



Évaluation des effets d'une fusion de la
Région Haute-Normandie et de la Région
Basse-Normandie



REGION BASSE-NORMANDIE

Évaluation des effets
d'une fusion de la région
Haute-Normandie et de la
région Basse-Normandie

Rapport final
Version 2.2

Janvier 2008

SOMMAIRE

1	INTRODUCTION.....	4
1.1	OBJECTIFS ET PERIMETRE DE L'ETUDE	4
1.2	LES PARTIS PRIS METHODOLOGIQUES.....	5
2	LA « GRANDE NORMANDIE », UN CHANGEMENT D'ECHELLE	7
2.1	UNE TAILLE CRITIQUE SIGNIFICATIVE MAIS EGALEMENT UNE ADDITION DE FRAGILITES.....	7
2.2	UN NOUVEAU POIDS LOURD BUDGETAIRE ET ADMINISTRATIF	22
2.3	UN TERRITOIRE ACTUELLEMENT PEU INTEGRE.....	42
3	LA FAISABILITE DE LA FUSION AU REGARD DES STRATEGIES ET DES ACTEURS.....	57
3.1	DES POLITIQUES PUBLIQUES CONVERGENTES, SANS CONTRADICTION APPARENTE	57
3.2	DES AVIS DIVERSIFIES DES ACTEURS	79
4	LES EFFETS POTENTIELS DE LA FUSION	87
4.1	DES EFFETS POTENTIELS SUR L'ECONOMIE QUI DEMEURENT GLOBALEMENT MODERES.....	88
4.2	DES EFFETS DE MUTUALISATION OPERATIONNELLE ET DE COHERENCE STRATEGIQUE POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	96
4.3	UNE ORGANISATION CIBLE PERMETTANT INNOVATION ET PROXIMITE, SANS GAIN MAJEUR D'EFFECTIFS	131
4.4	LES EFFETS DE LA FUSION SUR LES RECETTES ET LES DEPENSES.....	144
4.5	LE COUT GLOBAL DE LA FUSION ADMINISTRATIVE.....	166
4.6	CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION DE L'ÉTAT ET L'EMPLOI PUBLIC ET PARAPUBLIC	181
4.7	LES EFFETS DE LA FUSION ET LE CHOIX DE LA CAPITALE.....	184
4.8	LES EFFETS DE LA FUSION SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE ET L'ARMATURE URBAINE	187
5	CONCLUSION	192
5.1	SYNTHESE DES EFFETS DE LA FUSION	192
5.2	DES EFFETS A PENSER SUR LE LONG TERME : TROIS VAGUES D'EFFETS SUCCESSIFS NECESSITANT DES INVESTISSEMENTS DIFFERENCIES	195
5.3	UN PROJET QUI S'INSCRIT NECESSAIREMENT DANS LE LONG TERME : UNE PROPOSITION DE FEUILLE DE ROUTE.....	196
6	ANNEXE	201
5.4	MODELE DE CALCUL DU COUT DE LA FUSION (TABLEAU EXCEL EN PIECE JOINTE).....	201

5.5	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE L'ETUDE.....	201
5.6	LES PARAMETRES EXOGENES DE LA FUSION	202
5.7	APPROFONDISSEMENT SUR LA METHODE DES SCENARIOS RETROSPECTIFS	205

1 INTRODUCTION

1.1 Objectifs et périmètre de l'étude

En mai 2004, les deux Présidents des Conseils régionaux de Haute-Normandie et de Basse-Normandie ont saisi les Conseils économiques et sociaux régionaux pour mener une réflexion approfondie sur les " avantages et les inconvénients des limites administratives des régions Haute-Normandie et Basse-Normandie et sur les avantages et les inconvénients de coopérations renforcées ".

Suite à cette étude rendue en décembre 2005, les Présidents des deux Régions ont souhaité un approfondissement du travail réalisé. Cette étude complémentaire a été confiée au groupement Ineum Consulting, Edater, Missions Publiques.

Le présent document constitue le rapport final de cette étude complémentaire portant sur l'évaluation des impacts d'une potentielle fusion des deux Régions.

Cette étude part du postulat selon lequel la fusion des deux Régions est effective. L'objectif est de vérifier ou d'infirmer l'hypothèse selon laquelle « une grande région normande sera plus forte que les deux régions actuelles ».

Inscrite dans un contexte politique sensible, cette étude est avant tout technique et opérationnelle. Elle doit :

- ▶ faire ressortir, en s'appuyant sur des éléments objectifs d'analyse la valeur ajoutée ou non d'une fusion des deux régions et décrire les conséquences détaillées d'une telle décision ;
- ▶ proposer une analyse scénarisée des conséquences sur l'organisation/fonctionnement de la structure fusionnée, l'action publique, l'économie locale, le choix de la capitale...

Au final, cette étude constituera un outil d'aide à la décision pour les décideurs politiques.

Le périmètre de cette étude se limite à la sphère administrative des conseils régionaux mais avec la possibilité d'associer, avec précaution et uniquement dans un but de recueil d'information, quelques partenaires externes (INSEE, Conseils généraux, Agglomérations, Services de l'Etat, experts du territoire...)

