nécessaire réduction du débat en un simple choix binaire qui explique que ce référendum ait pour l'instant toujours été repoussé par les responsables normands, malgré des demandes souvent insistantes provenant d'élus et d'associations : il apparaît difficile pour les citoyens de se déclarer pour ou contre sans qu'un certain nombre de questions aient été tranchées (dont celle de la capitale).

En conséquence, face à ce choix politique ultime nécessairement binaire, un certain nombre de prises de positions « bottent en touche » et adoptent une position médiane, telle celle d'un possible rapprochement entre les régions, d'une politique de petits pas, d'un long travail pédagogique de débat public préalable, de commissions sérieuses confiées à des experts (CESR...). La question, « unifier ou non les deux régions », demeure cependant la même, et on peut alors facilement placer les différents acteurs selon un gradient, du plus au moins favorable à l'unification, des inconditionnels les plus militants aux sceptiques les plus frileux. Si cette typologie en gradient à l'avantage de ne pas réduire le débat à une opposition frontale, et d'intégrer dans le débat les « pourquoi pas ? », les « n'y-a-t'il pas plus urgent ? », les

« d'accord à condition que... » etc... elle ne complexifie pas vraiment la question. Ainsi, la politique des « petits pas » peut aussi bien être présentée par les « frileux » comme autant de marches nécessaires à gravir, et par les convaincus comme une façon de détourner le débat, voire de l'enterrer.

Pour tenter de contourner cette impasse, cet article propose de discuter du débat sur l'unification à partir d'une autre classification : en identifiant quatre quadrants, qui croisent deux logiques essentielles dans toute recomposition territoriale :

- la première est à la fois simple et évidente : elle différencie le maintien institutionnel des deux régions normandes, ou la fusion en une seule.

- la seconde est moins souvent mobilisée dans le débat : elle différencie le choix entre une organisation de l'espace privilégiant les mailles (c'est-à-dire des territoires bornés par des frontières, gérés par des élus lors de mandats représentatifs successifs), ou d'autres formes de gestion de l'espace, davantage basées sur les réseaux et les coopérations, à géométrie variable, transcendant les mailles traditionnelles. Ces recompositions sont très étudiées par les aménageurs et les géographes, telles « l'interterritorialité » proposée par Martin Vanier, ou les « horizons » de Jacques Levy. En d'autres termes, il s'agit dans cette logique de ne pas réduire les recompositions territoriales à des fu-

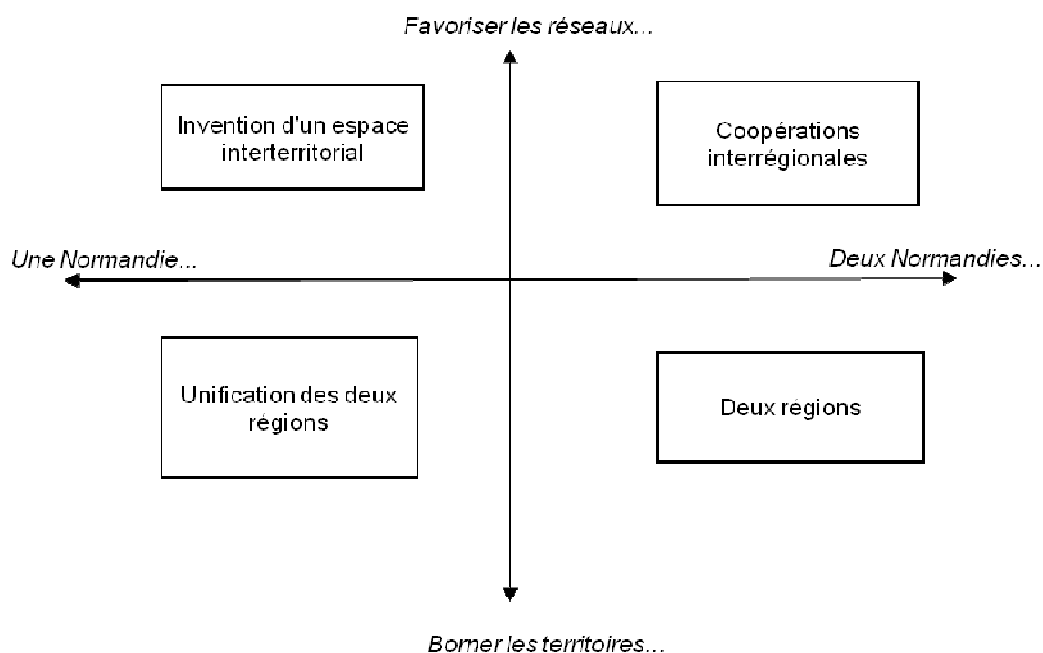
sions/scissions de mailles dans l'espoir d'approcher le graal de l'optimum territorial. Ces innovations en termes de gouvernance sont de plus en plus mobilisées dans un contexte d'économie mondialisée, d'échanges par télécommunications et d'une société majoritairement urbaine.

