

Résumé du « *rapport Edater* » sur l'opportunité d'une fusion Haute et Basse Normandie.

réalisé par JF Brisset, pour le Collectif Bienvenue en Normandie.
Pour toute remarque, contacter bienvnorm@yahoo.fr

Note : Les lignes en orange sont des remarques personnelles. Des points importants sont mis en noir dans le texte. Le plan du rapport a volontairement été gardé. En marge, des encarts dégagent ce qui a été jugé essentiel.

• Qu'est-ce que Edater ?

EDATER est le surnom donné au rapport très favorable sur les avantages d'une fusion des deux régions normandes. Ce rapport vient pour approfondir les travaux précédents des CESR régionaux sur le sujet. En fait, EDATER est une société privée indépendante créée en 1990 et spécialisée dans l'étude et le conseil en stratégie de politiques publiques. *Ineum Consulting* est une autre agence similaire, avec laquelle Edater a travaillé pour ce dossier.

• Les circonstances qui ont amené le rapport.

Sans exagérer, on peut penser que la commande par les deux Présidents de Région d'un rapport sur l'intérêt de la fusion avait pour but principal d'enterrer la question. C'était en tout cas, à n'en pas douter, l'idée de M. Levern en Haute Normandie, qui restera dans cette histoire comme l'arroseur arrosé. Son ton très favorable constitue ainsi une véritable surprise et offre aux « réunificateurs » une source nouvelle d'inspiration pour justifier leur travail. Pourtant, il a peu été téléchargé et peu commenté dans les médias. Cela tient au fait que les deux Présidents, en désaccord sur la fusion ont choisi de peu le mettre en avant, et qu'il n'est disponible que sur le site Internet du CR de Basse Normandie, ou d'associations militantes.

• Le ton du rapport sur la question.

Le ton global après lecture complète du rapport semble très favorable à la fusion, même si des préalables doivent être respectés (pédagogie, consultation, projet, essai) et si elle ne constitue pas la panacée à tous les maux de la région.

La méthode : un découpage de trois grandes phases :

- réaliser un référentiel d'évaluation
- analyser l'existant
- analyser les effets d'une fusion

1. Introduction.

La méthode :

Elle repose sur le découpage de trois grandes phases (p.5)

1. réaliser un référentiel d'évaluation
2. analyser l'existant
3. analyser les effets d'une fusion

Trois volets sont distingués :

Economie et territoires, où ont été identifiés 1.) différences et points communs, les échanges et les flux de marchandises et de personnes ; 2.) une vue de la Normandie fusionnée ; 3.) les effets de la fusion.

Organisation et finances, où ont été analysés 1.) les budgets et l'organisation des deux CR ; 2.) des hypothèses d'évolution de recettes et de dépenses ; 3.) un modèle du coût de la fusion.

Politiques publiques, où ont été 1.) distingués les 8 axes (économie, enseignement, formation professionnelle, transport, aménagement du territoire, qualité de la vie, environnement et développement durable, international.) ; 2.) imaginés les impacts potentiels d'une fusion sur chaque axe ; 3.) abordée la question de la capitale régionale.

2.La « Grande Normandie », un changement d'échelle.

2-1 Un taille critique significative mais une addition de fragilités, p.7.

La Normandie deviendrait le **6è ensemble démographique** régional en France, mais avec une très faible dynamique démo +2,2% 1999-2005 à cause du déficit migratoire (solde migratoire HN -0,3% et BN -0,1%). La nouvelle région deviendrait la 6è pour la proportion de jeunes de moins de 20 ans, la **6è pour la richesse en PIB**, mais seulement la 16è pour le taux de croissance de ce PIB, 15è pour la création d'entreprises, la 10è en nombre d'établissement, la 6è en nombre d'emplois salariés (800.000). La Normandie serait 3è pour la P° industrielle, 7è pour les activités tertiaires et 7è pour la P° agricole.

Dans le détail, la future Normandie serait le **5è employeur industriel** avec 120.000 emplois ; le **2è employeur du secteur primaire** (179.000) ; le **6è employeur dans les services** (501.000). Pourtant, la Normandie a connu une faible progression du nombre de salariés, surtout en HN. Cela est du au « **déficit d'attractivité de leurs économies** » (p.13)

Les **deux régions n'ont pas la même économie** (différences sectorielles). **Ce qui est une chance en fait car, en cas de crise, les ressources de la région ne seraient pas toutes touchées en même temps. Ces différences peuvent être vues aussi comme des complémentarités, le signe d'une diversification nécessaire car les structures économiques locales sont trop spécialisées dans l'industrie.** L'élevage, les PME et la ruralité définiraient mieux la BN, l'agriculture intensive, les grands établissements, et les villes la HN. Au niveau industriel : N>3è région fr. en PIB ; 5è en terme d'emplois ; 3è en P° d'énergie (en VA) ; 4è pour les industries d'équipement, 4è pour l'industrie automobile, 5è pour les biens de C° ; 6è pour l'agroalimentaire ; 7è en P° de richesses tertiaires (dont 4è pour les transports)

Il y a cependant **des convergences dans ces deux économies** : tertiarisation, la BN effectue un rattrapage dans les transports, accentue son avance dans le commerce et la construction mais la HN accroît son avance dans l'industrie.

Surtout, les **emplois métropolitains supérieurs (EMS) sont insuffisants** (sauf dans les domaines de la logistique, transport, recherche et information): la Normandie serait 16è. **Or, ces EMS sont créateurs d'emplois et un attribut des métropoles (cf.Notep.13).** De plus, le nombre d'EMS croît moins qu'ailleurs à cause du faible dynamisme du marché de l'emploi et de la faible attractivité de la région. **L'ennui est que ces EMS ont aussi un effet structurant et sont générateurs des potentialités à venir.**

Ainsi, la fusion « **génèrerait d'importants effets de seuil** » : 6è pour la démographie et l'économie, des complémentarités sectorielles. Elle serait aussi l'addition de fragilités, démographiques, économiques, et de carences en EMS. **A noter que les fragilités et carences de la Normandie ne seraient pas le fait de la fusion, mais le résultat des années de division.**

2-2 Un nouveau poids lourd budgétaire et administratif, p.22.

Dans les recettes, **seule la fiscalité directe est un élément de levier : la fusion n'aurait aucun effet sur les dotations de l'Etat.** La TIPP avec un taux si faible est insignifiante.

La fiscalité directe régionale est alimenté par la TP (HN2,6% et BN3,1% en 2007), la taxe sur le foncier bâti (4,4% et 5,16%) et sur le non bâti (9,2% et 7%). **A noter que pour la TFB, quand la Région perçoit environ 5%, le département en reçoit 20%, ce qui donne un montant bien supérieur et qui relativise les hausse éventuelles de la part allant au CR.**

La fusion provoquerait un effet de seuil, plaçant la future Région en tête des classements nationaux : entre 4 et 7è selon les matières économique ou démographique.

La fusion rapprocherait deux régions économiquement complémentaires, alors que précisément, elles souffrent chacune de leur structure actuellement trop spécialisée.

La fusion serait la naissance d'un poids lourd budgétaire et administratif. Des gains seraient attendus en matière de fonctionnement, plaçant la future région parmi les plus vertueuses en France.

La **TP** représente 10% des recettes. La **TFB** représente 5 à 7% des recettes des deux CR et coûte environ 36€ en moyenne par habitant. Elles augmentent grâce à une hausse des taux en BN, à la hausse des bases en HN. La **TFNB** alimente moins de 1/2 % du budget des deux CR. Sa part est donc négligeable. Mais, il faut en fait voir la pression fiscale (produit par contribuable, et non par habitant). En se limitant à la TFB, le ratio est en HN de 188€ et en BN de 94€! Ainsi, si les taux haut normands sont moindres, calculés avec les bases ils donnent une pression fiscale double en HN, et même triple pour la TFNB. En effet, la pression fiscale de HN est la plus forte en France (sauf IdF et DOM), du fait des bases élevées.

On peut penser qu'en matière fiscale des gains pourraient être obtenus, puisque Pays de Loire, Bretagne, sont 1^{er} et 4^e dans ce domaine. Il y a donc bien **un effet de masse**. (p.27)

La Normandie aurait le **5^e budget régional en volume**.

Les deux CR font les mêmes efforts budgétaires en fonctionnement pour chacune de leurs politiques (exemple part à la formation, 55% HN ; 51% BN). Cependant, dans les politiques d'investissement les efforts sont différents. La BN s'engage plus dans les transports et la HN dans l'enseignement. La HN est d'ailleurs deux fois plus endettée que BN (20 millions contre 10 millions d'euros). En matière de dépense, la Normandie arriverait alors dans la bonne moyenne des régions françaises, en volume ou par habitant.

Le personnel des deux CR (HN 423 et BN 357) arriverait à 780 personnes. Mais les services ne sont pas répartis de la même façon selon les politiques publiques : la HN concentre ses effectifs sur l'enseignement et la formation, et un peu l'économie et la qualité de la vie, la BN a choisi de répartir plus également son personnel, avec une prépondérance pour l'économie et la formation. (p.35)

Cette répartition pourrait peut-être **aider à choisir le modèle de capitale et incite à proposer un modèle bicéphale**.

Les frais de personnels par rapport à l'ensemble des dépenses sont actuellement prohibitifs (p.39) mais grâce à la fusion deviendraient parmi les plus vertueux.

2-3 Un territoire peu intégré, p.45

Le rapport cherche à établir une proximité des économies des deux régions. La BN ressemble plus à Poitou Charente, la Bretagne, l'Aquitaine et l'Auvergne. **Mais est-il pertinent de réunir ces régions qui ne se touchent pas sous prétexte que, économiquement, elles se ressemblent ?! (structure sectorielle des emplois, du PIB). De plus, les dissemblances de structures économiques expliquant les flux inter régionaux ne sont pas un problème entre les régions d'un même pays. Le problème se poserait en cas de dépendance entre pays.**

Chacune des régions s'inscrit dans un espace économique différent : A tout cela, rien d'illogique et prouve que les deux territoires sont au milieu de circuits nationaux et européens. La BN s'inscrit davantage dans un réseau NO et la HN est essentiellement reliée au bassin parisien.

Pourtant, la BN échange plus vers le nord-ouest dont HN en premier. Cela prouve que la BN est très liée à l'économie haut normande bien qu'elle ne lui soit pas semblable. La BN échange aussi vers PdL et la Bretagne car ces économies lui sont semblables. Vers l'IdF, les échanges n'étant pas réciproques, on peut parler d'un véritable captage. Ses actifs partant hors région (8,9% du total) vont d'abord vers Paris, puis HN, PdL et la Bretagne.

L'économie de HN est peu semblable aux autres régions tant elle est spécialisée. En comparant son PIB, elle se rapprocherait de la Lorraine, du

Les échanges entre les deux Normandie sont très forts bien que leurs économies respectives soient dissemblables. Cela souligne le lien particulier qui unit les deux régions malgré la division.

Centre, Rhône Alpes, peu avec la BN et pas du tout avec IdF (p.53). C'est le même constat en terme de structure sectorielle des emplois. **La HN échange comme la BN d'abord avec les régions qui lui ressemblent économiquement** (Centre et Picardie, très peu avec celles trop différentes (PdL et Bret.). Malgré les différences économiques, **les échanges avec la BN sont parmi les plus forts**. Enfin, vers le Bassin parisien les échanges sont les plus importants, mais n'étant pas réciproques, ils sont un véritable captage, tant en terme d'actifs que de marchandises. Chiffres notables : en 2004, 41.000 haut Normands (6% pop active) partent travailler en IdF, contre seulement 7.000 vers BN.

Les flux inter départementaux d'actifs sont plus importants que les flux inter régionaux, ce qui prouve bien l'effet de frontière entre les régions. Il n'y a pas d'échanges inter-urbains notables. Néanmoins pour les marchandises, les deux régions restent étonnamment des partenaires « naturels » (p.56)

« *La Haute Normandie est nettement tournée vers l'Île de France, la Picardie, tandis que la Basse Normandie regarde beaucoup vers l'ouest, l'économie bretonne.* » (p.56) **Cette phrase résume l'écartèlement et la marginalisation de nos régions, attirées l'une et l'autre par d'autres pôles moteurs (Paris, c'est ancien et logique, Bretagne, c'est récent). Elle signifie exactement la mise sous tutelle des entreprises, l'absence de modèle de développement, la généralisation de la sous-traitance et du rôle de transformation - exécution sans la conception.**

3. La faisabilité de la fusion au regard des stratégies et des acteurs

3-1 Des politiques publiques convergentes, sans contradiction apparentes.

En matière d'aménagement du territoire, p.59.

« *La Basse Normandie apparaît comme une région rurale « agro-industrielle » et maritime, en perte d'attractivité, dont l'économie se tertiarise en renforçant sa fonction résidentielle. L'enjeu principal pour la région est donc de favoriser un développement territorial équilibré s'appuyant sur la métropole moyenne de Caen et des pôles urbains intermédiaires structurant des territoires ruraux plus ou moins dynamiques* » (p.59)

La BN doit jouer la carte de la qualité de la vie, renforcer l'attractivité pour les jeunes et faire du vieillissement de la population un atout pour développer l'économie résidentielle. Le tissu économique est surtout composé de PME PMI, souvent sous-traitantes.

« *La Haute Normandie se caractérise par un territoire urbain, une économie traditionnellement tournée vers l'industrie avec des filières d'excellence, des entreprises internationales, des problèmes de pollution et des phénomènes d'inégalité sociale et territoriale. L'enjeu principal pour la région est de renforcer son développement économique en s'appuyant sur des atouts confirmés : dynamisme du complexe industrialo-portuaire, proximité de l'Île de France via la vallée de la Seine, présence de grandes entreprises et filières d'excellence de dimension internationale.* » (p.59)

Pourtant les deux régions ont **une même notoriété à renforcer et la même situation géostratégique à exploiter avec leur façade littorale**. Elles sont une porte ouverte à l'international, entre Paris et Londres. La Seine est d'ailleurs une des portes du pays entier au monde. Enfin, les régions sont **un carrefour d'influences** : Nord-Ouest de l'Europe / Arc Atlantique / Arc Manche / Bassin parisien.