1.2 Les partis pris méthodologiques

La méthodologie générale de l'étude reposait sur **trois grandes phases distinctes**. La première consistait en **la réalisation d'un référentiel d'évaluation**, la seconde en **l'analyse de l'existant** et la troisième en **l'analyse des effets d'une éventuelle fusion**.

Trois grands volets ont été distingués correspondant chacun à une analyse spécifique des effets :

► Economie et territoires :

Dans un premier temps l'économie et les territoires de Basse et Haute-Normandie ont été caractérisés puis comparés afin d'identifier les différences et les points communs ou de convergence. Les échanges entre les deux régions ont également été appréhendés notamment au travers d'une analyse des flux de marchandise et de personnes.

Dans un second temps, les économies des deux régions ont été consolidées afin d'obtenir une vue économique de la Grande Normandie.

Enfin les effets macro-économiques d'une « fusion » de ces deux territoires ont été estimés en s'appuyant notamment sur la méthodologie des scénarios rétrospectifs.

► Organisation et finances :

Dans un premier temps, les budgets et l'organisation des deux Conseils Régionaux ont été analysés afin de dresser un bilan des situations actuelles.

Ces éléments factuels ont ensuite été retravaillés dans le cadre de la formalisation de scénarii prospectifs sur les différentes formes d'organisation cible envisageables et sur les différentes hypothèses d'évolution des recettes et dépenses des deux collectivités fusionnées.

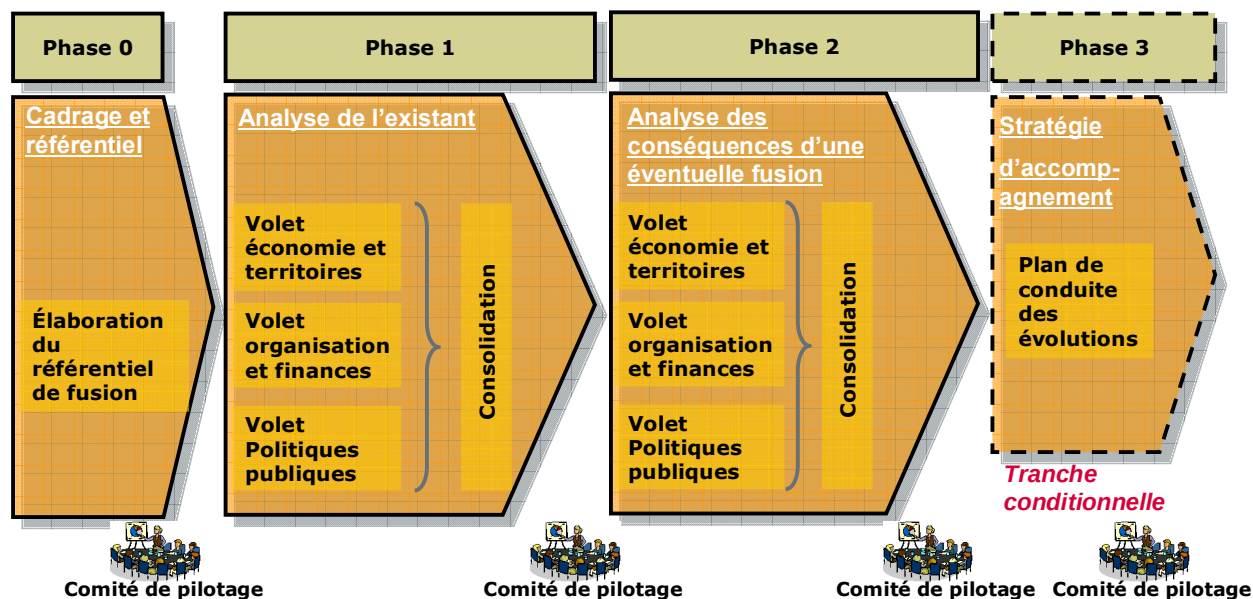
Par ailleurs, un modèle de calcul du coût de la fusion a été proposé afin d'évaluer le délai de retour sur investissement d'une telle décision.

► Politiques publiques :

Dans un premier temps, une segmentation des politiques opérationnelles régionales a été réalisée selon 8 axes : économie, enseignement, formation professionnelle, transport aménagement du territoire, qualité de la vie, environnement et développement durable, international. Sur cette base, une comparaison des politiques menées en Basse et en Haute-Normandie a permis d'identifier les différences, les points communs et les convergences.

Dans un second temps, un travail de « fiction » a été proposé aux directeurs des deux Régions afin d'imaginer les impacts potentiels de la fusion sur chacun des 8 grands axes de politiques publiques. Ces impacts ont enfin été analysés au regard du choix de l'implantation de la future capitale régionale grand-normande.

Le schéma ci-dessous synthétise la démarche :



Le présent rapport présente les conclusions de notre analyse et intervient à la fin de la phase 2. La phase 3 étant une tranche conditionnelle, elle dépend de la volonté des deux Conseils Régionaux de s'engager dans la fusion et de mettre en place un plan d'accompagnement opérationnel.

Les parties 2 et 3 du rapport, « la grande Normandie, un changement d'échelle » et « la faisabilité de la fusion au regard des stratégies et des acteurs », correspondent aux résultats de la phase 1.