Ces deux logiques croisées composent quatre quadrants. La logique « borner les territoires », distingue le choix entre une ou deux régions. Celle « favoriser les réseaux » peut se scinder entre des re-compositions relevant pour l'essentiel de coopérations socio-économiques, ne nécessitant pas de modifications des périmètres politiques régionaux, et des formes de coopération qui impliquent une réelle gouvernance régionale, et donc des transferts de compétences des deux régions vers une autre structure, dont il faut définir le mode de désignation, la sphère de compétences, l'immanence et la transcendance vis-à-vis des autres collectivités locales.

L'intérêt du croisement de cette double logique, « une ou deux régions ; borner les territoires ou favoriser les réseaux », est de permettre d'établir différentes hypothèses sur l'avenir de la région et de détailler de façon plus complexe la position des acteurs, leur représentation de l'espace, les freins et atouts de chaque scénario, les choix à effectuer.

Cette typologie sera discutée en neuf tableaux.

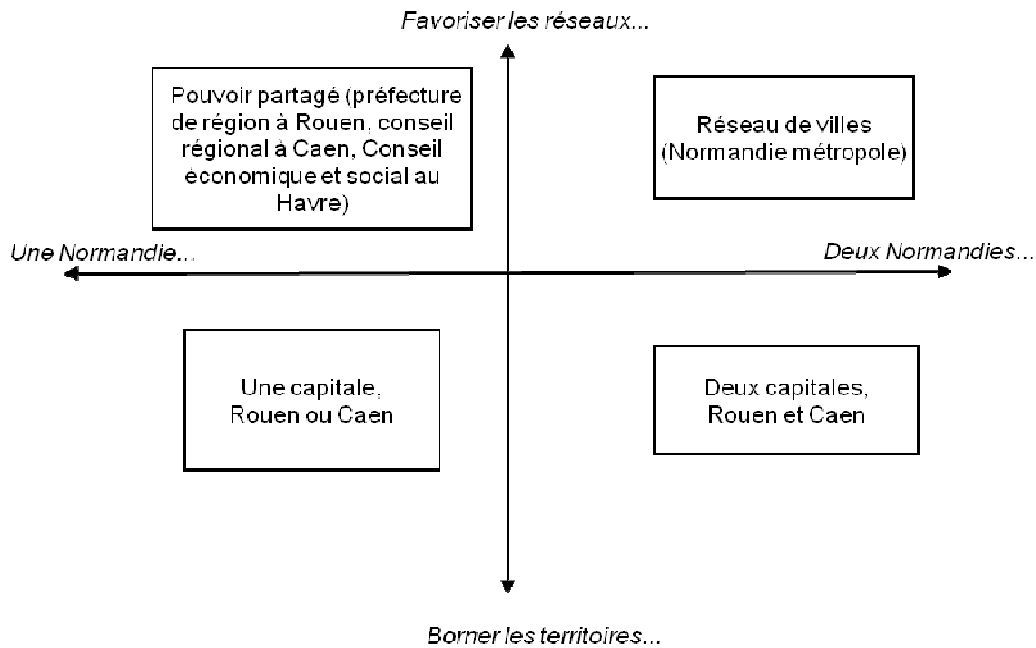
I - Au-delà du "oui-non" normand : les structures possibles



Cette première classification apparaît assez évidente : le maillage classique des territoires oppose le maintien de deux régions ou la fusion en une seule. Une alternative consiste à ne pas trancher en multipliant les coopérations (c'est la posi

-tion des deux conseils régionaux lors de la dernière mandature). La quatrième proposition, « invention d'une gouvernance interrégionale », est plus originale et plus rarement avancée. Elle sera détaillée dans les tableaux qui suivent.

II - Au-delà du "oui-non" normand : quelle capitale ?



Le choix de la capitale normande est un exemple concret des quatre orientations possibles. Il permet, nous l'espérons, de clarifier cette typologie (et en quelque sorte de la valider). Ne rien changer revient évidemment à conserver deux capitales, Rouen et Caen. Unifier consiste raisonnablement à choisir entre Caen et Rouen. C'est ce qui bloque et bloquera longtemps toute avancée concrète du débat. Les solutions alternatives d'une capitale normande plus centrale (Lisieux, Honfleur, Pont-Audemer, Beuzeville... ou Le Havre) semblent crisper encore davantage les débats caeno-rouennais que de proposer une issue pacificatrice. La coopération entre villes est alors logiquement proposée comme une solution pour sortir de l'impasse. Elle est déjà en