Les deux régions recourent à des coopérations selon deux logiques différentes : la BN les recherche dans le maximum de cas, comme effet de levier. **Signe que seule, elle est trop petite**. Elle s'appuie sur des

La proximité de l'Île de France constitue une vraie chance pour la Normandie en terme de débouché. Mais, actuellement, les échanges très forts ressemblent plus à un captage de l'énergie régionale, tant il n'y a aucune réciprocité.

Les deux Normandie sont structurellement différentes. Elles ont pourtant les mêmes atouts de notoriété et de situation géostratégique à faire valoir dans la compétition entre les territoires que la mondialisation leur impose.

effets de complémentarité ou ses avantages (disponibilité foncière, qualité de vie, image touristique, qualité de la production agricole et de la mer...) La HN cherche les coopérations au cas par cas, avec toutes les régions voisines. Avec la BN, les coopérations sont lancées dans les domaines de la recherche, l'enseignement, l'économie, les transports et l'aménagement du territoire. Or, le rapport souligne la montée en puissance des compétences des Régions qui va mener à une plus forte régionalisation de la politique territoriale. **Deux Normandie, ce n'était pas grave à l'époque des CAR, mais à l'aube de la troisième décentralisation, cela devient aventureux...**

D'autant que **les territoires se livrent aujourd'hui une concurrence résultat de la mondialisation**. Ils doivent trouver la **meilleure attractivité** pour attirer les investissements. Pour la Normandie, cela signifie peser au sein de l'Arc Manche, dans la continuité de l'Arc Atlantique et dans le Bassin parisien élargi, gagner une image attractive auprès des jeunes et des entreprises au niveau national et international, renforcer le rôle "d'épine dorsale" de l'axe Seine.

De plus, les deux régions interviennent de la même façon en utilisant les territoires comme de véritables relais : Une habitude s'est donc créée de travailler avec le « local » et donc de ne pas céder aux habitudes centralisatrices. Grâce à la « contractualisation territoriale » des politiques des deux CR, les Pays, Communautés d'agglomération... seront les futurs relais régionaux. Ainsi, certains Pays scindés entre deux régions gagneraient-ils en cohérence alors qu'aujourd'hui ils sont trop cloisonnés (Pays de Risle-Charentonne, Pays d'Auge, Le Havre...). L'habitude a été prise de **contractualiser les politiques avec les territoires autour de projets partagés avec les régions** : on compte 26 Pays, 12 agglomérations, 4 Parc Naturels Régionaux. Des dispositifs sont mis en place pour la politique de la ville avec l'Etat, l'ANRU et les CUCS, en s'appuyant sur un outil commun, l'Etablissement public Foncier de Normandie.

La Haute Normandie, **sans doute grâce à des majorités politiques communes**, travaille surtout avec les départements, dans le cadre du « 276 ».

En matière de transports, p.62.

Le flux de véhicules est modéré entre les trois agglomérations.

Le réseau routier est performant (A28 A13). Le réseau ferroviaire est en cours d'amélioration.

Haute Basse profitent d'une « **situation de carrefour géostratégique de dimension nationale et internationale à valoriser.** »(p.62)

Cependant, les deux régions ont logiquement des orientations spécifiques en matière de transport: « *La Basse Normandie se concentre sur l'amélioration des moyens de transports intra et inter régionaux, de l'accessibilité à l'échelle nationale et internationale, et souhaite conforter l'importance de son trafic transmanche. Par ailleurs l'accent est mis sur le développement de liaisons interrégionales vers Rennes, Le Mans et Rouen et la recherche de moyens de transports adaptés en milieu rural.*

La Haute Normandie, quant à elle, cherche à répondre à l'attraction parisienne en améliorant prioritairement les échanges avec Paris. Elle souhaite également améliorer la desserte métropolitaine des grandes agglomérations (Rouen). » (p.62)

Mais il reste pour les deux à **consolider le réseau routier et autoroutier, développer l'intermodalité, développer les liaisons inter et intra régionales, adapter la desserte touristique**. Déjà des projets ont été conduits en commun pour des économies d'échelles:

- **Port 2000**, mais où la BN s'est trop peu investie.
- Le renforcement des activités de **l'aéroport de Deauville**

La contractualisation avec les Pays et les départements, les coopérations entre Haute et Basse sont déjà de bonnes habitudes pour démultiplier et amplifier les politiques régionales. Elles sont aussi le signe que les deux Régions recherchent un effet de seuil dans leur politiques.

- la **liaison rapide Normandie-Vallée de la Seine vers Paris**
- le **franchissement ferroviaire de la Seine en aval du Havre**
- Le **pôle de compétitivité Logistique Seine-Normandie**

Cela correspond à un engagement financier équivalent pour les deux régions. Mais le **rail reste le grand défi** régional, d'autant que le réseau haut normand est saturé. En outre **deux chantiers** restent encore à construire presque entièrement, les **aéroports** (Caen, Rouen Le Havre, et financement du syndicat mixte de Deauville) et les **ports** (Cherbourg, Caen, Le Havre Rouen et Dieppe) qui doivent trouver une complémentarité, notamment au sein de l'Arc Manche. Un effort de programmation doit être recherché par les SRIT/SRT (le SRT BN sera finalisé fin2008, début 2009).

En matière d'économie, p.64.

Haute et Basse obéissent à **deux modèles économiques différents, mais pas opposés**. La Haute est essentiellement industrielle, grâce à un tissu de grands établissements travaillant à l'exportation, mais la création de valeur ajoutée est majoritairement créée par le tertiaire. La Basse, plus rurale et agricole, est paradoxalement plus industrielle qu'on le penserait: l'industrie agroalimentaire est le premier fournisseur de main d'œuvre régionale. Les filières équine, logistique, automobile, plastique, électronique et nucléaire sont très reconnues, souvent dans le cadre de PME sous-traitantes.

Mais les deux régions ont en commun d'avoir à renforcer leur attractivité auprès des entreprises et des jeunes. Le **taux de création/reprise d'entreprise est plus faible qu'ailleurs**, les délocalisations sont une vraie menace (*cf. les récentes menaces de Total in Normandie Magazine 2009*). Le **secteur tertiaire est encore sous-représenté**, ce qui explique la faible présence d'EMS. Le tourisme comme l'économie résidentielle sont aussi des potentialités partagées par les deux régions.

Les espaces économiques ignorent les limites régionales, comme en attestent les flux de marchandises et d'actifs entre les régions. « *L'espace régional est en forte mutation, notamment concernant l'estuaire autour de Port 2000 et de son hinterland* ». (p.64) **Il est amusant de voir que la nécessité d'une fusion s'incarne dans une zone souvent décrite comme hostile à celle-ci (Calvados-Seine Maritime). Certaines filières d'excellence sont communes aux deux régions** et touchent des bassins d'emplois à cheval sur les deux régions (automobile, logistique pharmacie, composants électriques, électroniques...). De la même manière, certains pôle de compétitivité s'inscrivent dans un cadre interrégional.

Ainsi **les deux SRDE ont des orientations et des problématiques semblables** :

- une même volonté de réorganisation des dispositifs d'aide régionale
- le renforcement de la prospection économique (renforcer l'activité internationale des entreprises)
- l'appui à la création-reprise-développement d'entreprises
- le soutien aux filières
- le soutien aux secteurs et entreprises en difficulté
- l'appui à l'innovation, recherche, transferts de technologies
- l'appui à une agriculture durable et à une valorisation de la production agricole
- le soutien à l'économie de la mer
- le soutien à l'économie sociale et solidaire

D'ailleurs des **actions communes ont déjà été engagées avec des efforts budgétaires similaires**, dans un même esprit d'autonomie par rapport à l'Etat:

La fusion permettrait de relever le défi des transports, notamment du rail, et d'imposer une entente nécessaire pour les deux grands chantiers à venir : les ports et les aéroports.

Différentes, les deux économies partagent les mêmes difficultés : dépendance de l'industrie, sous représentation du tertiaire... Mais des filières d'excellence sont communes, et des actions communes ont déjà été engagées.

- Intelligence économique, export : Normandie Développement
- Politique d'accueil aux entreprises : Établissement Public Foncier
- Développement des entreprises : Normandie Capital Investissement
- Tourisme et promotion : Comité interrégional du Tourisme, Conservatoire du littoral, Schéma inter-régional prévu
- Politique agricole et agro-industrielle : Chambre interrégionale d'Agriculture, IRQUA
- Les pôles de compétitivité interrégionaux (Mov'eo, Pôle Logistique)
- Recherche : réseaux internationaux (CRUNCH et RMPP)
- Filières : Norm Aerospace, Polymères Technologies, Campus Composites Avancés Normands

En matière de qualité de la vie, p.67.

Haute et Basse jouissent d'une **richesse exceptionnelle en patrimoine naturel** (littoral, campagne), **culturel** (monuments historiques, lieu de diffusion artistiques, événementiels) et **paysager** (bocage).

Mais le **contexte socio-économique est peu valorisant** à cause du départ des jeunes vers l'Ile de France et les régions de l'ouest, ainsi qu'une « *structure sociologique qui limite l'accès à la culture* »(p.67) et un rayonnement des équipements et des événements régionaux insuffisants.

La Haute investit surtout pour s'insérer dans des réseaux et des marchés externes, professionnaliser les acteurs, alors que la Basse investit surtout pour l'accessibilité des jeunes à la culture et les loisirs (Cart'@too)

Les **deux régions ont la même priorité : « renforcer l'attractivité régionale auprès des jeunes »**, notamment en valorisant quelques thématiques communes (sports nautiques, développement du livre). Des cartes jeunes existent dans les deux régions et des actions ont été engagées en commun: ODIA, Salon du livre, Bureau d'accueil des tournages. Les budgets sont comparables. Le problème est que les Régions ont du mal à se libérer des anciennes logiques de co-financement et de "guichet".

En matière d'enseignement, p.69.

Le vieillissement de la population entraîne une baisse des effectifs scolaires. **Les perspectives d'insertion professionnelle limitées entraînent le départ des jeunes diplômés, ou non diplômés**, ces derniers subissant le chômage plus qu'ailleurs. « *Le manque d'attractivité et de notoriété des universités normandes* » ajoute au mouvement sortant des jeunes, autant que des filières sans débouchés locaux. L'offre de formation supérieure (école d'ingénieur et de commerce) reste insuffisante. La Haute Normandie dispose bien de quelques domaines d'excellence en chimie, logistique (Port 2000) et l'automobile, mais le manque est plus cruel en Basse Normandie.

Les deux Régions ont la même nécessité d'investir dans les bâtiments scolaires. Elles le font au travers de PPI (Plan Prévisionnel d'Investissement) et savent articuler leur projet avec les Conseils généraux dans des « cités scolaires mixtes ». La Haute privilégie surtout le développement des activités sportives et l'ouverture à l'international, et la construction d'une antenne d'IEP, alors que la Basse préfère des projets éducatifs plus globaux, et plus sociaux (fond social régional).

En matière de formation professionnelle et d'apprentissage, p.72.

Haute et Basse Normandie connaissent le même contexte difficile : un **chômage important, particulièrement chez les jeunes peu qualifiés** qui se traduit par des sorties précoces du système scolaire

La Normandie possède un patrimoine naturel, culturel et paysager unique mais trop peu valorisé. Cela est dû à un faible rayonnement des manifestations et une faible capacité de ses équipements.

Les offres de formations et les possibilités d'insertion professionnelles sont insuffisantes et provoquent la fuite des jeunes normands.

(supérieures à la moyenne nationale), un **manque d'ambition des jeunes et des familles et un exode des jeunes les plus diplômés**. Il y a une même nécessité de revaloriser certaines formations où manque la main-d'œuvre. Il faut aussi aider à la formation pour la reprise d'entreprise (TPE/PME commerce et artisanat), le tourisme et l'économie résidentielle (formations sanitaires et sociales). Aujourd'hui encore, trop de place est occupée par les filières courtes.

Les formations normandes doivent coller davantage aux besoins des entreprises : Renforcer l'attractivité régionale vis-à-vis des jeunes et des entreprises, élever le niveau de qualification et de compétence et réduire le nombre de sorties sans qualification, rééquilibrer l'apprentissage en favorisant les formations de niveau IV et III et favoriser la réintégration dans des cycles longs. Cela répond à des principes d'égalité des chances, de mixité, en développant les VAE.

Plusieurs chantiers doivent être conduits : affiner les diagnostics de besoins en formation exprimés dans les appels publics à concurrence, sécuriser les organismes de formation et les prestataires par des marchés pluriannuels, réaliser un suivi-évaluation des structures de formation.

La Haute-Normandie a la chance de disposer pour cela de la Cité des métiers à Rouen. Le transfert de l'AFPA a été une coopération réussie.

En matière d'environnement et de développement durable,

p.75.

Le contexte est riche et similaire. Les deux Régions disposent d'un potentiel significatif **d'énergies renouvelables** (éolien, bois) et d'une production **d'énergie nucléaire** prépondérante autour de l'estuaire de la Seine. Mais, la Haute Normandie connaît une **pollution** notamment de l'eau et des risques industriels lourds. La Basse-Normandie doit se préoccuper de la protection de son patrimoine et gérer la pollution agricole liée à l'élevage.

Les deux régions désirent développer la dimension du développement durable : La Basse en tant qu'« éco-région » notamment au travers de son SRADT, la Haute par deux axes forts, l'équilibre environnemental et la gestion des déplacements et de l'énergie. En commun, les deux Régions interviennent déjà dans l'énergie, les transports, l'eau, l'air, le patrimoine naturel et l'éducation à l'environnement avec des budgets équivalents.