La partie 3 du rapport, « les effets d'une fusion administrative », présente les résultats de la phase 2.

Enfin, la conclusion présente la synthèse de notre analyse et quelques pistes de recommandations.

Note au lecteur : Afin de faciliter la lecture du rapport, les différentes parties du rapport sont toutes structurées de la même manière :

- ▶ Un paragraphe d'introduction présente la méthodologie d'investigation ;
- ▶ Les résultats détaillés sont ensuite présentés ;
- ▶ Une synthèse de l'analyse est enfin proposée.

2 LA « GRANDE NORMANDIE », UN CHANGEMENT D'ECHELLE

Cette partie propose un état des lieux des situations de la Basse et de la Haute-Normandie et de ce que serait aujourd'hui la Grande Normandie sous trois angles :

- ▮ L'angle socioéconomique dans la partie 2.1 « une taille significative mais également une addition de fragilités » ;
- ▮ L'angle administratif et budgétaire dans la partie 2.2 « un nouveau poids lourd budgétaire et administratif » ;
- ▮ L'angle territorial dans la partie 2.3 « un territoire actuellement peu intégré ».

2.1 Une taille critique significative mais également une addition de fragilités

APPROCHE METHODOLOGIQUE

Le but de cette approche est de comprendre si la réunion de la Basse et de la Haute-Normandie crée un ensemble de taille critique significative.

Le poids ou les évolutions de chacune des deux régions ont été additionnés à partir d'indicateurs socio-économiques synthétiques. Sur cette base, la Grande Normandie a été systématiquement comparée aux deux régions qui la composent ainsi qu'aux autres régions françaises.

La méthode des rangs a été retenue pour classer les régions entre elles. Elle permet de situer la Grande Normandie sans introduire de pondération particulière.

2.1.1 Un poids démographique incontestable, mais une dynamique en retrait

Un poids démographique incontestable

La Grande Normandie deviendrait le 6^{ème} ensemble démographique régional en France. Elle se placerait ainsi juste derrière le Nord-PasdeCalais et les Pays de la Loire, juste devant l'Aquitaine et la Bretagne. Indéniablement, l'addition des deux régions permet le passage d'un seuil important. La Grande Normandie ferait ainsi partie des grandes régions démographiques françaises.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

Classement des régions françaises selon la population									
1	Île-de-France		Grande Normandie	10	Centre	15	Poitou-Charentes	20	Franche-Comté
2	Rhône-Alpes	6		Aquitaine	11	Lorraine	16	Bourgogne	21
3	PACA	7	Bretagne	12	Picardie	17	Basse-Normandie	22	Corse
4	Nord - Pas-de-Calais	8	Midi-Pyrénées	13	Alsace	18		Champagne-Ardenne	
5	Pays de la Loire	9	Languedoc-Roussillon	14	Haute-Normandie	19	Auvergne		

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

Une dynamique en retrait

Toutefois, si l'on observe l'évolution de la population entre 1999 et 2005, les faiblesses des deux régions se cumulent. La Grande Normandie occuperait la 14^{ème} place.

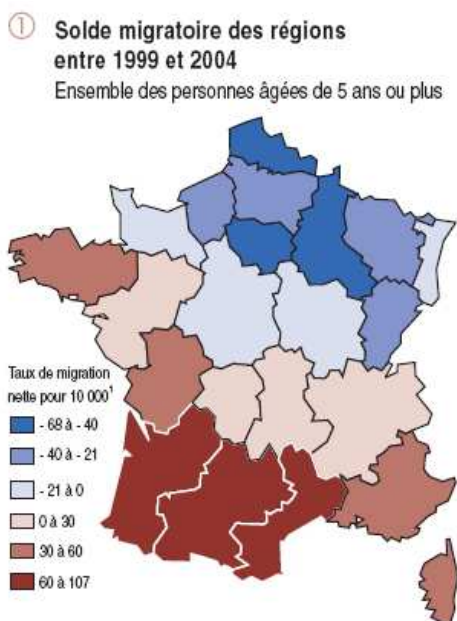
Classement des régions françaises selon l'évolution de leur population entre 1999 et 2005									
1	Languedoc-Roussillon	6	Bretagne	11	Île-de-France	15	Haute-Normandie	20	Lorraine
2	Midi-Pyrénées	7	Rhône-Alpes	12	Centre	16	Picardie	21	Bourgogne
3	Pays de la Loire	8	Corse	13	Basse-Normandie	17	Auvergne	22	Champagne-Ardenne
4	Aquitaine	9	Alsace	14	Franche-Comté	18	Nord - Pas-de-Calais		
5	PACA	10	Poitou-Charentes		Grande Normandie	19	Limousin		

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

La Grande Normandie se présenterait comme un territoire à faible dynamique démographique avec une croissance de la population de 2,2% entre 1999 et 2005 (hausse de population de 2,8% pour la Basse-Normandie et de 1,8% pour la Haute-Normandie).

Cette croissance modeste de la population est largement imputable au phénomène de déficit migratoire commun aux deux régions, qui atteste de leur faible attractivité démographique. Le taux de migration nette de la Haute-Normandie est de -31,3 pour 10 000 habitants. La Basse-Normandie est également déficitaire (-10,2 pour 10 000 habitants sur la période 2000-2004) mais dans une moindre mesure. Elle appartient à un bandeau trait d'union entre les régions du Nord et de l'Est les plus touchées et le croissant Ouest et Sud du pays dont le solde migratoire des régions est positif¹.