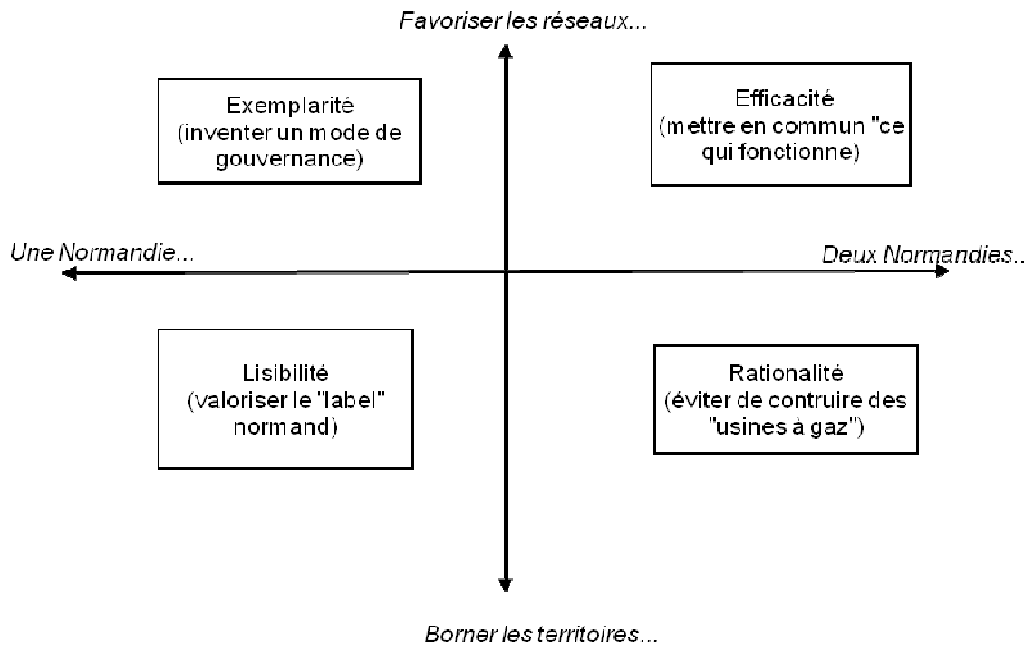
route, depuis longtemps, à travers par exemple le réseau Normandie métropole. La timidité des résultats effectifs de ces réseaux est patente, aussi bien en termes de légitimité transférée par les élus que de reconnaissance par les citoyens. La coopération entre villes peut néanmoins apparaître comme une voie possible. Ainsi, l'actuel projet de loi sur la réforme territoriale invente les « pôles métropolitains », regroupement volontaire d'intercommunalités regroupant au moins 450 000 habitants, dont l'une des intercommunalités atteint au moins 250 000 habitants. Les métropoles normandes entrent dans ce cas. Mais sans réel transfert de compétences, on peut se demander si cette association de villes sera davantage qu'un gadget technocra-

tique. Dans le cadre de la réforme territoriale, l'agglomération de Rouen pourrait à l'inverse jouer la carte de la « métropole », puisque ce statut est dans le projet de loi réservé aux intercommunalités de plus de 450 000 habitants. Or, la communauté d'agglomération rouennaise élargie au premier janvier 2010, la CREA (Communauté Rouen Elbeuf Austreberthe), devrait dépasser ce seuil et faire entrer Rouen dans le club des neuf « métropoles » françaises.

Il est alors possible d'imaginer une autre organisation pour solutionner la question de la capitale : celle d'un pouvoir partagé entre les trois principales métropoles normandes. Caen pourrait abriter le conseil régional, Rouen la préfecture de région (ce serait d'ailleurs logiquement le cas, puisque la préfecture de région se situe dans la capitale du département le plus peuplé d'une région), et Le Havre le conseil économique et

social (ce qui rendrait hommage à l'indéniable capacité des décideurs de l'estuaire à innover pour penser les territoires au-delà des périmètres traditionnels). Cette solution peut faire sourire et être critiquée par la complexité de gestion qu'elle imposerait. On ne peut cependant nier ses avantages. Elle est une alternative face à une situation de blocage indéniable. Elle permet à chaque métropole « de sauver la face ». Un tel fonctionnement est rendu crédible par les moyens actuels de télécommunications. Enfin, le partage des compétences entre villes proches plutôt que de tout concentrer dans un seul pôle, est loin d'être nouveau. Un tel partage des fonctions urbaines, dans la Randstadt Holland aux Pays-Bas, entre Amsterdam, Rotterdam, La Haye et Utrecht, est depuis des décennies présenté par les aménageurs comme un modèle de développement.

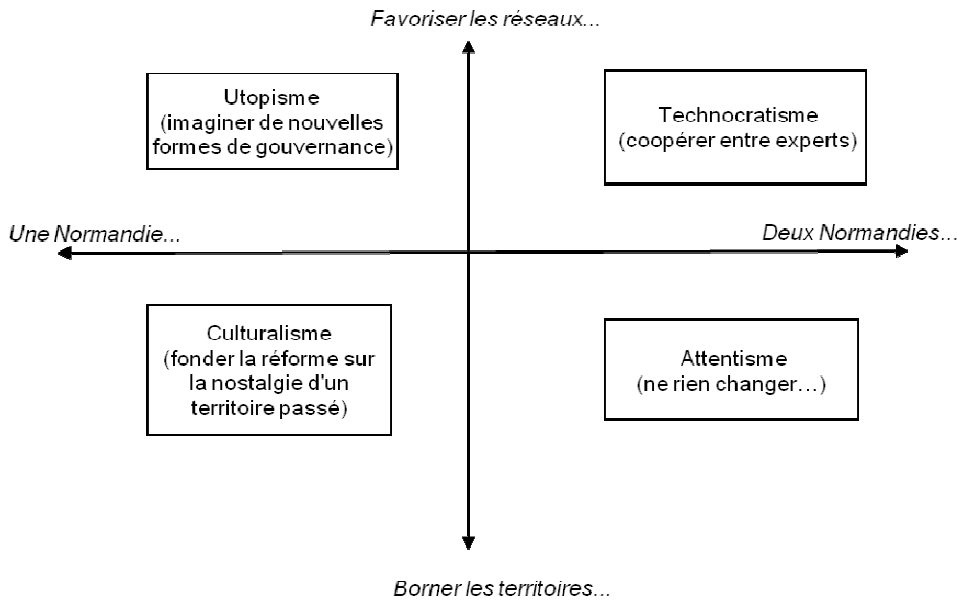
III - Au-delà du "oui-non" normand : les avantages