Il y aurait là un **gain à mutualiser** la gestion des Parcs Naturels Régionaux, la préservation de la biodiversité, le Plan Climat Régional, le Plan Régional pour la Qualité de Air. Ce serait dans la logique des coopérations déjà active avec le Conservatoire du littoral par le biais du syndicat mixte du littoral Normand, l'Agence Seine-Normandie, le GIP Seine-Aval et le financement commun de la filière Bois.

En matière internationale, p.77.

Les deux Régions ont la **même situation géostratégique à exploiter**, un même « *potentiel de développement considérable* » : une façade littorale, porte ouverte sur l'international, entre Paris et Londres, un carrefour d'influences entre le Nord-Ouest de l'Europe, l'Arc Atlantique l'Arc manche et le Bassin Parisien.

Les bureaux de représentation permanente à Bruxelles sont un outil précieux dans les institutions européennes. Les objectifs des deux Régions se recoupent à plusieurs niveaux : Améliorer les voies de communication, développer les échanges internationaux grâce à l'activité portuaire et logistique, renforcer les relations des deux Régions à Bruxelles, renforcer la coopération avec l'ensemble des territoires limitrophes et la solidarité à l'égard des pays en développement. Les deux Régions se concentrent, au travers de leur dispositif, sur la mobilité des jeunes à l'international.

Les deux Régions ne sont pas aussi insérées dans des réseaux

En Normandie, l'amélioration des formations professionnelles répondrait à la fuite des jeunes et à leur chômage élevé.

Les deux régions sont riches en sources d'énergies et doivent toutes les deux investir dans le développement durable. Elles gagneraient à mutualiser leurs efforts.

Les deux Normandie ont une même situation géostratégique à exploiter, mais doivent faire un effort de cohérence pour être plus visibles et mieux insérées dans les réseaux internationaux.

internationaux l'une que l'autre : la Basse s'appuie sur deux réseaux de coopération (la Conférence des Régions périphériques maritimes et l'Arc Manche) et de nombreux jumelages (Toscane, Hordaland, Hampshire, Fujian...). La Haute-Normandie est mieux inscrite dans des réseaux internationaux avec sa participation à Hanse Passage et Arc Manche et des coopérations (Sud Est Anglais, Basse-Saxe en Allemagne, Poméranie en Pologne).

3-2 Des avis diversifiés des acteurs, p.79.

Les Maires et Présidents d'Agglomération, p.80.

>Point sur Normandie Métropole.

La **coopération entre les 3 métropoles** a été initiée en 1990, puis, suite à l'appel à coopération métropolitaine lancé par la DIACT en 2004, le projet de « métropole normande » a été **labellisé** comme « projet métropolitain ».

Cette coopération part du constat que prises isolément, ces 3 agglomérations n'atteignent, dans un nombre significatif de domaines stratégiques, ni la masse critique, ni la visibilité européenne. Cette démarche vise donc à **améliorer le positionnement des agglomérations normandes dans le concert des villes françaises et européennes** et ce notamment, via une contractualisation avec les services de l'Etat, autour de la réalisation de projets structurants de dimension métropolitaine. L'action engagée par le réseau s'inscrit ainsi dans une perspective multiple : celle de l'Espace Européen, celle du territoire national, celle du Bassin Parisien, mais aussi celle des régions normandes.

La gouvernance du réseau métropolitain repose sur la **Conférence Métropolitaine**, composée des Maires et des Présidents d'agglomération et un comité technique regroupant les directions générales des trois villes et des trois agglomérations sur six chantiers thématiques :

1. Le rayonnement économique est assuré par la Communauté d'agglomération du Havre
2. La localisation d'emplois publics et les services métropolitains supérieurs par la Communauté d'agglomération Caen la mer
3. L'accessibilité du territoire métropolitain par la ville de Rouen
4. L'ingénierie et la coopération métropolitaine par la Communauté d'agglomération de Rouen
5. La recherche et l'enseignement supérieur par la ville du Havre
6. La culture, les arts et le tourisme par la ville de Caen

Le réseau métropolitain s'ouvre désormais sur une stratégie d'alliance et d'ouverture de la métropole avec les îles Britanniques, les pays du Nord et les pays émergents d'Europe de l'Est.

Cependant, il a été souligné que les villes et agglomérations ne pouvaient assurer seules l'ensemble des projets métropolitains. Une partie d'entre eux devront trouver écho dans le CPER, ainsi qu'un accès aux financements FEDER et Interreg.

Pour les Maires et Présidents d'Agglomération, l'opportunité d'une fusion réside surtout dans la **masse critique** ainsi atteinte et la **meilleure visibilité** du label « Normandie », « *cet effet d'image devant par la suite générer des externalités positives.* » (p.81). Certains, plus réservés attendent une étude technique préalable, devant mettre en balance les coûts et les avantages liés à la fusion. **Ce que Edater fait, précisément.**

Les modalités pour fusionner sont plus consensuelles. Le rapprochement des politiques publiques des deux Régions et le développement des coopérations constituent un préalable à une éventuelle

Normandie Métropole permet aux trois villes normandes de rayonner et peser à l'échelle nationale et européenne. Elle pourrait être la tête de la future Normandie réunifiée.

fusion.

Evidemment, le **choix de la capitale pose plus problème** : Rouen est mise en avant en vertu de son statut de capitale économique et sa proximité de Paris, le Havre pour sa tradition portuaire et son ouverture sur l'international, Caen pour son positionnement central sur le territoire, une moindre dépendance envers Paris et la nécessité pour elle de ne pas perdre sa « tradition administrative ». **L'idée d'une capitale multipolaire est plutôt rejetée** car elle serait source de complexité de gestion quotidienne, de dépenses inutiles et « parasiterait » la recherche d'une identité forte. Une personne a plaidé le caractère innovant d'une capitale multipolaire et a mis en avant la possibilité de segmenter des compétences entre les deux ou trois villes capitales. L'idée d'une capitale mobile, se déplaçant entre les 3 villes du réseau métropolitain a également été suggérée.

Pour certains, le choix de la capitale doit se faire avant la fusion **(souvent ceux qui sont hostiles à cette fusion. Fait avant, cela aurait un avantage politique : ne faire qu'un seul mécontent. Car si le choix est reporté après le débat, les habitants des deux départements craindront pour eux-mêmes et voteront non à une réunification)**, pour d'autres, après **(plutôt le camp des pro-fusionnistes. Ils doivent pourtant montrer que la solution est simple et avantageuse pour tous, que chacun a à y gagner, y compris Le Havre)**. Mais un consensus se dégage sur la nécessité d'un débat avec les citoyens et d'une œuvre pédagogique.

>Les Présidents de Conseils généraux.

La Présidente du Calvados n'a pas répondu.

Les quatre autres sont plutôt **hostiles à une fusion qui risque principalement de remettre en cause leur positionnement face au pouvoir régional** dans une Normandie à cinq départements. Les répartitions de fonds régionaux pourraient changer. Ils craignent également le manque de cohérence des deux territoires, le risque de perdre en proximité et lisibilité sur les missions des conseils régionaux, le blocage probable lié au choix d'une capitale unique.

Il est à noter que les élus des deux CG haut normands sont méfiants à l'égard de la fusion, craignant la fin du 276, **et ce bien qu'ils soient du même parti politique que le Conseil régional. Plus optimiste, on pourrait souhaiter que le 276 s'applique aux trois départements bas-normands, ce qui créerait une masse budgétaire sans équivalent en France.**

Ils sont assez d'accord (mais pas tous) sur le fait que **la politique publique des transports pourrait gagner à être fusionnée**, notamment à la fois dans le **ferroviaire** et pour la **reconquête maritime**.

« *Enfin certains présidents pointent qu'il y aurait un risque à trop communiquer, de la part des conseils régionaux, sur la démarche de fusion (et sur l'étude en cours), car cela relancerait des débats « sans fin » tout en engageant plus fortement qu'aujourd'hui les acteurs politiques de ces deux entités. Ces débats seraient de toute façon stigmatisés autour de la question du choix de la capitale qui reste un élément majeur de blocage.* » (p.83) **Cette attitude est révélatrice de leur crainte quant au débat sur la réunification de la Normandie, surtout sur leur pré carré, et la rétention démocratique dont ils font preuve à droite comme à gauche.**

Les opérateurs économiques, p.83.

Les directeurs des deux pôles de compétitivité (Mov'éo et Logistique Seine Normandie) rappellent que « *la logique économique va bien au-delà des logiques de découpage administratif.* » La fusion n'est pas le problème des acteurs économiques, pas plus que le choix d'une capitale. La question est la capacité de chaque acteur à coopérer et à se rapprocher des universités.

Cependant, l'idée d'une capitale en réseau a encore du mal à s'imposer.

Les présidents de département ont peur de voir leur pouvoir remis en cause et préfèrent éviter le débat.

Les opérateurs para-publics, p.84.

Huit agences fonctionnent déjà à l'échelon normand et voient dans la fusion un saut stratégique et qualitatif ; un gain en poids et en image.

Huit entités fonctionnent à l'échelle de la Normandie fusionnée : L'Agence de l'eau, le Conservatoire du littoral, l'Établissement public foncier, l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie, la Caisse d'épargne, la Chambre régionale d'agriculture, l'IRQUA et le Comité Régional du Tourisme.

Ils ont donc déjà une **expérience des avantages et des inconvénients** de travailler à l'échelle d'une Normandie fusionnée.

Les avantages sont de trois types : 1) **une meilleure vision stratégique des enjeux** (de la biodiversité, de la gestion de l'eau...), 2) **un investissement plus approfondi et plus spécialisé avec un transfert d'expériences** Haute vers la Basse pour l'EPF et Basse vers la Haute pour le Conservatoire du Littoral, 3) **un poids au niveau national**.

Les inconvénients résident dans le fait d'avoir 2CR et 5CG comme interlocuteurs. De plus des antennes régionales sont nécessaires pour résoudre des problématiques différentes en Haute et Basse : Ex l'agence de l'Eau s'occupe de la pollution industrielle de l'estuaire en HN, de la pollution agricole des rivières en BN.

Les Caisses d'Épargne ont un regard intéressant : s'il y a peu de gains à court terme, voire des mécontents, à moyen terme, **des gains sont obtenus en offres, en qualité, en innovation et en dynamisme**. Cet avis est partagé par l'ACFCI.

Au total, **les huit entités sont favorables à une fusion**. Elles y gagneraient un interlocuteur unique, pour faire des politiques plus fortes avec des objectifs plus affirmés. Cela renforcerait le sentiment identitaire avec des retombées en matière de perception du cadre de vie et des capacités d'action.

4. Les effets potentiels de la fusion, p.87.

4-1 Des effets potentiels sur l'économie globalement modérés, p.88.

Il y a « **une corrélation entre le poids démographique d'une région et son niveau de croissance** » (p.89). **Le rapport souligne également la plus value que représente le littoral puisque les sept régions qui ont connu la plus forte croissance sont voisines d'une mer ou d'un océan. L'aspect attractif de la mer et de l'océan a dopé la croissance de ces régions et leur dynamisme, et ce cercle vertueux s'appliquerait à la Normandie si elle savait l'utiliser, d'autant plus qu'elle est proche de la capitale.**

Depuis quinze ans (1990-2005), la Haute Normandie une croissance de 1,2%, la Basse de 1,5%. Fusionnée, le chiffre serait de 1,3%. Mais si la Normandie avait fusionné il y a quinze ans, il serait de 1,6 à 1,8%. Autrement dit, en restant divisé, la Normandie a perdu entre 210 (écart de 0,3 point) et 340 (écart de 0,5 point) millions d'euros de PIB en quinze ans... « **Le territoire Normand a connu une croissance annuelle inférieure de 0,3 points à la moyenne nationale sur la période 1990-2005. Selon ce modèle, si la Grande Normandie avait fusionné avant 1990, son rythme de croissance aurait été proche de la moyenne nationale, voire légèrement supérieur.** »(p.90)

Il resterait à savoir combien la Normandie a créé d'emplois pendant ces quinze années, et donc de combien elle s'en est privée en restant divisée... chiffre qui ferait un scandale dévastateur !

« Le concept d' "attractivité" s'est progressivement imposé comme facteur explicatif central de la dynamique d'un territoire.

L'attractivité peut être définie comme la "capacité à attirer les activités nouvelles et les facteurs de production mobiles – capitaux, équipements, entreprises, travailleurs qualifiés – sur un territoire" ». (Définition de la Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique,

La fusion se justifie d'abord pour des raisons économiques. Elle apporterait ½ point de croissance en plus et les emplois qui vont avec. Ce ne serait pas un luxe en période proche de la récession.

L'attractivité présente ainsi 3 composantes essentielles : la capacité à attirer l'implantation de nouveaux établissements, l'aptitude à attirer des capitaux et la capacité à attirer la main-d'œuvre hautement qualifiée (sur ce point, nous avons déjà constaté que les régions normandes attireraient peu les emplois supérieurs).

Or, l'attractivité d'une région permet des créations d'entreprises, et le rapport estime qu'une fusion permettrait d'en créer en moyenne 2500 de plus par an (p.91), soit 2500 par an qui n'ont pas été créées depuis que l'on repousse la fusion...

La fusion apporterait la **taille**, la **visibilité** et **l'image** auxquelles la Normandie peut prétendre. Elle attirerait les investissements étrangers bien mieux qu'elle ne le fait. On peut penser que **350 entreprises étrangères par an ont ignoré la Normandie en moyenne**, avec la perte d'emplois qui va avec. En effet, **la taille est directement liée à la capacité à attirer des capitaux étrangers** comme l'a prouvé l'étude Économie du Québec, analyse des tendances, édition 2003, agence du développement économique du Canada pour le Québec (p.40-43). Les investissements privés se concentrent essentiellement sur les régions les plus peuplées du territoire, les plus petites régions présentent un niveau minimal d'investissement, principalement porté par le secteur public. **Or on sait que l'État, pour des raisons budgétaires, cherche à se désengager de l'action sur les territoires, quitte à y alléger les services publics de proximité, surtout dans les zones rurales. Dans un scénario catastrophe avec des Normandie trop petites, on peut prédire des problèmes économiques en chaîne, que la faiblesse de l'État endetté ne compenseront plus. À l'avenir, l'État ne jouera plus autant son rôle de redistributeur social, ni de planificateur économique : ce seront les collectivités territoriales, du moins celles qui le pourront. L'ère du Plan, de la Reconstruction et de la IV^e République est révolue.**

On peut alors penser que la fusion renforcerait les capacités d'innovation du territoire, à condition d'une politique volontariste.