¹ INSEE 1999-2004 : enquêtes annuelles de recensement, résultats de la collecte 2004, INSEE Première n° 1028, juillet 2005.



Source: INSEE, recensement 1999 et 2004

Pour autant, les difficultés soulignées quant à leur attractivité en font une entité fragile et interrogent sur les politiques publiques qui seraient à conduire pour pallier ces handicaps.

Une population globalement jeune

L'ensemble fusionné se classerait au 6^{ème} rang national pour l'indice de jeunesse de la population² (avec un ratio égal à 1,24 en 2005), juste derrière Rhône-Alpes³.

Cette jeunesse de la population est d'abord le trait de la Haute-Normandie qui se classe 4^{ème} pour l'indice de jeunesse, alors que la Basse-Normandie est 11^{ème}.

Là encore, cette particularité des deux régions renvoie à la mise en œuvre de politiques publiques qui les prennent en compte.

2.1.2 Une économie puissante mais dont la croissance est faible

La richesse de la Grande Normandie

Comme pour la démographie, l'addition des deux régions permettrait un passage de seuil important. En effet, l'ensemble représenterait le 6^{ème} PIB⁴ national – avec près de 70 milliards d'euros⁵-, se positionnant ainsi entre les Pays de la Loire et l'Aquitaine et devant la Bretagne. Le gain d'échelle lié à la fusion apparaît ici très significatif, puisque pris séparément les deux espaces se situent aux 13^{ème} et 18^{ème} places.

² Part des moins de 20 ans sur la part des plus de 60 ans.

³ voir en annexes, pour une présentation plus détaillée de la structure de la population

⁴ PIB (Produit Intérieur Brut) correspond à la somme des valeurs ajoutées produites par les entreprises. Il est l'indicateur le plus généralement utilisé pour offrir une image de la richesse d'un territoire.

⁵ PIB total 2005, sur la totalité de l'espace inter-régional, calculé sur la base des données INSEE 2005.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

Classement des régions françaises selon le PIB									
1	Île-de-France		Grande Normandie	10	Languedoc-Roussillon	15	Poitou-Charentes	20	Franche-Comté
2	Rhône-Alpes	6	Aquitaine	11	Lorraine	16	Bourgogne	21	Limousin
3	PACA	7	Bretagne	12	Alsace	17	Champagne-Ardenne	22	Corse
4	Nord - Pas-de-Calais	8	Midi-Pyrénées	13	Haute-Normandie	18	Basse-Normandie		
5	Pays de la Loire	9	Centre	14	Picardie	19	Auvergne		

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

Ce classement est moins élevé si l'on observe le PIB par habitant. En effet, les deux régions sont marquées par des disparités : 20 800 euros de PIB par habitant en Basse-Normandie, contre 21 860 en Haute-Normandie.

Classement des régions françaises selon le PIB par habitants									
1	Île-de-France	6	Pays de la Loire	10	Grande Normandie	15	Auvergne	20	Nord - Pas-de-Calais
2	Rhône-Alpes	7	Aquitaine	11	Bretagne	16	Basse-Normandie	21	Languedoc-Roussillon
3	Alsace		Haute-Normandie	12	Bourgogne	17	Lorraine	22	Corse
4	PACA	8	Centre	13	Franche-Comté	18	Limousin		
5	Champagne-Ardenne	9	Midi-Pyrénées	14	Poitou-Charentes	19	Picardie		

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

L'écart entre les deux régions se lit également en termes d'évolution. Le dynamisme économique du territoire est inférieur à la moyenne nationale : croissance de 21.8% du PIB de la HBASSE-NORMANDIE entre 1990 et 2005, contre 27,6% en moyenne métropolitaine⁶. La Grande Normandie se situerait ainsi en queue de peloton (15^{ème}) en matière de croissance économique, derrière des régions telles que le Limousin ou l'Auvergne.

Classement des régions françaises selon la croissance du PIB (1995-2005)									
1	Bretagne	6	Corse	11	Franche-Comté		Grande Normandie	20	Alsace
2	Pays de la Loire	7	Aquitaine	12	Centre	16	Champagne-Ardenne	21	Lorraine
3	Rhône-Alpes	8	Île-de-France	13	Auvergne	17	Bourgogne	22	Picardie
4	Midi-Pyrénées	9	Poitou-Charentes	14	Limousin	18	Basse-Normandie		
5	Languedoc-Roussillon	10	PACA	15	Haute-Normandie	19	Nord - Pas-de-Calais		