Bien entendu, chacune des solutions présente des avantages, que l'on peut brièvement rappeler ici. L'hypothèse « deux régions » est souvent justifiée par une logique de rationalité : elle permet de conserver une structure simple, de proximité, au fonctionnement éprouvé. L'avantage majeur de l'unification, souvent mis en avant, est celui d'une meilleure lisibilité (qu'il s'agisse de lobbying ou d'image externe de la région), celle-ci étant d'autant plus forte que les valeurs souvent associées à la région sont positives (patrimoine, gastronomie, liberté acquise lors du Débarquement...). D'autres diront qu'une telle lisibilité tourne la région vers le passé. Les partisans d'une simple coopération évoquent l'efficacité, c'est-à-dire

simplement la mise en commun entre les deux régions de ce qui fonctionne, de ce qui est utile, de ce qui permet de mutualiser les moyens, dans une logique gagnant-gagnant. Ce vieil argument de la coopération libre présente à l'inverse l'inconvénient de l'absence de projet commun, et en particulier de totalement négliger les questions de solidarité entre territoires. Imaginer une forme originale de gouvernance interrégionale aurait l'avantage de l'exemplarité, et donc afficherait la région normande comme pilote, pionnière, innovante, autant d'adjectifs que les voisins bretons ont souvent su revendiquer, mais qui qualifient rarement la Normandie.

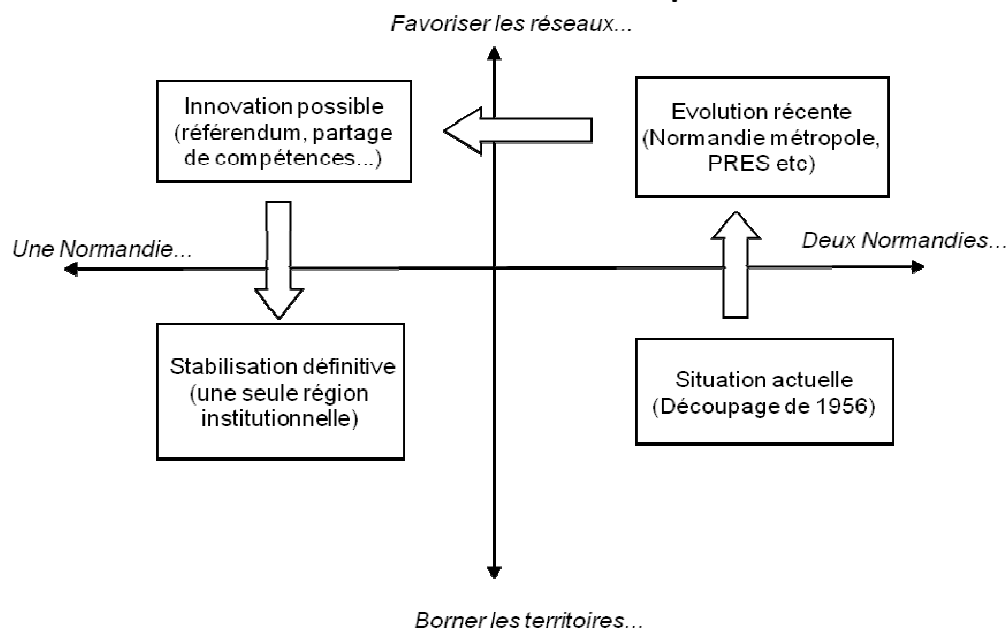
IV - Au-delà du "oui-non" normand : les risques



À l'inverse, chaque solution présente des risques. Maintenir deux régions, ne rien changer, fait courir le risque d'un attentisme souvent dénoncé en Normandie. Fusionner Haute et Basse Normandie permet difficilement d'échapper à l'ornière du culturalisme : la préférence d'un rapprochement entre les deux Normandie, vis-à-vis d'autres recompositions (avec la Picardie, la Bretagne, le grand Paris...) tient avant tout au passé commun, pour ne pas dire à la nostalgie d'un âge d'or passé. Même si les débats ont bien évolué sur ce point et si les partisans de l'unification ne peuvent être cantonnés à de simples militants régionalistes, il n'empêche que « l'évidence normande » face aux autres alternatives de recompositions territoriales repose avant tout sur une logique identitaire, pour ne

pas dire culturelle. La solution de la coopération entre les régions revient à exclure toute forme de démocratie représentative directe dans les décisions interrégionales, pour favoriser des rapprochements thématiques (universités, chambres de commerces, ports, aéroports, CHU, musées etc...). Le risque est alors d'évoluer vers un fonctionnement technocratique, le contrôle citoyen s'effectuant à une autre échelle, celle de chacune des régions. Enfin, l'idée d'une nouvelle gouvernance est actuellement rejetée car elle reste considérée comme utopique, à l'image du pouvoir partagée entre capitales. Séduisante en théorie, elle semble difficile à mettre en œuvre concrètement, et suppose d'avoir le soutien d'élus novateurs, pour ne pas dire visionnaires.