Elle aurait un effet mécanique en termes de richesse globale : **Un gain potentiel de croissance estimé entre 0,3 et 0,5 points/an** mais qui s'inscrirait dans une dynamique longue (15 ans). **En période de crise, la Normandie se trouverait l'une des rares régions avec cette réserve de croissance.**

Les gains liés à un processus de fusion, dépend du projet politique adopté.

Cela apporterait un gain en termes de créations d'entreprises (20% en moyenne), un gain en termes d'investissement de capitaux étrangers et donc d'emplois induits sur des secteurs innovants (350 emplois/an supplémentaires en moyenne)

4-2 Des effets de mutualisation opérationnelle et de cohérence stratégique pour les politiques publiques, p.96.

Cette partie est le cœur de la problématique administrative de la fusion des deux Régions. Elle se décline en quatre points :

1) **Les politiques publiques seront-elles plus économes ?** Un surcoût de fonctionnement est-il écarté ? Des économies d'échelles pourraient-elles être attendues, des outils pourraient-ils être mutualisés, des économies d'encadrement pourraient-elles être réalisées, et les équipes rationalisées ?

2) Avec une taille plus importante, **la Région gagnerait-elle en puissance** ou au contraire se disperserait-elle dans une logique de saupoudrage ou de guichet ? Taille critique, projets plus forts, effets de leviers maximisés, poids accru dans les négociations, meilleure visibilité et lisibilité sont-ils assurés ?

La division a privé la Normandie de milliers d'emplois.

Plus visible, la Normandie gagnerait en attractivité et attirerait les capitaux étrangers.

La fusion est un pari qui répond à une problématique en quatre points :

Plus économe,
Plus puissante,
Plus cohérente,
Plus efficace.

3) **Les stratégies d'action régionale gagneront-elles en cohérence** ou seront-elles juxtaposées et moins dynamiques ? Faut-il s'attendre à une réflexion stratégique enrichie, à des investissements sur des sujets innovants, à une meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts de compétences, à des expérimentations, au développement de nouvelles prestations améliorant les services, à des fusions d'autres acteurs ?

4) **Les politiques publiques seront-elles mieux déployées** au contraire moins accessibles ? Les compétences seront-elles enrichies ? Qu'en sera-t-il de l'unité de décision et de la mise en réseau des acteurs, ne faut-il pas craindre un éloignement du terrain ?

En matière économique, p.101.

Il y aurait un « **enrichissement de la réflexion stratégique**, qui résulterait de la combinaison des compétences et des expériences.(...) L'élaboration d'un Schéma Régional de Développement économique (SRDE) unique, permettrait de soutenir une véritable stratégie d'action et de développer des synergies » (p.102). Grâce aux économies de cadres administratifs, cela permettrait d'« engager des réflexions sur des sujets innovants ou des problématiques de développement majeures (ex : transmission reprise d'entreprises, prospection sur l'implantation de nouvelles entreprises...) » (p.102). **Par la même occasion l'innovation garantirait le maintien des employés au CR.**

Une **meilleure visibilité** serait assurée à l'international pour « porter et valoriser le titre de 5^e région française »(p.102), d'autant que les outils de communication seraient mutualisés. « La politique de prospection à l'international repose notamment sur la capacité de la Région à communiquer une image attractive et compétitive vis-à-vis des autres pays. »

« Une seule Région permettrait de **créer des complémentarités entre filières** et de développer certaines d'entre elles de l'amont à l'aval (exemple : filière automobile). »(p.103). Il faut rappeler ici la complémentarité des deux régions faites de PME/PMI sous traitantes en Basse Normandie et de grands groupes exportateurs en Haute Normandie. L'effet de levier de la fusion permettrait **un effort accru d'investissement** dans les pôles de compétitivité comme Mov'éo, et contrer l'influence de l'Ile de France. La fusion sonnerait aussi le temps d'autres rapprochements, comme le Medef et l'Uimm.

En ce qui concerne l'aide aux entreprises, un éloignement du terrain doit être pris en compte pour l'instruction et le suivi des dossiers ainsi que l'articulation devenue plus difficile des aides avec les 5 départements. En matière de recherche, la fusion n'aurait pas d'effet, si ce n'est une aide à la mise en réseau. En matière de soutien à l'innovation, la fusion permettrait d'augmenter la capacité d'investissement sur certains projets et de **spécialiser ou mutualiser les deux incubateurs régionaux** : Normandie Incubation en Basse et Aceval en Haute, ou les antennes d'Oséo. Pour les TIC, les réseaux Vikman et Cyrano seraient renforcés par une mutualisation.

Si en matière d'agriculture l'éloignement du terrain est à craindre, la fusion serait bénéfique pour **valoriser le potentiel économique maritime et surtout touristique** (visibilité et lisibilité de la région).

Pour résumer, « l'intérêt de la fusion dans le domaine économique paraît particulièrement prégnant du point de vue de l'enrichissement stratégique de la réflexion. Les Régions ont en effet un rôle important à jouer sur le développement économique et une grande Région normande pourrait affirmer des orientations stratégiques fortes pour améliorer l'environnement des acteurs économiques, affirmer son positionnement vis-à-vis d'autres Régions, et accroître sa visibilité et son attractivité.

Dans le domaine opérationnel, l'analyse des effets potentiels de la fusion ne fait apparaître ni impacts lourds, ni risques importants. Elle permet cependant de mutualiser des outils et de dégager une capacité d'investissement plus importante ».(p.105)

La fusion fortifierait les stratégies économiques. En mutualisant ses moyens, la région gagnerait en visibilité, en pouvoir d'investissement et profiterait des complémentarités économiques qui restent à valoriser.

En matière de transports, p.106.

La fusion rendrait possible **la réalisation d'un schéma régional unique des infrastructures et des transports et d'un Contrat de Plan Etat-Région** (CPER) unique. La région pèserait d'un poids accru face à l'Etat pour négocier les grands projets, comme Port 2000 ou le développement de la vallée de la Seine. Les chantiers d'amélioration ne pourraient qu'en profiter (RN12...) La fusion pourrait entraîner celle au niveau régional des délégations de TER, des services de l'Etat, RFF... On verrait ainsi une coordination et une cohérence qui ont manqué lors de la création de la ZIPEC, où les deux Régions se sont clairement affrontées (**voir la création récente des deux magasins d'usines au pied du pont de Normandie**). **L'intermodalité** pourrait enfin être promue à l'échelle du grand territoire normand, en travaillant sur tous les modes de transports (route, rail, port et aéroport). Un investissement dans **le développement du réseau des villes** de Rouen, Caen et Le Havre, ou encore le développement d'une **solidarité inter portuaire** seraient plus faciles.

« Une seule grande Région normande aurait sans doute permis par exemple, dans le cadre de la DTA de l'estuaire de la Seine, de faire bénéficier les projets de plateformes logistiques multimodales, de meilleurs emplacements. Elle aurait également permis d'avancer de manière plus performante sur la question du fret. Le projet de contournement Est de Rouen avec péage, serait également mieux traité dans le cadre d'une seule grande Région, comme le grand contournement de l'Ile-de-France »(p.107).

*« Une grande Région pourrait renforcer le poids du Comité régional des partenaires du transport public et son rôle de locomotive et de pilote de l'action en faveur de l'intermodalité »(p.107) et on pourrait imaginer a terme une plus grande concertation des AOT, voire la création d'un STN, équivalent du STIF. (**sachant que les communes sont AOT des transports urbains, le département des cars et les régions des TER, sauf en Ile de France où tout est géré par le STIF.**) La Région aurait alors plus de force et de cohérence dans les négociations avec la SNCF, RFF, l'Etat et le STIF qui « seraient moins à même de jouer de la division des positions entre les deux Régions »(p.108)*

Surtout, la Normandie à trois millions d'habitants, c'est-à-dire de passagers permettrait **d'atteindre là aussi une masse critique pour développer de nouveaux services et de nouveaux produits**. Ainsi pourrait-on imaginer une carte orange normande.

Pour résumer, « le volet transport semble être un des segments les plus gagnants de la fusion, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel. Il ne semble pas y avoir d'effets négatifs en ce domaine. En particulier, la problématique de gestion de la proximité, fréquemment présente dans les autres domaines de politiques publiques, ne l'est pas en matière de transports.

L'union des deux Régions permettrait en effet d'avoir une vision d'ensemble du développement des transports reposant à la fois sur des objectifs d'amélioration de la qualité du service public pour les usagers et de progression sur l'intermodalité.

La fusion permettrait donc à la fois d'irriguer davantage les territoires, pour développer le réseau de transports entre les villes, mais aussi de faciliter les échanges avec l'extérieur aussi bien au niveau national qu'international, grâce à l'effet levier de projets plus forts.

Enfin, les relations avec les autres acteurs, qu'ils soient infra-régionaux (AOT) ou supra-régionaux (Etat, SNCF, RFF, etc.) pourraient s'optimiser du fait d'une capacité de négociation renforcée » (p.109).

En matière d'environnement durable, p.110.

Une **meilleure visibilité** de l'action régionale serait apportée par une communication fusionnée, **un discours unique et cohérent**.

Concernant les milieux naturels, il serait alors possible **d'investir dans des projets innovants** au moment où montent les préoccupations écologiques. On pourrait imaginer des « corridors écologiques », des

La fusion serait d'un grand secours pour les transports : elle apporterait le poids et la cohérence qui manquent à deux petites régions. Elle permettrait aussi un saut qualitatif inaccessible actuellement.

« réserves naturelles régionales », ou des « aires marines protégées ». Les quatre Parcs Naturels Régionaux mis en réseau gagneraient en mutualisation des outils de suivi (SIG, observatoires) et de communication. Des actions pourraient être étendues comme « le mois des parcs ». Le Conservatoire du Littoral pourrait envisager des achats de terrains à une échelle différente, avec un budget renforcé.

Les deux conservatoires botaniques resteraient tant la diversité est grande. Parce que les approches sont plus pertinentes localement, les conservatoires de site naturels ne sont pas concernés par la fusion. Il en est de même pour l'Agence Seine Normandie dont la logique de bassin versant dépasse les logiques administratives. Dans tous les cas, la fusion apporterait lisibilité et visibilité.

Concernant l'énergie, **la fusion permettrait de doter la Région d'outils de gestion trop coûteux pour deux petites Régions**. Une centrale de gestion de l'énergie pourrait être mise en place pour instruire et suivre les dossiers d'aides. Pour la surveillance de la qualité de l'air, un plan global gagnerait en cohérence, les vents se moquant des frontières. L'éducation à l'environnement pourrait enfin être développée et les associations soutenues. La nouvelle Région disposerait d'un poids plus important pour aider des entreprises à émerger sur des questions d'éco-innovation, d'éco-conception ou d'éco-construction.

Pour résumer, « *la fusion des deux régions actuelles devrait vraisemblablement avoir des retombées à divers niveaux, en matière d'environnement et de développement durable : amélioration de la conception stratégique des actions, mutualisation d'expériences, dynamique d'enrichissement par les rencontres, mutualisation des outils de gestion et de communication ou encore capacité à aider à la constitution ou au renforcement de réseaux d'acteurs* »(p.113).

En matière d'enseignement, p.114.

La compétence « enseignement » (lycée, actions éducatives, enseignement supérieur) est une **compétence de gestion et non d'impulsion, ni d'orientation**. La fusion serait donc neutre pour elle. Aucune économie d'échelle significative serait attendue, car des groupements de commandes existent déjà et la restauration est de l'autonomie de gestion des lycées. Le rapport craint même un éloignement du terrain en cas de fusion. **La Commission Lambert de fin 2007 a proposé le transfert de la gestion des lycées au département, ce qui annulerait ce problème d'éloignement du terrain.**

A signaler, que depuis 2004, la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) a été confiée au Conseil régional, ce qui représente plus 3000 personnes.

Pour l'enseignement supérieur, « *la seule mise en œuvre de la fusion ne semble pas susceptible de retombées fortes, en l'absence de projets forts et lourds susceptibles d'atténuer le départ des étudiants vers l'Île-de-France* ». (p.116)

En matière de formation, p.117.

La fusion permettrait **une mise à plat de l'action régionale**, de la **simplifier** et de **l'optimiser**. Un territoire plus grand offrirait également **plus de débouchés** pour les bénéficiaires des formations ainsi qu'aux entreprises. Il suffirait d'établir une nouvelle carte des formations pour mieux répartir l'offre, cela permettrait de **favoriser la proximité** des centres de formation et d'apprentissage, surtout quand on sait à quel point les Normands sont peu mobiles.

Cela permettrait aussi de **développer des "niches" de formation** correspondant à des spécificités régionales rares, dont des petites régions ne peuvent se doter seules. (ex: l'imprimerie est une spécificité de la Haute Normandie seulement).

La fusion des deux Régions n'entraînerait pas forcément celle des deux Rectorats. **D'autres régions connaissent plusieurs Rectorats**

La fusion apporterait cohérence, visibilité et des possibilités d'innovation.

La fusion optimiserait l'offre de formation en la rendant plus cohérente, plus proche des usagers et des entreprises, et en offrant plus de débouchés.

(IdF, PACA, Rhône Alpes...).