Source : INSEE 1995-2005 ; traitement EDATER

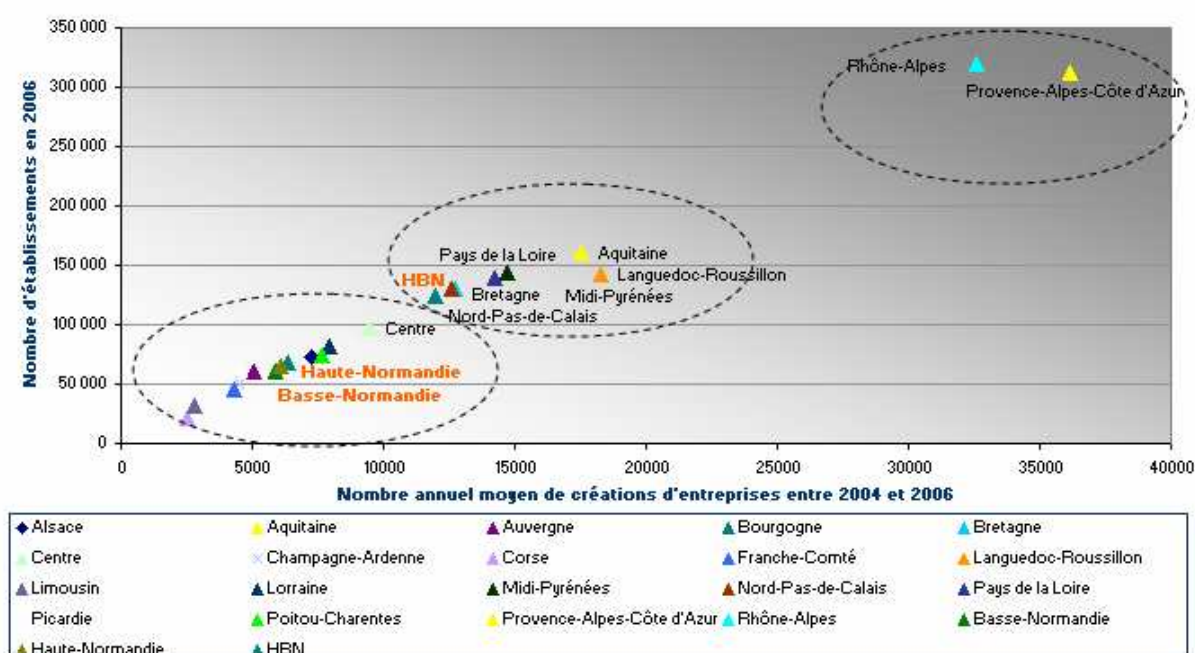
⁶ Calcul du taux de croissance à prix constants, base 2005

Un tissu d'entreprises important mais qui a du mal à se renouveler

En nombre d'établissements, la Grande Normandie atteint la dixième position nationale. Le graphique suivant montre que si l'on corrèle le nombre d'entreprises sur le territoire (stock) et la création d'entreprise (flux), la Grande Normandie changerait de catégorie. Sans faire encore partie des régions leader, elle quitterait le peloton de queue, situation occupée par les deux régions prises séparément.

Toutefois, le taux de renouvellement des entreprises (nombre total de créations⁷ / nombre total d'entreprises) reste inférieur à 10% en 2006 (15^{ème} rang national) et témoigne d'un faible dynamisme économique.

Classement des régions françaises par rapport au stock et à la création d'entreprises



Source : INSEE, répertoire SIRENE au 1^{er} janvier 2004, 2005, 2006 ; traitement s : EDATER

49% des créations d'entreprises sur la grande Normandie sont réalisées dans le domaine des services, 28% dans le commerce et 23 % dans l'industrie.

2.1.3 Un important bassin d'activité, confronté à un déficit d'emplois supérieurs⁸

La Grande Normandie, un poids lourd en matière d'emploi

Les deux régions opéreraient un important changement d'échelle en fusionnant pour devenir l'un des principaux pourvoyeurs d'emplois salariés en France. La grande Normandie totaliserait près de 800 000 emplois salariés, se plaçant ainsi au 6^{ème} rang national, entre les Pays de la Loire et la Bretagne.

⁷ La création d'entreprise est ici entendue au sens large : création pure, reprise d'activité et création par réactivation.

⁸ Les résultats présentés à cette section ont été élaborés à partir des données emploi salarié UNISTATIS 2005

Classement des régions françaises en fonction du nombre d'emplois salariés									
1	Île-de-France		Grande Normandie	10	Lorraine	15	Bourgogne	20	Franche-Comté
2	Rhône-Alpes	6	Bretagne	11	Alsace	16	Poitou-Charentes	21	Limousin
3	PACA	7	Aquitaine	12	Languedoc-Roussillon	17	Basse-Normandie	22	Corse
4	Nord - Pas-de-Calais	8	Midi-Pyrénées	13	Haute-Normandie	18	Champagne-Ardenne		
5	Pays de la Loire	9	Centre	14	Picardie	19	Auvergne		

Source : UNISTATIS 2005 - Traitement : EDATER

C'est dans l'industrie que les effets de seuils seraient les plus importants : la région fusionnée deviendrait le 5ème employeur industriel en France totalisant près de 120 000 emplois salariés et quelques secteurs d'excellence (énergie, automobile, industrie des biens intermédiaires, nucléaire).

Sous l'impulsion de la Basse-Normandie, elle deviendrait également la seconde région française pour l'emploi salarié des activités agricoles, la pêche et la sylviculture.

Pour les activités tertiaires, la Grande Normandie fusionnée se placerait au 6ème rang national totalisant 501 000 emplois salariés. Dans ce secteur, elle ne présenterait pas de leadership particulier sur une activité en dehors des transports, pour lesquels elle occuperait le 4^{ème} rang national en termes d'emplois salariés (35 500 en HAUTE-NORMANDIE et 14 700 en BASSE-NORMANDIE).