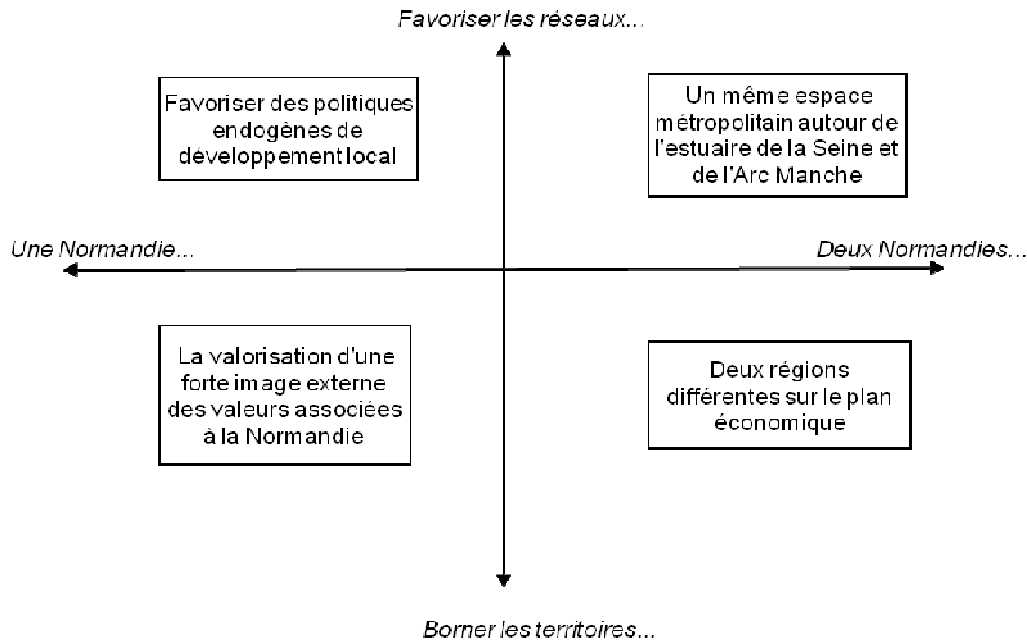
V - Au-delà du "oui-non" normand : les temporalités



Une autre façon de lire les quadrants serait de penser qu'ils puissent être les quatre étapes d'une évolution. On peut ainsi penser que la situation actuelle (deux régions issues du découpage de 1956), évolue doucement par l'intensification des coopérations réelles. Le temps venu, quand ces coopérations auront suffisamment permis aux acteurs de se connaître, il existera une maturité nécessaire pour faire émerger des innovations démocratiques, telle l'expérimentation d'un partage de compétences. Ces évolutions trou-

-veraient à terme leur aboutissement logique dans la fusion des deux Normandie. Cette lecture « prospective » présente l'avantage d'être simple et apparemment consensuelle. Cependant, elle ne résout rien tant que les pas de temps ne sont pas définis. Pour certains, il est temps de passer à l'étape « trois », celle de l'innovation, ou même de la sauter pour proposer dès maintenant un référendum. Pour d'autres, la seconde étape, celle des coopérations n'en serait qu'à ses balbutiements.