La mutualisation permettrait de se servir d'outils communs déjà développés: le CRIJ et "atout stage". Un site Internet commun sur les formations serait très pertinent. Pourtant, des coopérations existent déjà de façon importante. Le travail commun sur la décentralisation de l'AFPA est le fruit de la bonne entente lors des réunions de l'ARF, notamment. Une fusion des structures aurait le mérite d'établir les choses, **de ne pas les laisser flotter au gré des humeurs politiciennes ou personnelles.**

La fusion entraînerait l'addition des personnels des deux Conseils régionaux, soit au total plus de cent personnes. Le métier des deux encadrants changerait évidemment se transformant plus en manager. **Pour résumer**, « *la fusion aurait un impact très positif sur l'élaboration d'un PRDFP unique et d'une carte des formations cohérente et homogène. L'usager serait finalement le plus gagnant à la fusion puisqu'il obtiendrait une offre de formation plus large et des débouchés plus importants grâce à un tissu d'entreprises élargi* » (p.119).

En matière d'aménagement du territoire, p.120.

L'aménagement du territoire par la Région s'applique dans trois domaines: des **politiques territoriales contractuelles**, la **rénovation urbaine et la politique de la ville**, l'**habitat et le foncier**.

La fusion apporterait d'abord **un enrichissement de la réflexion stratégique**.

Elle « *s'avère en effet nécessaire pour produire des effets différents de ceux qui résulteraient de la simple juxtaposition des choix stratégiques actuels des deux Régions (« ce ne sont pas deux Régions qui se marient, c'est une nouvelle Région qui naît* »). L'élaboration de nouveaux documents de programmation (Contrat de Projet, Programmes Opérationnels, etc.) devra nécessairement s'appuyer sur une seule stratégie, notamment en élaborant **un SRADT unique** de façon à définir des orientations stratégiques et des plans d'actions cohérents ».(p.121)

Pourtant, les stratégies d'intervention restent différentes d'une région à l'autre. Il y a plutôt « *recherche de péréquation entre les territoires en Basse-Normandie, notamment pour soutenir les villes moyennes qui maillent le territoire régional ; en Haute-Normandie en revanche, existe un souci plus marqué d'investissements spécifiques et ciblés.*

*Ces deux types d'approches devront être conservés malgré la fusion, étant donné les disparités territoriales et la spécificité des besoins : problématique des zones rurales de Basse-Normandie, problématiques urbaines et de quartiers sensibles pour certaines zones de Haute-Normandie. **La fusion donnerait donc lieu à un renforcement de la territorialisation des politiques*** » (p.121).

La fusion donnerait un poids plus important dans les négociations. « *Le changement d'échelle procurerait naturellement un poids plus lourd dans les échanges et négociations avec les acteurs. Ainsi, lors de l'élaboration du CPER, une grande Région aurait sans doute eu plus de poids face à l'Etat pour défendre des points spécifiques ou des grands projets (ex : 3ème franchissement de l'estuaire). De même, concernant la problématique foncière, une unification des Régions créerait un nouveau rapport avec l'établissement public foncier, sans doute plus favorable aux décisions régionales.*

En revanche, la dimension politique des relations entre acteurs pèse trop pour savoir si la fusion modifierait le positionnement de la Région par rapport aux Conseils généraux » (p.121).

Mais il est assuré que **le nouveau Conseil régional animerait davantage le réseau des cinq Conseil généraux**. « *Des économies d'échelle pourraient être réalisées sur la commande d'études ; la conception, la mise en œuvre, le suivi d'indicateurs ou d'observations pourraient être amortis à une échelle plus large ; l'investissement sur le système d'informations géographiques retomberait sur l'ensemble du territoire régional* »(p.122). Des économies d'encadrement permettrait **un développement des compétences des équipes, en spécialisant certains cadres qui aujourd'hui doivent rester généralistes.**

La fusion apporterait cohérence et poids face à l'Etat pour les grands projets régionaux. Les actions seraient davantage articulées au niveau des départements en territorialisant les politiques. Des projets de grande ampleur deviendraient accessibles.

Pour résumer, « *la fusion rend nécessaire, dans le domaine de l'aménagement du territoire, une refonte de la stratégie des deux Régions pour définir des politiques cohérentes à l'échelle de la nouvelle entité* » (p.122). Il faudra néanmoins prendre garde à la perte de proximité que constituera la choix d'une capitale.

En matière de qualité de la vie, p.123.

La fusion doit **créer une nouvelle stratégie, dans les domaines de la culture et du sport**. La notoriété de la Normandie permettrait d'organiser des manifestations culturelle, artistiques et sportives de renom.

La région pourrait aussi établir une politique de santé reconnue.

La fusion apporterait la taille critique pour structurer davantage les enseignements artistique et sportifs. La région **s'équiperait alors d'équipements structurants de grande qualité**, avec un rayonnement national et international: un palais des sports à Rouen de 15.000 places, une école supérieure des Beaux-Arts, la mise en réseau des centres dramatiques, l'organisation de saisons autour d'une thématique culturelle... Les acteurs existants pourraient être mis en réseau, tel le CREPS. Plusieurs ligues sportives ont déjà fusionné. L'ouverture d'une grande région serait bénéfique à nombre d'associations qui souhaitent se développer et se structurer.

Enfin, **pour le patrimoine et sa valorisation, la fusion serait des plus avantageuses**: Il y aurait une **vraie cohérence historique et patrimoniale**. Des outils communs, pourraient être développés, comme pour la numérisation de documents, la création d'une banque régionale d'information.

Pour résumer, « *Les impacts potentiels de la fusion sur le volet « qualité de la vie » semblent globalement très positifs. En effet, une stratégie d'action régionale renforcée pourrait être mise en œuvre sur le principe de cohérence territoriale. Cela permettrait à la fois de mieux irriguer les territoires avec les équipements culturels et sportifs, mais également d'investir dans des équipements et des établissements d'enseignement à forte notoriété, favorisant l'attractivité de la Normandie. En outre cette attractivité pourrait se mesurer auprès des jeunes qui constituent une priorité pour les deux Régions (renforcement du Projet Jeunesse)* »(p.125).

En matière internationale, p.126.

La fusion pourrait offrir le **leadership à la Normandie au sein de l'Arc Manche**. En effet, il y a de fortes complémentarités des **savoirs-faire à l'international** de la part des équipes. Celles-ci pourraient se diversifier, se renforcer et **passer un seuil qualitatif**.

La Normandie a une **notoriété internationale** que la fusion capitaliserait comme atout.

Une meilleure coordination serait garantie grâce à **l'agence Normandie Développement**, qui est commune aux deux régions et qui souffre de cette division. L'action campus à Madagascar aurait gagné si la division ne l'avait brouillé.

Certes au niveau européen, la Région perdrait une voix dans les votes, **mais son poids serait accru auprès de Bruxelles où elle serait l'égale de La Bavière, de la Catalogne ou de la Lombardie, tout en faisant l'économie d'un bureau. Le personnel sur place pourrait également se spécialiser.**

Pour résumer, la fusion affirmerait l'identité du territoire normand et sa visibilité. « *Connue dans le monde entier pour des raisons historiques, la Normandie a intérêt à mettre en cohérence ses institutions avec cette vision unifiée qu'en ont les autres pays.*

Une grande Région normande pourrait également définir une réelle stratégie d'action à l'international en offrant des outils et des services qui donnent envie d'investir et de s'implanter sur le territoire (ex : accueillir de nouvelles entreprises, faire venir des chercheurs...)»(p.128).

La fusion, en donnant les moyens à une vraie politique culturelle et sportive régionale, atteindrait le grand objectif de garder et d'attirer les jeunes. La région gagnerait en visibilité et en attractivité, en jouant à fond la carte patrimoniale.

La fusion affirmerait l'identité, la visibilité et le poids de la Normandie sur le plan international. Elle deviendrait un territoire central, un interlocuteur obligé en Europe, parmi les autres grandes régions.

Pour conclure, on peut dire que les domaines des transports, de la qualité de la vie et l'international gagneraient énormément avec une Région fusionnée. Pour les lycées, cela serait neutre. Quant à l'économie, l'environnement, la formation et l'aménagement du territoire, la fusion serait largement bénéfiques sur de nombreux plans: enrichissement des équipes, mutualisation des outils, cohérence des actions, renforcement des réseaux, poids accru dans les négociations, effet de masse pour de nouvelles actions.

4-3 L'organisation de la future région, p.131.

Les régions françaises sont organisées selon deux modèles principaux: par pôles ou par directions (hiérarchiquement). La première est généralement préférée. « *Chaque pôle est dirigé par un DGA et regroupe un certain nombre de directions. Les fonctions transversales (communication, RH, SI, Finances...), définies différemment selon la Région concernée, sont en général directement rattachées au DGS* »(p.131).

Quatre grandes régions (Rhône-Alpes, PACA, Bretagne et Pays de la Loire) ont mis en place **des espaces régionaux dans leurs territoires. Ces antennes renforcent voire créent la proximité de la région avec ses administrés** et joue un rôle de plateforme administrative, informative, et participative. Ces antennes **améliorent la territorialisation et donc l'efficacité des politiques régionales** qui sont parfois directement exécutées sur place (la formation, les lycées...) **Ainsi, paradoxalement, la fusion permettrait une plus grande proximité car, à cinq départements, un découpage en 5 espaces régionaux serait possible.**

L'organisation du futur Conseil régional de Normandie doit choisir pour ses politiques d'intervention et ses fonctions supports entre deux axes: **regroupement géographique ou territorialisation, centralisation de la gestion ou déconcentration.** Le rapport Edater propose trois scénarii.

Le scénario n°1 correspond à un regroupement géographique, c'est à dire la centralisation en un lieu unique. Un seul DGS, chapeautant des DGA avec quelques pôles thématiques: c'est l'évolution actuelle en France et en Basse Normandie. Cela permet de donner de la transversalité. Cependant, il oblige à tisser des coopérations importantes avec les autres collectivités et les agents à de fréquents déplacements sur le territoire. Les avantages sont la mutualisation maximum, les économies et la cohérence. Les inconvénients sont le nombre d'agents très important dans chaque pôle malgré les pertes de postes, la faible proximité et le déménagement d'un des deux CR.

Le scénario n°2 obéit à une logique de territorialisation. Une capitale unique serait choisie pour les directions opérationnelles et de support dans de grands pôles, qui auraient chacun des responsabilités accrues. Le déploiement de relais territoriaux se ferait grâce à des antennes départementales. **(pourquoi pas au niveau des Pays ou des Communautés d'agglomération).** La territorialisation de l'administration rendrait possible celle des politiques. Cinq antennes légères avec une équipe de 5 personnes (quatre pour les missions dont un responsable, et une pour l'accueil) deviendraient les porte-paroles de l'action régionale pour accueillir, informer et orienter les citoyens. Ces antennes animeraient et appliqueraient les politiques régionales, et pourraient être un biais pour faire remonter les demandes ou les avis des citoyens auprès des élus. Dans un premier temps, elles se limiteraient aux politiques qui demandent la proximité nécessaire pour leur bénéficiaires : l'enseignement, l'apprentissage et la formation professionnelle, la qualité de la vie.

Une variante pourrait tenter d'étoffer davantage les antennes départementales en passant leur personnel de dix à quinze personnes qui établiraient les diagnostics territoriaux, concevraient des politiques plus adaptées, se concerteraient davantage avec les acteurs locaux. Cela

La Région pourrait s'articuler autour de cinq antennes départementales qui ajouteraient une proximité.

La future capitale :

Scénario 1 : Centralisation.
Très efficace, économies, cohérence... mais éloignement, déplacements, pertes de postes.

Scénario 2 : Territorialisation.
Capitale unique et proximité.
Efficace... mais plus coûteux ; possible dérives locales

gagnerait en démocratie participative. Le risque est néanmoins de constituer des « bastions » locaux et oblige à déconcentrer une part de l'exécution des politiques (instruction, paiement...). Une gouvernance régulant le travail des cinq antennes deviendrait difficile et les pertes de postes pour la ville non choisie comme capitale seraient nombreux.

Scénario 3 : Bicéphale. Economique, innovant et facile... mais possible inefficacité ; perte de cohérence et de lisibilité.

Le scénario n°3 choisirait un modèle bicéphale, sur deux sites. Cette option permettrait de garder le maximum de personnels et rendrait possible des déploiements. Les coopérations entre les deux régions déjà engagées seraient généralisées et rendues cohérentes par un centre de décision unique. Innovant, ce choix serait aussi le moins coûteux (voir plus bas). Mais il est soupçonné d'être peu efficace et **pourrait finalement faire deux mécontents au lieu d'un seul. Dans le cas d'une seule ville perdante, on pourrait d'ailleurs imaginer que l'Etat s'engage à y maintenir ses services sur une certaine durée.** Par ailleurs, le découpage Haute et Basse risquerait de perdurer, de fait.

4-4 Les effets de la fusion sur les recettes et les dépenses, p.144.

Le nouveau Conseil régional n'aura d'autres choix que de jouer sur le taux d'imposition, les dotations étant attribuées par l'Etat en fonction des critères, notamment de population. Cependant, avec les phases prochaines de décentralisation et les transferts de compétences, suite à la Commission Ballardur, des changements peuvent apparaître.

Concernant les recettes, p.144.

L'hypothèse est que **les taux d'imposition seront unifiés. La question se pose, à quel niveau ?**

La TP sera supprimée, son harmonisation n'est plus un problème. (elle représentait 62€/habitant en moyenne).

La première solution est une harmonisation des taux vers le haut. La TFB (35/36€ en moyenne par habitant), si elle est harmonisée à 4,99% (soit une hausse 0,4 points pour la Haute, soit de 4,4 à 4,8%), elle passe à 36/37€ ! La TFNB (0,25€ en moyenne par habitant), si elle est harmonisée à 9% (soit une hausse 3 points pour la Basse, soit de 6 à 9%). Dans ce schéma, le produit des taxes augmentera de près de 7%, soit 23,2 millions d'euros.