Une faible dynamique générale

Le constat du gain d'échelle doit être nuancé si l'on observe les évolutions du marché local de l'emploi. Les deux régions cumulent des difficultés qu'elles rencontrent en matière de dynamique de l'emploi.

Classement des régions françaises pour le dynamisme de l'emploi (évolution du nombre d'emplois salariés entre 1995 et 2005)									
1	Corse	6	Bretagne	11	Basse-Normandie	15	Centre	20	Franche-Comté
2	Languedoc-Roussillon	7	Pays de la Loire	12	Auvergne	16	Haute-Normandie	21	Lorraine
3	PACA	8	Poitou-Charentes	13	Nord - Pas-de-Calais	17	Île-de-France	22	Champagne-Ardenne
4	Midi-Pyrénées	9	Rhône-Alpes		Grande Normandie	18	Alsace		
5	Aquitaine	10	Limousin	14	Bourgogne	19	Picardie		

Source : UNISTATIS 1995-2005 - Traitement : EDATER

En effet, entre 1995 et 2005, la Grande Normandie a connu une progression de son volume d'emplois salariés inférieure à 5%, se plaçant ainsi au 13ème rang national, loin derrière les territoires de poids comparable comme la Bretagne ou les Pays de la Loire⁹.

⁹ Voir en annexes le graphique de comparaison du dynamisme démographique et d'emploi selon les régions françaises

En ce domaine, même si la Basse-Normandie (6,3% de croissance) affiche de meilleurs résultats que la Haute-Normandie (3,9%), toutes deux font face à enjeu commun : le déficit d'attractivité de leurs économies.

Un déficit d'attractivité pour les emplois métropolitains supérieurs

Ce déficit d'attractivité apparaît de manière marquante au travers des emplois supérieurs. En effet, ce type d'emploi constitue un indicateur de la présence d'activités à plus forte valeur ajoutée (emplois liés à des fonctions d'encadrement, de recherche et d'innovation), généralement moins sensible à la concurrence par les prix au niveau international.

L'étude¹⁰ menée sur ce thème par la DATAR et la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) montre d'ailleurs que ces professions constituent un important moteur de l'emploi et un attribut des grandes métropoles¹¹. Or, en ce domaine, les deux régions normandes affichent de faibles dynamiques.

Pour apprécier le développement de ce type d'emploi, on peut s'appuyer sur la catégorie des Emplois métropolitains supérieurs (EMS). Ceux-ci ont été créés par l'INSEE pour mettre en évidence les fonctions caractéristiques des grandes villes. Ces emplois regroupent les métiers les plus qualifiés (cadres, ingénieurs...) et les activités les plus performantes (informatique, télécommunication, recherche, conseil et assistance...).

Le rapport réalisé en 2004 par la DATAR et la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme) qualifie le niveau de développement des Emplois Métropolitains Supérieurs de faible dans les deux régions normandes.

Pour cet indicateur, la Grande Normandie se retrouve dans le groupe des régions moins développées (Bourgogne, Auvergne), loin des régions avec lesquelles elle rivalise par ailleurs (Bretagne, Centre, Aquitaine). Ce nombre insuffisant de fonctions de cadre concerne prioritairement le secteur privé, mais touche également le secteur public¹².

Classement des régions françaises pour le nombre d'EMS par rapport à la population totale									
1	Île-de-France	6	Languedoc-Roussillon	11	Pays de la Loire	15	Grande Normandie	20	Corse
2	Rhône-Alpes	7	Aquitaine	12	Haute-Normandie	16	Auvergne	21	Limousin
3	Midi-Pyrénées	8	Centre	13	Lorraine	17	Picardie	22	Basse-Normandie
4	PACA	9	Bretagne	14	Bourgogne	18	Poitou-Charentes		
5	Alsace	10	Nord - Pas-de-Calais	15	Franche-Comté	19	Champagne-Ardenne		

Source : INSEE 1999 ; Traitement EDATER

Il existe toutefois dans chaque région deux domaines où les emplois supérieurs sont bien représentés :