VII - Au-delà du "oui-non" normand : le diagnostic socio-économique



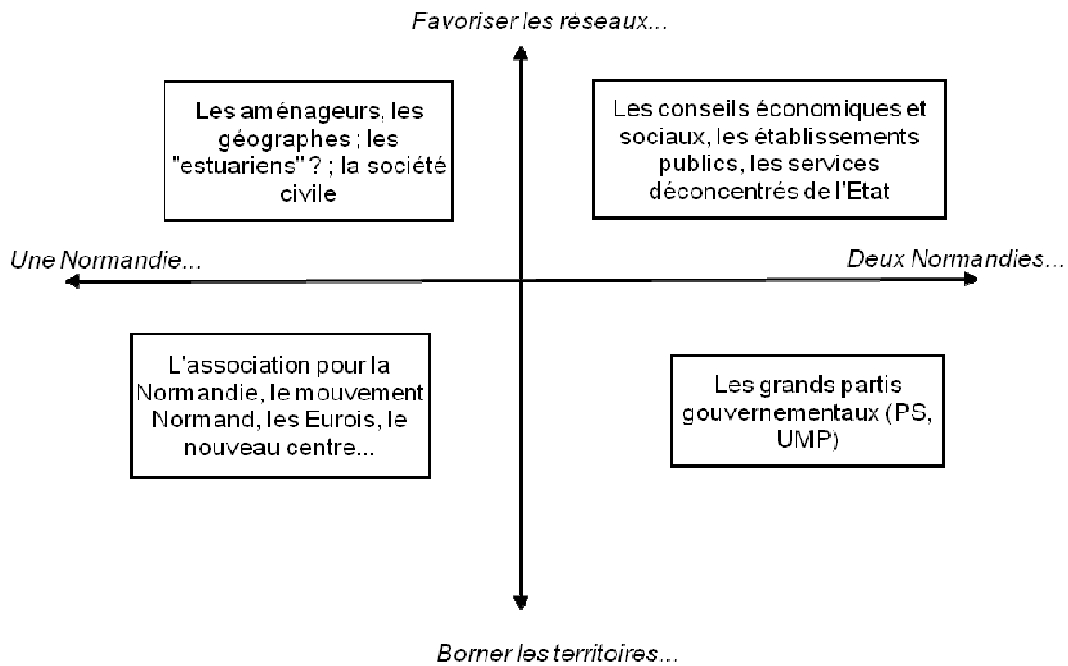
Au-delà des arbitrages politiques, chaque positionnement vis-à-vis des quadrants peut aussi être interprété selon des options économiques. Vouloir maintenir deux régions peut être associé au constat que haute et basse Normandie possèdent deux profils socio-économiques très différents, rattachant plutôt la Haute-Normandie au nord-est (Picardie, Nord-pas de calais), industriel, portuaire et européen ; la Basse-Normandie (Bretagne, Pays de la Loire) au grand-ouest rural, tertiaire et « attractif ». Les coopérations entre les deux régions peuvent cependant exister, notamment autour d'espaces « partagés » (grand estuaire de la Seine, arc Manche, par exemple). Une Normandie unifiée serait pour un

nombre important de leaders économiques un atout pour l'image externe des territoires, y compris à l'international : en termes de marketing territorial, le label « Normandie » est particulièrement facile à vendre. Mais on peut aussi penser que la solution d'une forme innovante de gouvernance serait l'occasion de dépasser le traditionnel reproche fait aux normands du manque du développement endogène, de mise en synergie des forces vives, du faible dynamisme des processus de développement local. Selon cette lecture, les normands seraient plus à l'aise pour exploiter des rentes de situation, pour accepter sans broncher des formes de développement exogènes (nucléaire, pétrole, automobile etc...), mais moins

pour inventer ensemble des solutions durables. Néanmoins, si l'on veut être réaliste, c'est ce même dé-

ficit qui rend assez peu vraisemblable un accord des acteurs pour ce scénario « innovant ».

VIII - Au-delà du "oui-non" normand : les acteurs...



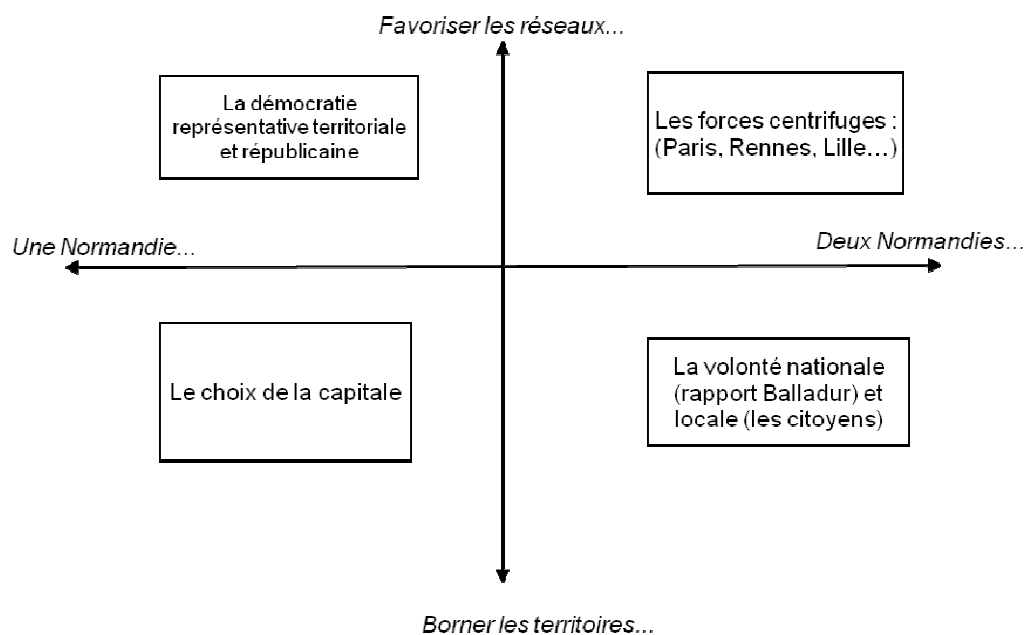
Il est assez difficile de déterminer comment s'organise le rapport de force entre les différents courants. Si certains acteurs revendiquent clairement leur position, d'autres affichent au contraire une prudente réserve. De plus, ces quelques lignes ont également comme modeste objectif d'aider les acteurs à se positionner en fonction de cette autre façon de poser le problème. On peut avancer (en caricaturant une situation politique plus complexe), que les grands partis gouvernementaux (PS, UMP) ne sont pas, dans leur ensemble, très favorables ou pressés pour fusionner les deux régions. Ils siègent aux conseils régionaux, affichent des ambitions