Si l'harmonisation se fait par le bas, ce sera une perte de plus de 5%. (15,4 millions d'euros)

Une troisième solution peut être envisagée. C'est l'harmonisation vers des taux moyens pondérés. Il ne s'agit pas de la moyenne des taux, mais de leur moyenne pondérée, intégrant dans le calcul les taux et les bases. Ainsi, l'impact est-il nul, tant sur les contribuables que sur la collectivité. C'est la moyenne des EPCI à fiscalité propre quand on détermine un taux unifié sur la base des anciens taux des communes membres d'une communauté. Le taux de la TFB passerait à 4,66% en deux ans (hausse de 0,2 points pour HN, baisse de 0,4 pour BN). Le taux de la TFNB à 7,6% en trois ans (hausse de 0,6 points pour BN, baisse de 1,5 pour HN)(p.151)

Or, « *il est tout de même important de remettre en perspective l'impact de l'évolution de la fiscalité régionale. En effet, pour les trois taxes de fiscalité locale directe analysées, la part de la Région ne représente qu'une faible partie de l'ensemble du montant que doit verser chaque contribuable* »(p.152). En cas de fusion, la part prise par la future Région représenterait environ 7,2% de toute la TFB, le reste allant essentiellement aux départements et aux communes ! la part de la Région dans le total de la TFNB pèse à peine 2,2% ! « *Tous ces éléments permettent de confirmer qu'une hausse des taux de fiscalité régionale directe n'aurait qu'une légère incidence sur les contribuables* »(p.156).

Enfin, la pression fiscale (ratio du nombre de contribuables d'une grande Normandie / produit de la Grande Normandie) sur les

L'harmonisation fiscale peut se faire sans tirer à conséquences, ni pour les contribuables, ni pour les recettes de la Région.

La part régionale de la fiscalité directe, même si elle devait augmenter, reste minime au regard des sommes versées au département et à la commune. Toute crainte de dérive des impôts à cause de la fusion est donc fallacieuse.

contribuables suite à une fusion serait de 130,19€ pour la TFB, (-30% pour ceux de la Haute , +27% pour ceux de la Basse !) et 1,43€ pour la TFB ! La pression fiscale diminuerait donc pour les habitants de Haute Normandie en cas de fusion. L'inverse pour ceux de Basse Normandie.

Le rapport évoquait sa crainte concernant la taxe professionnelle : « Concernant la taxe professionnelle, la fusion risque d'avoir un effet sur son assiette : les investissements. En effet, il est envisageable d'imaginer que la fusion entraînera une croissance des investissements privés (mise en place de grands projets, etc..) et donc fera croître les bases de taxes professionnelle de la future grande région normande. Le produit de taxe professionnelle varierait donc en fonction de l'évolution de son taux mais aussi de ses bases »(p.157). **Il n'en est plus rien puisque sa suppression a été annoncée. Un des derniers inconvénients à la fusion vient par là même de tomber.**

Enfin, concernant les financements français et européens, les deux régions sont soumises à un système de dotations forfaitaires, « l'impact global est nul »(p.157).

Concernant les dépenses, p.157.

Les projections de dépenses ne sont faisables qu'en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, et plus spécialement la masse salariale. Il est impossible de prédire les dépenses d'investissement où les progrès sont les plus attendus, puisqu'elles dépendent des politiques. C'est une limite décevante, mais obligée.

En faisant l'addition simplement, le personnel des deux CR passerait à **780 personnes en cas de fusion** (423 pour la Haute, 357 pour la Basse), auxquelles plus de 3.000 TOS devront être ajoutés. Il est à préciser que la Région Bretagne emploie seulement 400 personnes pour le même nombre d'habitants et les Pays de Loire 600 personnes. Rhône-Alpes en emploie 1.100, mais pour 5,6 millions d'habitants. Parmi ces 780 personnes, on compterait 116 encadrants pour 664 agents, soit un taux d'encadrement de 1/5,72.

Pour évaluer le nombre réel, **des corrections devraient être faites selon les scénarios de centralisation ou de territorialisation 1, 2 et 3.** Le nombre de directeurs, de chefs de services et d'agents sont ajustés.

Dans le cas du scénario 1 (centralisation sur un site) le futur CR passerait de **780 à 726**, dont 80 encadrants. Dans le scénario 2 (centralisé + cinq antennes légères de cinq personnes), le futur CR passerait de **780 à 751** dont 85 encadrants. Enfin, dans le scénario 3 (CR sur deux sites), le futur CR passerait de **780 à 736** dont 84 encadrants.

Chaque scénario a un impact sur la masse salariale étant donné le coût moyen d'un agent qui est de 49.600€ par an. Ainsi, les scénario 1 permettrait l'économie de 2,6 millions d'euros, le deuxième de 1,4 millions d'euros et le troisième de 2,1 millions d'euros, soit une fourchette de **3,7 à 6,9%** de la masse salariale. Evidemment, le calcul ne tient pas compte des TOS affectés dans les établissements scolaires et qui y resteront.

4-5 Le coût global de la fusion, p.166.

Les auteurs du rapport font état de leur **expérience d'autres fusions dans les secteurs privés et publics** : « une vingtaine d'expériences dans le secteur public : fusion d'administration centrale pour les Ministères de l'équipement, de l'agriculture, de l'intérieur et des finances, fusion de services déconcentrés tels que DDE-DDA, DRIRE-DIREN, fusion d'établissements publics : agence de l'eau, CNASEA-AUP et d'établissements parapublics : fusion de différents établissements locaux de la Poste et d'EDF ; plusieurs expériences dans le domaine privé : banques, mutuelles, grande distribution... »(p.166). Cette expérience acquise leur a permis d'établir un modèle de coûts.

Le modèle ne tient pas compte de l'évolution démographique, ni des gains possibles de croissance. Il utilise des coups forfaitaires et des coûts modélisés.

Quel que soit le scénario choisi, la fusion économisera entre 3 et 7% de la masse salariale, entraînant une diminution du personnel d'à peine plus de 10%.

Le calcul porte sur les coûts induits immédiatement, en choisissant une démarche volontariste de trois années seulement pour les répartir (25% la première année, 30% la deuxième et 45% la dernière) et sur ceux impactés les années suivantes concernant le fonctionnement.

Coûts immédiats absorbés sur trois ans, p.167 :

Les coûts juridiques pour établir de nouveaux textes et de nouveaux statuts sont évalués à 150.000€, l'organisation des services à 1.000.000€, la reconfiguration des politiques à 300.000€, les ressources humaines (accompagnement, formation, processus métier, communication interne et externe, harmonisation des process de RH) à 2.430.000€, les fonctions Finances (dont la refonte des procédures budgétaires et des services informatiques) à 350.000€, les fonctions informatiques (harmonisation du parc informatique en remplaçant tous les ordinateurs d'un des deux CR ! et leurs logiciels) à 2.950.000€.

La fusion, au plus, coûterait 0,80% des budgets cumulés de la Haute et de la Basse Normandie. Et c'est sans compter avec ce qu'elle rapporterait...

Le coût pour la logistique et le patrimoine doit être calculé en tenant compte des scénarii 1, 2 et 3 : Centralisé, il faudrait vendre les deux hôtels de région et en acheter un autre. Territorialisé, il faudrait en plus acquérir des locaux pour cinq antennes départementales. Bicéphale, il faudrait vendre une partie seulement des hôtels existants. Il est retenu une surface moyenne par agent de 14m² Shon/agent, et du prix du marché immobilier (ancien, ancien rénové et neuf). Les prix maximum du m² à l'achat sont de 2.200€. Au minimum, à la vente, ils sont 1125€.

Dans le **scénario centralisé**, le coût monterait à **10.088.120€** pour 726 agents, dans le scénario **territorialisé** à **13.168.120€** pour 751 agents et dans le scénario **bicéphale**, à **510.381€** pour 736 agents.

Le déménagement doit être évalué selon les trois mêmes scénarii, avec une base de 600€/agent, et 2000€ pour chaque poste nouveau créé dans les antennes. Dans le scénario 1, le coût serait de 435.840€, dans le deuxième de 600.840€ et dans le dernier de 39.600€.

Impact de la fusion sur le fonctionnement, p.173 :

L'impact se fera d'abord sur les recettes, mais cela dépend à la fois de l'évolution de l'assiette, donc de la croissance du PIB et des taux. Concernant l'assiette, le calcul ne peut se faire qu'en utilisant les scénarii rétrospectifs de fusion établissant le différentiel de croissance plus ou moins optimiste (0,3 à 0,5% de PIB). Cependant l'assiette joue presque uniquement pour le calcul de la TP, qui sera supprimée. Les TFB et TFNB n'évolueront qu'avec les taux dont le calcul doit tenir compte des trois scénarii d'harmonisation fiscale, par le haut, par le bas ou par leur moyenne pondérée. Les calculs ont été faits plus haut.

La fusion n'handicaperait pas la nouvelle Région quant aux dotations qu'elle reçoit de l'Etat. Au contraire, elles pourraient, si les élus savent les négocier, être augmentées pour inciter d'autres régions plus frileuses à se réformer.

Il ne devrait pas y avoir d'impact sur les différentes dotations d'Etat (DGD, dotation globale de décentralisation ; DGE, dotation globale d'équipement ; DGF, dotation globale de fonctionnement ; DRES, dotation régionale d'équipement scolaire). En effet, les montants des dotations ont été définis à leur mise en place et varient selon les lois de finances. La Région n'y pèse donc pas. Il est difficile d'imaginer leur évolution. Trois hypothèses peuvent être faites néanmoins. La première, optimiste, est l'addition des dotations de la Haute (39% de son budget) avec celles de la Basse (47% de son budget). Les niveaux resteraient les mêmes, soit 43%. La deuxième, pessimiste, est une diminution des dotations d'Etat à un niveau équivalent des Régions de même taille (PACA, Rhône Alpes, Pays de Loire, Bretagne) soit 34% du budget. Le troisième, très optimiste, place la dynamique de fusion dans le soutien de l'Etat, qui augmenterait ses dotations.

Les subventions d'Etat, notamment au titre du CPER, ne devraient pas bouger car elles ne dépendent pas du nombre d'habitants. Il devrait en être de même pour ce qui concerne le FSE et le FEDER.

Le coût final (ou *cash flow* cumulé) de la fusion, p. 176 :

Le *cash flow* cumulé est calculé sur dix ans en faisant la différence coûts/gains (hors recettes de fonctionnement) sur la durée. Il prend l'hypothèse de recettes stables, avec une croissance économique moyenne et une inflation de 1,5%.

Dans le **scénario 1, centralisé**, les bilans sont positifs dès la 4^e année et équilibrés dès la 6^e année. Sur dix ans, **la valeur ajoutée nette serait de 9 millions d'euros**.

Dans le **scénario 2, territorialisé**, les bilans sont positifs dès la 4^e année mais équilibrés la 10^e. Sur dix ans la valeur ajoutée nette subirait une **perte de 5,4 millions d'euros**.

Enfin, dans le **scénario 3, bicéphale**, le solde est positif dès la deuxième année, équilibré dès la quatrième et au bout de dix ans, la valeur ajoutée nette montre **un gain de 15 millions d'euros**. Ce scénario est le moins coûteux, puisqu'il rend inutile toutes les locations immobilières actuelles et un déménagement et qu'il permet des économies notables sur la masse salariale.

4-6 Conséquences sur l'emploi public et parapublic, p.181.

En cas de fusion, **les services déconcentrés de l'Etat peuvent suivre la même logique**. Mais ces regroupements, décidés au niveau interministériel, seraient indépendants de la volonté de la région. **De plus on peut penser que dans le cadre de la RGPP, les regroupements se feront malgré tout, et pas forcément en respectant les intérêts de la Région. C'est pourquoi, une fusion volontaire pourrait créer un dynamique, que l'Etat encouragerait en la suivant et en regroupant ses services dans cette logique. La fusion éviterait de nouvelles fuites de services vers Rennes, Nantes, Le Mans, Paris ou Lille.**

Cet élément est important à souligner, car la division sera destructrice des mêmes emplois publics que les élus veulent garder en refusant la fusion avec une capitale unique.

Trois hypothèses peuvent être faites : 1) **une fusion avec réorganisation des services de l'Etat dans une capitale unique**. 2) **pas de fusion des services de l'Etat**. 3) **pas de fusion de ces services, mais des coopérations minimum**.

« Ces évolutions ne se basent cependant pas sur une réorganisation complète de l'Etat territorial, sujet sur lequel des pistes de travail existent au niveau national (fusion DIREN, DIREN, DRE DRAF, mutualisation des fonctions administratives et financières sous les préfectures...) »(p.181).

Si l'on compte le personnel des principaux services déconcentrés de l'Etat, (Préfecture, DIREN, DIREN, DRAF, SRPV, DRE, Rectorat, DRAC, INSEE, DRCDF, TG Région, DRDDI, ARH, DRASS, DRTEFP, DRAM, DRT, DRJS, SRPJ) on arrive à **1854 personnes en Haute Normandie et 1721 en Basse Normandie**. Ces chiffres sont aussi ceux que Caen et Rouen gagneraient ou perdraient, si les services de l'Etat y étaient réorganisés (hypothèse 1). Dans la deuxième hypothèse, il n'y aurait aucun impact. Dans la troisième hypothèse, il y aurait une perte de 178 personnes pour la ville non retenue. *« Un élément indicatif peut toutefois être mentionné : une très complète étude de l'Etat en Nord Pas de Calais estime qu'en moyenne 1 emploi indirect est lié à 18 postes d'administration, incluant à la fois fournisseurs, partenaires et conjoints. Sur cette base, en grandes masses dans le cas de l'hypothèse 1 de travail, Caen comme Rouen perdraient environ une centaine d'emplois supplémentaires »(p.183).*

4-7 Les effets de la fusion et le choix de la capitale, p.184.

Si le choix se fait sur un **critère économique**, Rouen aurait plus de sens que Caen du fait du nombre de sièges sociaux, alors que la ville bas-normande n'a pour avantage que sa **situation centrale**, plus abritée de l'île de France. Si le critère retenu sont les **transports**, là aussi Rouen l'emporte

Le scénario bicéphale, le moins coûteux pour la fusion, est aussi celui qui dégage le plus de gain en fonctionnement.