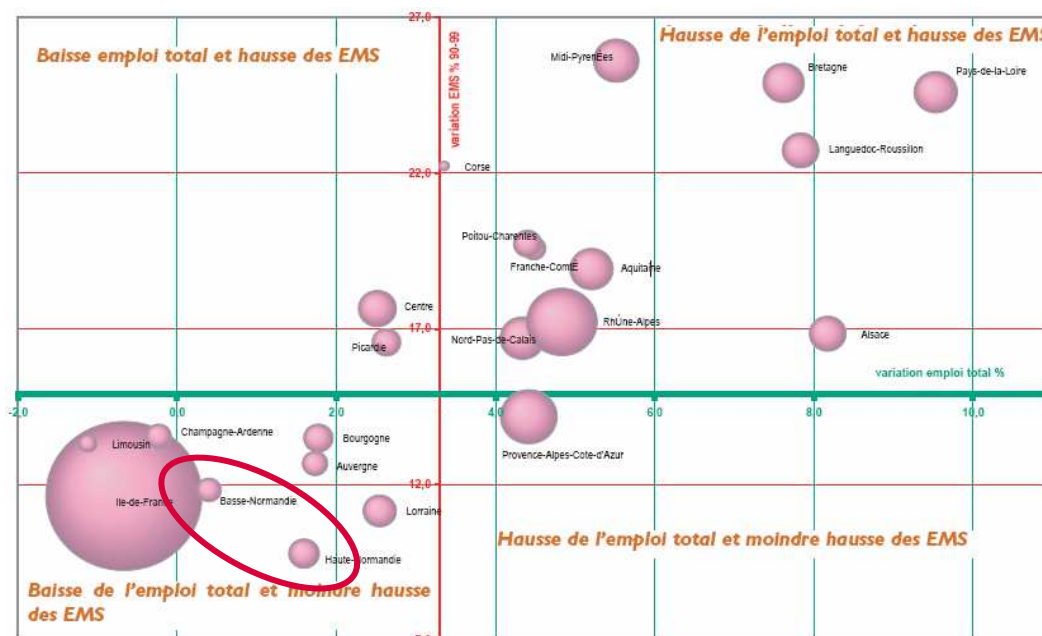
- les transports en Haute-Normandie,
- la recherche et l'information en Basse-Normandie.

¹⁰ Rapport 2004 disponible à l'adresse suivante : <http://www.projetdeterritoire.com/SPIP/metrop-ress-datar.php3>

¹¹ A ce titre, voir plus particulièrement http://www.observation-urbaine.certu.equipement.gouv.fr/IMG/pdf/Senelet_cle2341c2.pdf

¹² Une carte présentée en annexe vient étayer ce point

De plus, comme le montre le graphique ci-dessous¹³, la dynamique de ces EMS est faible dans les deux régions. Leur nombre tend à augmenter moins rapidement que sur la quasi-totalité du territoire, en raison notamment du faible dynamisme général du marché de l'emploi.



Source : Rapport DIACT (2004) sur les EMS ; données INSEE, RGP 1990 et 1999

2.1.4 Des complémentarités sectorielles¹⁴

Les deux territoires présentent des profils sectoriels globalement différents. La fusion se traduirait par l'image d'une diversification globale de l'économie. Toutefois, à l'échelle des territoires, la spécificité des secteurs demeure. L'analyse par domaine d'activité montre que la fusion modifierait significativement le positionnement régional de la grande Normandie en France et à l'échelle européenne (énergie, automobile, transports...).

Les activités industrielles : un poids lourd au niveau national

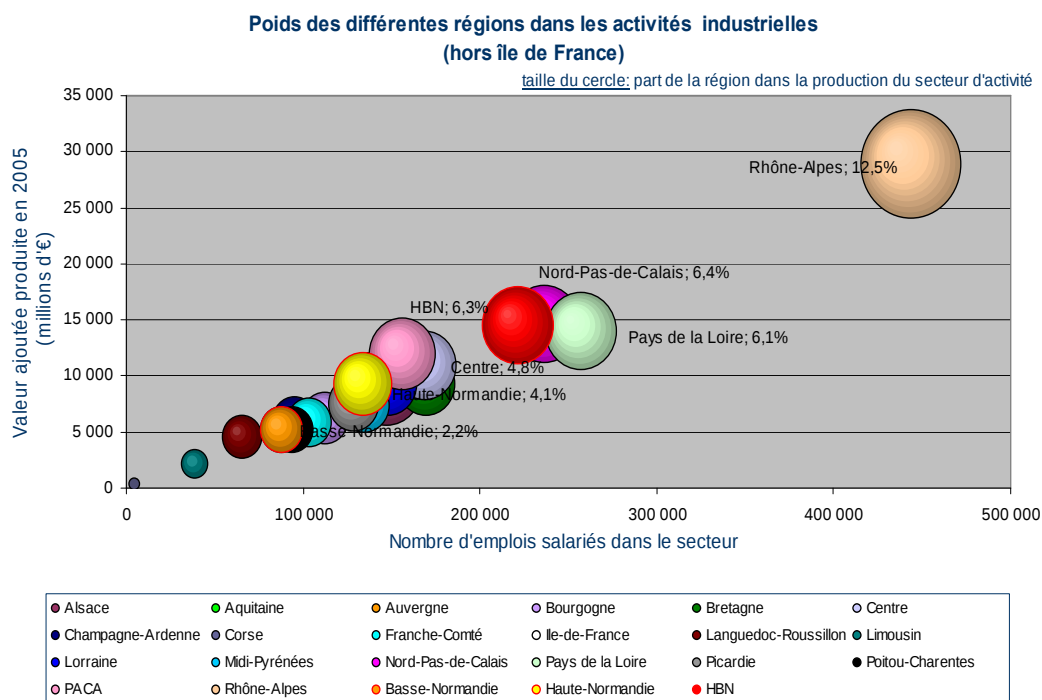
En matière industrielle, la Grande Normandie se classerait dans le groupe de tête des régions françaises :

- 3ème région industrielle en terme de PIB,
- 5ème en termes d'emplois, au niveau des Pays de la Loire et le Nord-Pas-de-Calais.