raisonnables de les conserver ou de les conquérir, et seront les premiers affectés en cas de fusion par la perte en nombre de sièges de conseillers ou d'un statut de capitale ; pour résumer, ils seraient fragilisés par la constitution d'une grande région moins sûre politiquement. Divers acteurs (université, chambres de commerces, ligues sportives, associations ...) sont très engagés dans les coopérations interrégionales, ce qui d'ailleurs ne les empêche de se déclarer favorable à d'autres solutions. La liste des partisans de l'unification est la plus connue, que se soit dans les catégories politiques (nouveau centre), géographiques (les partisans emblématiques sont

souvent estuariens ou eurois, sans doute pour se démarquer d'une pesante tutelle seino-marine ou parisienne), ou associatives. Enfin, il est difficile d'identifier réellement qui est partisan d'une solution « inventer une nouvelle gouvernance ». On peut citer les « penseurs des territoires » (aménagement, géographes) qui dans leurs analyses font souvent le constat de l'importance actuelle de dépasser les mailles. On pourrait

aussi imaginer que les acteurs qui participent aux réflexions autour de l'estuaire de la Seine (DTA, grenelle de l'estuaire etc) sont les plus aptes à penser les territoires comme des espaces ouverts, y compris à l'international, définissant une région à géométrie variable sans grand rapport avec le duché de Rollon ou les frontières de la Bresle, de l'Epte et du Couesnon.

IX - Au-delà du "oui-non" normand : les freins...



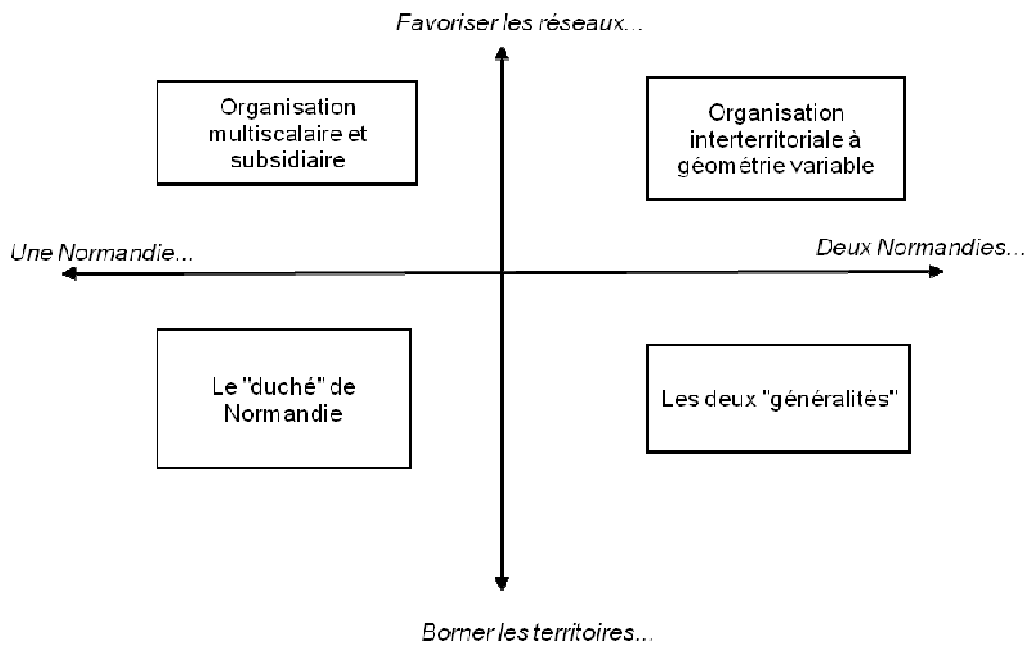
Laquelle des quatre options est la plus crédible ? Il est intéressant de montrer qu'aucune n'est épargnée par des menaces externes fortes. Ainsi, la solution de maintenir deux régions est confrontée à deux enjeux : tout d'abord une certaine volonté nationale de faire des deux Normandie l'exemple symbolique des « doublons » possibles à sup-

primer (le seul en France à l'échelle régionale ?). Du rapport Balladur sur la réforme des collectivités au discours de Nicolas Sarkozy, cette hypothèse d'un passage en force parlementaire n'est pas à exclure. A l'autre bout de la décision, les différents sondages à propos d'une éventuelle unification rappellent que les citoyens normands sont plutôt favo-

rables à celle-ci (aux deux tiers ?). Même si l'on peut penser que les opinions locales évolueraient en fonction des options retenues (le choix de la capitale par exemple), les partisans de l'unification peuvent légitimement penser qu'ils possèdent un matelas assez confortable d'opinion favorable. Enfin, d'un point de vue strictement démocratique, il paraît difficile aux élus des deux régions de tenir ad aeternam une position qui serait contraire à celle de l'opinion supposée majoritaire de leurs concitoyens. Si la solution des coopérations apparaît consensuelle, elle s'oppose dans les faits à des logiques contradictoires. Sans volonté politique « normande », il est vraisemblable que ces coopérations s'organiseront selon des opportunités variées ou sectorielles, où les logiques normandes ne seront qu'une alternative parmi d'autres. Rouen pourrait avoir intérêt à se tourner davantage vers Paris, voire vers Lille ; tout comme Caen vers Rennes. Les débats autour de projet Grumbach ont démontré à quel point la préférence normande était fragile face à des opportunités externes. L'absence de villes normandes parmi les métropoles françaises retenues dans le projet de réforme des collectivités territoriales, ou parmi les communautés urbaines