Le choix d'une capitale unique pourrait entraîner la réorganisation des services de l'Etat et la suppression de postes. Dans deux cas sur trois, les chiffres à craindre pour la ville perdante restent minimes : de zéro à 200 personnes migreraient.

C'est sans compter avec le possible engagement de l'Etat à récompenser l'effort fait par la ville non élue capitale.

où des acteurs s'y trouvent déjà nombreux et par sa localisation dans la vallée de la Seine. Le choix de Caen serait la preuve d'un certain **volontarisme**. Enfin, concernant l'environnement, l'enseignement, la formation, la qualité de la vie, l'aménagement du territoire et l'ouverture à l'internationale, rien ne prédispose plus Caen ou Rouen.

Le choix de la capitale peut ne pas coûter plus de 400 postes au total pour la ville non retenue : Ce choix préfigurerait le visage à venir de la Normandie et son modèle de développement.

« Si à la fois l'Etat, pour ses services de niveau régional et les conseils régionaux retiennent des scénarios organisationnels de fusion centralisant l'essentiel des effectifs dans la seule ville capitale retenue, alors les pertes d'emplois sont très significatives voire bloquantes pour l'équilibre global des territoires. Ce sont ainsi près de 2500 postes qui disparaîtraient de l'une des deux villes, sans compter les effets indirects sur la consommation, le rayonnement de la ville... En revanche des scénarios intermédiaires, avec des répartitions de moyens entre les deux villes tout en mutualisant fonctions de décision et de supports permettent de limiter fortement ces risques de pertes, entre 200 et 400 emplois pour la ville non retenue comme capitale. C'est un argument fort de choix de scénario organisationnel, qui garantit en outre, pour le conseil régional fusionné, de conserver voire d'accentuer sa proximité avec les territoires. »(p.185)

Le choix de la capitale doit se faire en pensant à la vision souhaitée de la de l'avenir de la Normandie. Trois scénarii sont possibles selon le choix de la capitale :

« Le premier scénario parie sur une Normandie qui tirerait son avantage comparatif sur la scène française et internationale de sa **fonction de transit de marchandise**. Il s'agit d'un scénario « maritimiste » et logistique qui rompt avec la place terrienne et industrielle que l'Etat a assigné à la Normandie ces cinquante dernières années. Un tel scénario reposerait fortement sur la mise en réseau des ports du Havre, de Rouen, de Cherbourg, de Caen-Ouistreham et de Dieppe.

Cela n'impliquerait pas obligatoirement que Le Havre devienne capitale régionale, mais sa puissance économique serait fortement renforcée.

La **zone résidentielle de la région parisienne** constitue la deuxième variante envisagée. L'avantage comparatif de la Normandie repose sur sa proximité géographique avec l'Île-de-France et son attractivité résidentielle induite. Ce scénario prend acte de la « dilatation » du territoire provoquée par l'accélération de la mobilité et le rétrécissement de l'espace-temps. Il s'appuie également sur la place de plus en plus importante de l'économie résidentielle dans le développement local. Ici la diversité des territoires (y compris ruraux) prend toute sa place. La dynamisation économique de la Normandie passe par son intégration progressive, voire recherchée dans un ensemble plus vaste. Il s'agit de capter des habitants aux revenus élevés.

Là encore, ce scénario n'impose pas d'emblée une ville capitale plutôt qu'une autre. Il renvoie plutôt à la nécessité de renforcer les facteurs attractifs du territoire (équipements universitaires, de recherche, culturels, sportifs, infrastructures de communication, ...). Il laisse entrevoir toutefois l'importance de privilégier une ville capitale fortement fédératrice des territoires qui composent la Normandie.

La troisième option met l'accent sur la **position logistique de la Normandie**. On retrouve la combinaison des atouts liés à ses ports et par ailleurs à sa place par rapport à la région parisienne. La Normandie devient un territoire de transformation des marchandises transportées. L'échange et les services deviennent les sources premières de croissance. Les villes deviennent les places d'échanges privilégiées.

Ce scénario met clairement l'accent sur la mise en réseau des places d'échanges que sont les agglomérations.

Ces scénarios ne sont pas exempts de risques :

- risque de déconnexion de l'économie et du territoire dans le premier,
- risque de spécialisation sociale dans le deuxième,
- risque de concentration métropolitaine dans le troisième »(p185-186).

Dans tous les cas, **le choix de la capitale posera problème** : une capitale unique paraîtra illégitime aux perdants. Une capitale créée ex-nihilo est impossible. Une capitale multipolaire(métropole en réseau) sur le modèle rhénan « devrait revêtir une forte identité et se doter d'une signature percutante telle que par exemple « Normandy City », combinant ses

La Normandie a le luxe de pouvoir choisir son avenir selon trois modèles possibles :

- Fonction de transit de marchandises
- Zone résidentielle de la région parisienne
- Position logistique

centres urbains avec leurs pôles secondaires et leurs hinterlands ruraux »(p.187).

On arrive là à un des points essentiels du problème de la fusion des deux Conseils régionaux : « *La localisation de la capitale n'engendre donc pas de modification majeure des impacts escomptés par politique. En effet, Caen et Rouen présentent approximativement les mêmes avantages pour accueillir le site de la Région mais également le même inconvénient de perte de proximité avec les territoires. Cette analyse fait donc apparaître qu'il existe une tension entre la volonté de proximité que souhaitent conserver les Régions pour satisfaire les usagers et la nécessité de devenir une grande Région attractive au niveau national, européen et international grâce à des pôles d'excellence qu'on lui reconnaît et une croissance économique soutenue. Cette tension pourrait se résoudre par des choix organisationnels de répartition d'activités entre les villes, ce qui limiterait également grandement la perte d'emploi de la ville non retenue comme capitale. In fine, se poser la question du choix de la capitale, c'est amorcer la réflexion sur l'avenir souhaité pour la Normandie. Le vrai enjeu de la nouvelle capitale régionale réside donc dans un choix politique fort* »(p.187). **Ce choix engagera les Normands pour les 50 ans à venir, au moins.**

4-8 Les effets de la fusion sur l'organisation territoriale et l'armature urbaine, p.187.

« Les trois agglomérations majeures de la grande Normandie présentent une importante proximité géographique, qui pourrait favoriser le développement des échanges entre elles, dans une logique d'intégration métropolitaine.

Ce renforcement qui offrirait la perspective **d'un réseau urbain de rayonnement européen voire international** passe par le développement des interactions entre ces grandes villes.

Toutefois, ce phénomène de métropolisation s'accompagne **d'un risque de marginalisation des territoires périphériques** (situés hors la zone d'influence des trois villes) qui sont par ailleurs actuellement exposés à l'influence des territoires limitrophes et leurs grandes agglomérations, au premier rang desquelles on trouve Paris, mais aussi Rennes et Le Mans

A l'heure actuelle, les flux interrégionaux d'actifs montrent en effet que :

- le sud et l'est de la Haute-Normandie sont très largement soumis à l'attraction de Paris
- l'est de la Basse-Normandie est également concerné par ces flux en direction de l'Île-de-France
- le sud ouest de la Basse-Normandie apparaît comme dans la sphère d'influence de l'agglomération rennaise.

Le risque de marginalisation des territoires périphérique nécessiterait une attention particulière pour garantir l'articulation du cœur métropolitain avec les villes moyennes du territoire.

En effet, la Haute-Normandie compte parmi les régions françaises les plus urbanisées, en raison notamment de la densité de son maillage urbain en villes moyennes. La Basse-Normandie, quoiqu'à dominante plus rurale, compte en plus de Cherbourg plusieurs agglomérations de second rang (Deauville, Avranches, Alençon, Saint-Lô...).

Ainsi, la Grande Normandie compte, outre les trois villes du cœur métropolitain, 16 agglomérations de plus de 10 000 habitants, qui jouent un véritable rôle structurant pour le territoire.

Dans l'hypothèse du renforcement d'un cœur métropolitain, il est donc

Le choix d'une capitale multipolaire, en plus du caractère innovant et économique, apporterait de la proximité. Elle éviterait aussi les fermetures de postes administratifs.



Le territoire normand est soumis à des influences externes qui le déstructurent : Paris, Le Mans, Rennes. La future métropole pourra équilibrer ces effets en jouant avec la quantité de pôles urbains secondaires dont le maillage est l'un des plus denses de France.

important de maintenir et développer des relations avec les territoires périphériques et les villes moyennes qui maillent ces espaces.

Le développement et le rayonnement de ces villes apparaît en effet étroitement lié à la qualité des relations qu'elles entretiennent avec leur pôle urbain de référence (Rouen, Caen, ou Le Havre). Une logique de concentration excessive des prérogatives sur le seul cœur métropolitain pourrait menacer à terme la vitalité de ces pôles urbains secondaires et alourdir l'effet des forces centrifuges pesant sur les espaces périphériques du territoire régional. »(p.188, 191).

5. Conclusion

5-1 : la synthèse des effets de la fusion, p.192 :

Il est plus simple de la citer, presque dans son entier :

« Sur chacun des trois volets étudiés (économie et territoires, politiques publiques et organisation / finances) des arguments pour et contre la fusion peuvent être avancés. Il est important d'ajouter que sur certains aspects la fusion n'apporterait ni une amélioration ni une dégradation de la situation actuelle des deux régions.

(...)

*Si les hypothèses retenues se vérifient, les effets de la fusion permettraient de **dégager au-delà de la période d'amortissement une marge de manœuvre de 0,36 à environ 0,53%** sur le budget de fonctionnement consolidé des deux régions (...), soit un montant allant de près de 2,7 à près de 4M€.*

(...)

*Tout d'abord, l'assemblage des territoires permet **un changement d'échelle géographique**. La création d'une entité de **taille comparable aux grandes « régions » d'Europe** (allemandes ou espagnoles par exemple) permettrait d'une part à la Normandie de **renforcer sa visibilité** sur le plan européen et international, et d'autre part, **d'offrir une meilleure résistance face à la polarisation et la force d'attraction de l'Île-de-France**. La fusion permettrait de **capitaliser une notoriété autour du label « Normandie »**, cet effet d'image devant par la suite **générer des externalités positives**.*

*Un autre effet positif directement lié à la fusion est celui de **l'atteinte d'une masse critique**, à même de positionner le nouvel ensemble parmi les **régions leader** au plan national et de mieux pouvoir **peser sur les décisions nationales et européennes**. Ainsi, les indicateurs macro-économiques de la nouvelle Région normande afficheraient des résultats nettement supérieurs à ceux présentés par les Régions Haute et Basse-Normandie séparément. D'importants effets de seuils seraient donc générés tels que le passage au sixième ensemble démographique français ou au sixième rang des Régions françaises en terme de poids économique. Ces effets de seuil auraient un **impact positif sur les dynamiques économiques du territoire**. Les analyses quantitatives menées permettent d'évaluer les **gains potentiellement :***

- *élevés en matière de **richesse** globale du territoire (avec une augmentation significative du PIB entre 0,3 et 0,5 points), mais avec un degré d'incertitude réel, du fait de la diversité et de la complexité des facteurs déterminant la croissance ;*
- *modérés mais avec un fort niveau de certitude en matière de capacité à **attirer les entreprises** ;*
- *élevés pour la capacité à **attirer les investissements**, même si les effets ne se feront vraisemblablement sentir qu'à long terme.*

*Sur le **plan économique**, des gains doivent également être attendus du rapprochement des deux Régions. Des **complémentarités sectorielles** permettraient de générer un tissu économique plus équilibré – donc moins fragile face aux mutations économiques – et de **faire émerger des pôles d'excellence** : secteur énergétique et automobile pour l'industrie, transport pour les services. Par ailleurs, la fusion pourrait constituer un facteur déclencheur du renforcement des liens économiques entre les régions Haute et Basse-Normandie et pallier ainsi le risque d'éclatement des territoires par la confortation d'échanges déjà marqués avec d'autres régions limitrophes.*

La fusion aura des effets largement positifs sur l'économie et la croissance supplémentaire générée. Plus visible, plus importante, la région résistera à l'attraction parisienne, pèsera dans les décisions politiques du XXI^e siècle et accèdera à l'excellence.

En outre, le renforcement de ces liens résulterait également d'une dynamique de projet et d'une logique de mise en réseau.

En second lieu, sur **le plan des politiques régionales**, les effets de la fusion semblent davantage positifs ou neutres que négatifs, les politiques de transport et de qualité de la vie étant celles qui semblent le plus bénéficier de retombées positives. Certains effets escomptés sont communs à tous les domaines d'intervention de la Région tels que **l'enrichissement de la réflexion stratégique, l'unité de la décision ou l'amélioration de la coordination**. D'autres effets positifs ne sont à attendre que pour certaines politiques telles que l'amélioration de la visibilité de l'action régionale, **l'augmentation du poids** de la région dans les échanges et les négociations, **la mise en réseau d'acteurs**.

En terme d'organisation, **des économies d'effectifs** peuvent être attendues quel que soit le scénario retenu grâce notamment à une rationalisation des effectifs d'encadrement. Néanmoins, cette rationalisation ne toucherait pas plus de 10% des effectifs cumulés actuels des deux Régions et ne représenterait donc pas une rupture forte en terme de volume des ressources.

Enfin, concernant les **effets sur la fiscalité**, l'harmonisation des taux permettrait de supprimer la concurrence entre les territoires.

La fusion des deux Régions peut avoir des effets négatifs qu'il ne faut pas négliger. Ainsi, le changement d'échelle géographique peut, du point de vue des citoyens normands présenter le **risque de voir s'éloigner les services administratifs** de leurs bassins de vie. **[Mais qui va quotidiennement au Conseil Régional ?]** En effet, de leur point de vue et à court terme, la conséquence immédiate de la fusion sera une perte de proximité avec l'action régionale et ses élus. En effet, certains citoyens lambda ne sont pas en mesure d'évaluer en quoi la fusion des deux Conseils Régionaux va permettre de développer la Région économiquement parlant et offrir des retombées positives sur les habitants (augmentation de la croissance, baisse du chômage, élévation des niveaux de qualification...).

La fusion révèle également **l'addition de fragilités** telles que les évolutions démographiques et économiques modestes voire négatives (solde migratoire) ou une carence des emplois métropolitains supérieurs. Il ne faudrait pas que ces difficultés se renforcent dans une grande Normandie et que le déficit d'attractivité de la Région se poursuive. Ainsi, la fusion des deux régions génère à la fois une addition d'actifs mais aussi de passifs sociaux, économiques, environnementaux que la nouvelle Région devra prendre en considération. Par ailleurs, le **coût élevé de la fusion** estimé entre 7 et 15 M€ **[inférieur à 1% du budget total des deux Régions actuelles...]** selon les scénarios constitue un des effets les plus négatifs notamment si l'on raisonne à court terme. Les coûts doivent en effet être pris en compte sous deux angles : les coûts internes liés à la fusion et les coûts externes, c'est-à-dire les conséquences indirectes du déplacement d'un certain nombre d'emplois administratifs d'une ville à l'autre.

En terme de **fiscalité**, les scénarii 1 (alignement sur les taux les plus élevés) et 3 (des taux moyens pondérés) peuvent avoir un impact négatif non négligeable sur les résidents de la Haute-Normandie en raison de la hausse des taux qui jusqu'à présent étaient stabilisés, même si la fiscalité régionale reste faible dans l'ensemble des impôts locaux.

Enfin, le **choix de la capitale** risque de susciter un transfert de sièges sociaux de l'ancienne capitale (celle qui a perdu ce statut) vers la nouvelle (celle qui a été retenue), renforçant le déséquilibre occasionné par le transfert d'emplois publics Etat / Région de niveau régional. D'un point de vue plus global, le renforcement de la métropole normande peut générer à terme une fracture avec le reste de la Région, et nécessite une **mise réseau des villes moyennes avec la capitale régionale et les deux autres agglomérations composant la métropole normande** (p.192-194).

Trois vagues d'effets successifs, p.195 :

Positifs, d'ici à 5 ans : Poids démographique important -
Meilleure résistance face à la polarisation et la force d'attraction de l'Île de France -
Une visibilité automatiquement accrue de la Normandie -

La fusion améliorera la réflexion stratégique, permettra des actions d'une plus grande ampleur et dans des domaines jusque là inaccessibles.

La fusion devra résoudre les fragilités communes à la Normandie, sans augmenter la fiscalité.

Enfin, la fusion devra se choisir une capitale en trouvant une réponse satisfaisante pour tous et, pourquoi pas, novatrice.

La fusion dessinera un cercle vertueux dans de nombreux domaines pour les années à venir.

Les effets négatifs sont généralement plus le résultat de la division que de la fusion. En tous cas, ils doivent être comparés aux gains attendus.

Le rapport avance quelques conseils pour conduire la fusion :

- Une présentation pédagogique
- L'implication de la société civile, avec l'idée de conférence citoyenne, des débats publics, un référendum.
- L'élaboration d'un projet commun pour les décennies à venir.

Economies d'effectifs - Compétences enrichies - Enrichissement de la réflexion stratégique - Unité de la décision - Amélioration de la coordination - Augmentation du poids de la région dans les échanges et les négociations - Une politique de transports renforcée ; **entre 5 et 10 ans** : - Amélioration de la visibilité de la Région sur le plan européen et international - Diversification des économies - Renforcement du positionnement sur certains secteurs d'activités - Réalisation de projets structurants de dimension métropolitaine ; **après 10 ans** : - Une augmentation de la richesse globale du territoire - Une fusion rentable à 25 ans.

Négatifs, d'ici à 5 ans : - Faible attractivité démographique - Eloignement des territoires - Coût de la fusion à amortir - Carences des emplois métropolitains supérieurs - Une acceptabilité sociale pour les agents des deux Conseils régionaux à vérifier ; **entre 5 et 10 ans** : - Coût de la fusion à amortir ; **après 10 ans** : - Coût des externalités (notamment perte sèche d'emploi pour la ville non retenue comme capitale dans un scénario de centralisation).

Or les points négatifs sont plus largement les conséquences de la division que de la fusion.

5-3 Une proposition de feuille de route, p.196 :

L'étude a montré que l'**impact d'une fusion « technique »** était réel, mais limité au regard de l'ampleur du projet et de la mobilisation qu'il nécessite ; elle a également mis en avant l'**intérêt de positionner la fusion au service d'un projet normand**. Par ailleurs, la maturité des acteurs ne semble pas suffisante et **des étapes préalables doivent être respectées** :

Une présentation pédagogique

La consultation de la société civile

Une concertation aboutissant à un projet politique d'organisation territoriale en lien avec les différents niveaux de collectivités,

L'expérimentation

Un temps de décision en fonction des résultats

L'élaboration d'un projet d'administration

La présentation pédagogique se ferait devant des acteurs clés des régions, par exemple devant les groupes politiques, les conseils généraux puis les villes, le groupe d'entreprise constitué par le Conseil Régional haut Normand et bas Normand, ou via les présidents de CCI, les préfets des 2 régions, des associations...

La société civile serait impliquée : « *Les principaux décideurs devront donc faire preuve de pédagogie et créer un climat de confiance en communiquant autour du projet afin de réduire les zones d'incertitude développées par chacun. Il faudra par exemple expliquer que la fusion n'est pas une absorption du plus petit par le plus gros et que la fusion présente des avantages certains pour le développement d'une Région métropole plus visible au plan national et européen et mieux structurée sur ses territoires.*

Dans ce contexte, toute démarche de sondage ou de référendum impliquant le citoyen de manière globale et spontanée (« oui ou non, êtes-vous favorable à la fusion ? »), sans lui avoir permis de nourrir sa réflexion et de peser les arguments, ne peut que se révéler extrêmement réductrice et mobiliser des réflexes autres que liés au fond du sujet (approches partisans tactiques, mobilisation sur des arguments très localisés, réflexion idéologique pure, ...) »(p.197).

Plusieurs démarches de consultation complémentaires peuvent être avancées : Un **débat public** permettrait à un panel représentatif de citoyens de débattre sur les enjeux de la fusion et de proposer des actions concrètes à engager. Des **ateliers de travail thématiques avec la société civile** seraient orchestrés, par exemple, par les deux CESR. Un **référendum** permettrait à tous les citoyens de se positionner pour ou contre la fusion sur la base d'un texte fondateur.

« **L'outil de la conférence citoyenne** [Démarche introduite en France pour la première fois en 1998, à partir des pratiques successives du jury Citoyen®, aux Etats-Unis dans les années 1970 (Jefferson Center), de la technique des « Planungszelle » en Allemagne (Université de Wuppertal), puis, au milieu des années 1980, des conférences de consensus du Danish Board of Technology] peut constituer un excellent instrument : il s'agit de permettre à un groupe de citoyens profanes et non engagés, de formuler explicitement un avis sur la question de la fusion, et d'assurer sa communication au grand public pour démultiplier le débat sur des bases argumentées.

Pour cela, un, deux ou trois groupes de 15 à 20 citoyens, représentant la diversité de la société normande, bénéficient durant deux week-ends d'une information équilibrée sur les différents aspects et opinions relatifs à la fusion, puis débattent publiquement de ces questions avec des experts, élus et personnalités, lors d'un troisième week-end, afin de formuler et diffuser un avis écrit sur ces questions.

Le fait pour le grand public de voir la capacité de citoyens « lambda » à s'investir sur un sujet de cette nature et à formuler explicitement des arguments nourris par une réflexion collective et débattue, produit un effet d'entraînement très positif. Cela pose ainsi le débat public de manière beaucoup plus riche que ce qui résulterait d'une combinaison de sondages et de dires d'expert.

Cette approche de conférence citoyenne peut parfaitement **s'insérer dans l'élaboration d'un SRADT** de la grande Normandie. Deux régions (Ile-de-France et Languedoc-Roussillon) utilisent ainsi cet instrument dans le cadre de leur propre schéma »(p.198).

L'élaboration du projet stratégique de la grande Normandie est une nécessité selon les élus avant de procéder à toute fusion. Il faudrait le « faire autour d'un **projet fort qui offre une nouvelle vision pour la Grande Normandie et ouvre de nouvelles perspectives de développement**. Si les effets d'une fusion du simple existant n'apportent qu'une valeur ajoutée réelle mais modérée au regard des bouleversements qu'elle suppose, ces effets pourraient être démultipliés si la fusion s'accompagnait de l'élaboration d'un nouveau projet stratégique pour la grande Normandie. Il s'agirait alors de se placer dans une logique de rupture par rapport à la situation actuelle (...) pour que, au-delà de ses frontières, on puisse qualifier la Normandie. Un thème majeur pourrait être choisi pour caler le projet stratégique (la mer, le développement durable, l'innovation...). »(p.198).

Deux chantiers devraient être entamés : Choisir une « politique phare : on pourrait par exemple imaginer que le développement durable devienne un priorité régionale et soit traité de manière transversale à toutes les politiques publiques. La Grande Normandie deviendrait alors une référence dans ce domaine »(p.199). **Un tel choix occulterait astucieusement l'image EPR-Cogéma-raffineries et THT qui colle à la Normandie.** « La promotion d'un nombre limité de très grands projets visibles : le projet de fusion doit réussir à convaincre notamment en affichant des projets concrets dont les résultats peuvent être visibles à court terme. Pour construire ce projet politique, l'élaboration d'un SRADT de la Grande Normandie serait le cadre adapté. (...)

Les thèmes à aborder sont multiples ; on pourrait citer notamment :

- le renforcement du fait métropolitain et les attractivités consécutives,
- l'animation des villes moyennes (surtout celles en périphérie),
- les politiques publiques les plus visibles : transport, tourisme, développement économique, développement durable,
- le rôle des départements, relais territoriaux d'une grande région et en prise directe avec les habitants, **(Ces territoires trouveraient alors une nouvelle légitimité au moment où plusieurs rapports ont évoqué leur suppression.)**
- les impacts sur le tissu industriel et associatif...

La promotion de ce projet stratégique est par ailleurs fondamentale. (...) Une démarche marketing forte doit donc être mise en place. Celle-ci doit s'appuyer sur tous les médias possibles et notamment sur Internet en créant un site dédié à ce projet avec des forums de discussion »(p.199).

« **La décision de fusion doit être portée politiquement par un**

Les Normands devront s'interroger sur la vision qu'ils souhaitent pour leur région à l'avenir.

noyau dur d'élus convaincus de son intérêt. En effet, il s'agit d'un projet particulièrement ambitieux, inédit en France et dont l'originalité réside dans son approche « bottom-up » (il n'émane pas de l'Etat mais d'une volonté politique locale)»(p.200).

La fusion des deux CR s'inscrit dans un mouvement d'anticipation des grandes évolutions institutionnelles du pays. **Le rapport fait allusion à la commission Lambert qui a travaillé dans le cadre de la RGPP sur la clarification des compétences des collectivités territoriales, notamment à propos des financements croisés, sur l'allègement des contraintes normatives les concernant et leur maîtrise des dépenses. Les collectivités vont-elles évoluer vers une spécialisation de leur compétences ou l'inertie légendaire du pays leur gardera-t-elle leur côté généraliste, avec de financements croisés ubuesques ?** A l'instar des agglomérations, une tendance s'amorce vers la spécialisation avec la constitution de blocs de compétences plus complets. **Aujourd'hui, une nouvelle commission présidée par M. Balladur vient de donner une série d'avis pour la réforme de ces mêmes collectivités territoriales. Or, avec le transfert de nouvelles compétences, en plus de la tendance forte à la décentralisation, il est possible que les années à venir connaissent une explosion de la fiscalité locale. Cela posera problème pour les Régions sous-dimensionnées comme la Haute et la Basse Normandie, toutes deux victimes de la crise de l'automobile et victime comme toutes les autres de la suppression de la taxe professionnelle. Les régions auront-elles les moyens de leurs missions ?** La part leur revenant de la TIPP assurera-t-elle une recette pérenne ? (rappelons le besoin d'autorisation de l'UE pour transférer un impôt national aux régions). **On le voit, à terme se dessine la question globale de l'autonomie fiscale et financière des régions.**

Le projet de « réunification » est à l'avant garde de l'évolution politique et institutionnelle du pays.

C'est un projet qui donnerait à la Normandie les moyens d'affronter le XXI^e siècle, notamment la mondialisation économique, la décentralisation de l'Etat, la cohésion sociale et la sécurité environnementale. Car demain, c'est la Région qui, autant que l'Etat, s'occupera de ces domaines.

Dans cette réflexion, il faudra de nouveaux outils de coopérations entre collectivités et la **possibilité d'expérimenter** : l'exemple du 276 est souvent cité comme exemplaire en France et reflète les avantages des démarches de **mutualisation**. Il faudra aussi travailler sur le mode de scrutin notamment pour les agglomérations et les Régions et leur représentativité sur le territoire. Le but sera de leur redonner un caractère plus démocratique.

Ainsi demain est-il possible que **les Régions deviennent l'échelon d'action primordial pour les citoyens**. Les tendances à venir sur les politiques publiques placent les Régions comme étant de plus en plus sollicitées, dans un rôle d'ensemblier, sur leur capacité à apporter une vision globale de l'ensemble des politiques mises à œuvre sur leur territoire.

Quelques tendances « structurelles » émergent :

Un souci croissant de maintien de la cohésion sociale se traduit par des actions pour la famille, la politique de la ville et le logement. **Les transports collectifs sont de plus en plus stratégiques** pour favoriser la mobilité des citoyens et des usagers. Pour le **développement économique**, les collectivités auront un rôle de plus en plus important à jouer dans un contexte de mondialisation. Cependant, l'action publique locale demeure finalement assez démunie et la performance de l'intervention publique dans le soutien à l'innovation et à la recherche est difficilement mesurable. **L'emploi et la formation professionnelle**, apparaît également comme une politique prioritaire. Enfin, la dimension « **développement durable** » apparaît désormais comme incontournable dans la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques. Il s'agit davantage d'un principe d'action que d'une politique en elle-même.