de plus de 500 000 habitants, pourrait renforcer la tendance à des coopérations externes (selon une logique classique de polarisation), et dans ce cas de figure, les coopérations souples normandes, basées sur le volontariat, ne pèseraient guère face aux modèles gravitaires externes. Le choix de la capitale, déjà évoqué, est incontestablement le frein majeur à l'unification, il bloque l'idée même de référendum (sur quel projet voter si on ne connaît pas la future capitale normande ? Qui déciderait de cette capitale ?). A court terme, on voit mal comment dépasser cet obstacle, à moins d'une intervention autoritaire externe. Enfin, l'hypothèse d'une gestion de l'espace dépassant les mailles se heurte à une tradition politique française inscrite dans la prédominance de la démocratie représentative. Le modèle politique local français reste très attaché au principe, « un territoire, une assemblée, un élu chargé de l'exécutif ». Ceci rend particulièrement incertaine une quelconque innovation vers des logiques inverses, tout en lui donnant une véritable valeur d'expérimentation.

X - Au-delà du "oui-non" normand : quelle représentation territoriale ?



La métaphore de la Normandie sentimentale fournit un moyen commode de conclure. Les deux Normandie, à la fois proches et distinctes, voisines et cousines, vivent depuis 1956 un amour qui pourrait être qualifié de « platonique ». Les coopérations engagées entre les deux s'apparentent à un long flirt, assez timide, sans grandes conséquences. L'idée du mariage semble effrayer : la perte de liberté est contraignante et le choix d'une résidence commune problématique, même si la dot pourrait apparaître alléchante (un TGV dans la corbeille de mariée ?). Enfin, le mariage est-il encore le seul horizon de fusion des couples ? Ce long engagement est-il le plus adapté aux évolutions sentimentales actuelles ? Le modèle pri-

vilégié n'est-il pas désormais celui de la famille recomposée, plus conforme à la complexité des relations. Moins idyllique peut-être que le mariage, mais qui oblige à une invention et une adaptation permanente des compromis face à des intérêts contradictoires.

On aurait donc tort de résumer le débat normand à une alternative entre un « oui » ou un « non ». C'est pourtant à un tel choix binaire que se résumerait un référendum normand sur la question. Il est possible de penser que l'unification présenterait au moins l'avantage de constituer un projet pour les normands, un cap, l'occasion d'une mise en synergie des acteurs. Pourquoi alors ne pas pousser l'avantage jusqu'au bout et

se saisir de l'occasion non pas pour reproduire un débat sclérosé, miné par un régionalisme normand, mais inventer des modes concrets de gouvernances qui dépassent les coopérations classiques ? En effet, la logique de coopération entre les deux régions se présente selon des géométries variables (de réseaux de villes, de ports, d'universités, d'associations, de ligues sportives...), pouvant déborder les frontières classiques. Elle se situe dans une logique interterritoriale chère aux géographes. Cependant, elle reste limitée à des coopérations catégorielles. L'intérêt général, demeure contrôlé par les élus d'une démocratie représentative... et territorialisée. Sans autre forme de gouvernance, la maille continue de dominer les réseaux.

L'idée d'une innovation inter-régionale pose le problème de la subsidiarité et des logiques de compétences multiscalaires. Ce n'est pas nouveau : le problème se présente

de la même façon pour la construction de l'intercommunalité à l'échelle locale ou de l'Union européenne à l'échelle internationale : il s'agit de périmètres nouveaux, évolutifs, basés sur une adhésion volontaire des membres, adoptant des compétences « à la carte » et une organisation politique qui s'invente en travaillant ensemble. Ce n'est pas le plus simple. Les citoyens préfèrent souvent les relations directes aux élus sur des mailles stables, aux structures complexes et mouvantes qu'ils comprennent rarement, même si paradoxalement, elles sont justement construites pour les affranchir de la tutelle du pré-carré des élus. De telles constructions posent de plus un problème structurel d'évaluation sociale qui nourrit la défiance : en fait, pour rester démocratique, elles supposeraient une participation active des citoyens via les réseaux de la société civile, mais on en est souvent encore loin.

Conclusion

Un compromis ou une synthèse de cette diversité d'approche est alors susceptible d'offrir une oeuvre globale d'une grande valeur. Sur cette terre de l'impressionnisme, qui, mieux que Claude Monet, a suggéré cette richesse de la pluralité des visions, des éclairages et des temporalités ? Les multiples facettes que ce peintre a saisi de la façade de la cathédrale de Rouen ne nous

permettent-elles pas d'en appréhender et d'en recevoir toute la qualité, la délicatesse et la grandeur au quotidien du fil des heures et des jours ? La valorisation des singularités et une meilleure perception de la relation que chacun entretient avec les territoires et les lieux contemplés et vécus offrent ainsi la perspective d'un nouveau regard pour de nouvelles images.