¹³ Nous attirons l'attention sur l'ancienneté de ces données (1999) et indisponibles à une date plus récente

¹⁴ Toutes les données de cette section (sauf mention contraire), proviennent des données PIB, INSEE 2005.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



Source : INSEE 2005, UNISTATIS 2005 - Traitement : EDATER

Elle se classerait dans le groupe de tête dans quelques secteurs (en matière de Valeur Ajoutée produite) :

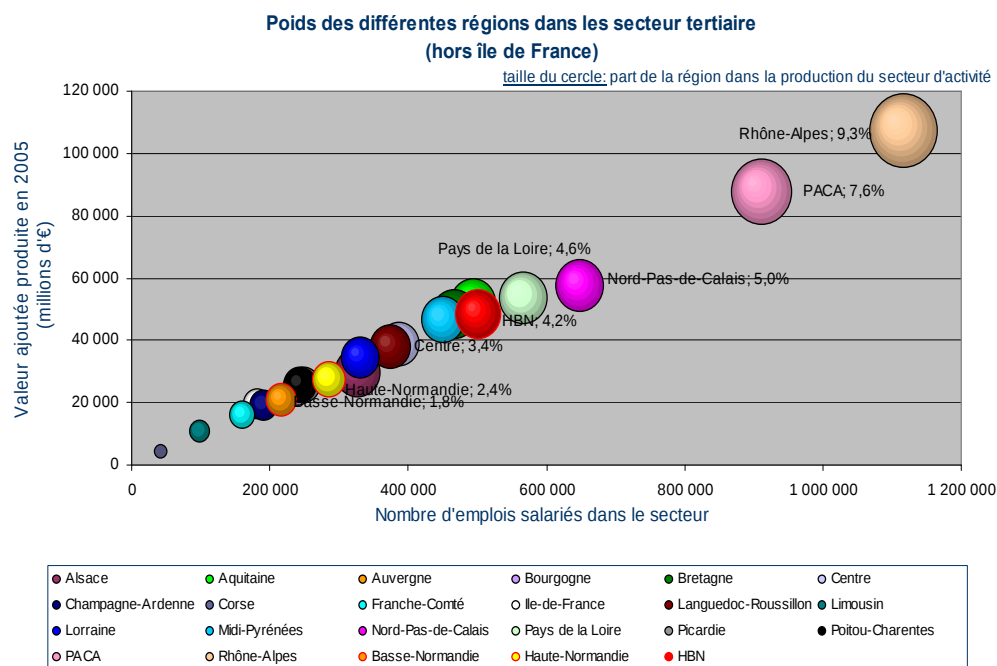
- 3^{ème} pour la production énergétique
- 4^{ème} pour les industries d'équipement

Place des Normandies dans les régions françaises pour la production de Valeur Ajoutée par activité industrielle en 2005

Secteur d'activité	Basse-Normandie	Haute-Normandie	Grande Normandie
Construction	16	12	7
Industries agricoles et alimentaires	15	18	6
Industries des biens de consommation	20	7	5
Industrie automobile	10	7	4
Industries des biens d'équipement	18	11	8
Industries des biens intermédiaires	19	9	4
Energie	12	4	3
Total Industrie	19	7	3

Sources : données INSEE 2005, traitements et réalisation : Edater

Le secteur tertiaire, un rayonnement plus limité



La Grande Normandie se positionnerait 7^{ème} région Française pour la production de richesse dans le secteur tertiaire. Cependant, elle ne présente ici qu'un seul véritable domaine d'excellence: les activités de transport, pour lesquelles elle se placerait au 4^{ème} rang.

Le graphique ci-dessus montre qu'il est plus difficile d'identifier des « grappes de régions ». Ces dernières se distribuent sur une ligne quasiment continue. Les effets de seuils sont moins lisibles. En effet, une part importante des activités tertiaires correspond à ce que l'on dénomme communément « l'économie résidentielle », c'est-à-dire la production de services à destination de la population locale.

La production de ce secteur apparaît donc plus « mécaniquement » liée à la taille de la région (le nombre d'habitants et les revenus dont ils disposent).

Place des Normandies dans les régions françaises pour la production de Valeur Ajoutée dans les activités tertiaires en 2005

Secteur d'activité	Basse-Normandie	Haute-Normandie	Grande Normandie
Commerce	17	16	8
Transports	20	7	4
Activités financières, activités immobilières	18	14	8
Services aux entreprises	17	13	9
Services aux particuliers	14	16	7
Education, santé, action sociale, administration	17	13	7
Total Tertiaire	17	13	7

Sources : données INSEE 2005, traitements et réalisation : Edater

L'agriculture : le point fort bas Normand

Dans le domaine agricole, la Grande Normandie présente un niveau moyen : elle se positionne 13^{ème} pour la production agricole et 10^{ème} pour les activités de transformation. Ce positionnement tient principalement à la Basse-Normandie qui compte parmi les premières régions de France dans ce secteur d'activité.

Degré de spécialisation¹⁵ des Normandies dans les activités liées à l'agriculture en 2005

Secteur d'activité	Basse-Normandie	Haute-Normandie	Grande Normandie
Agriculture, sylviculture, pêche	4	15	11
Industries agricoles et alimentaires	7	15	8

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

Des convergences et des complémentarités

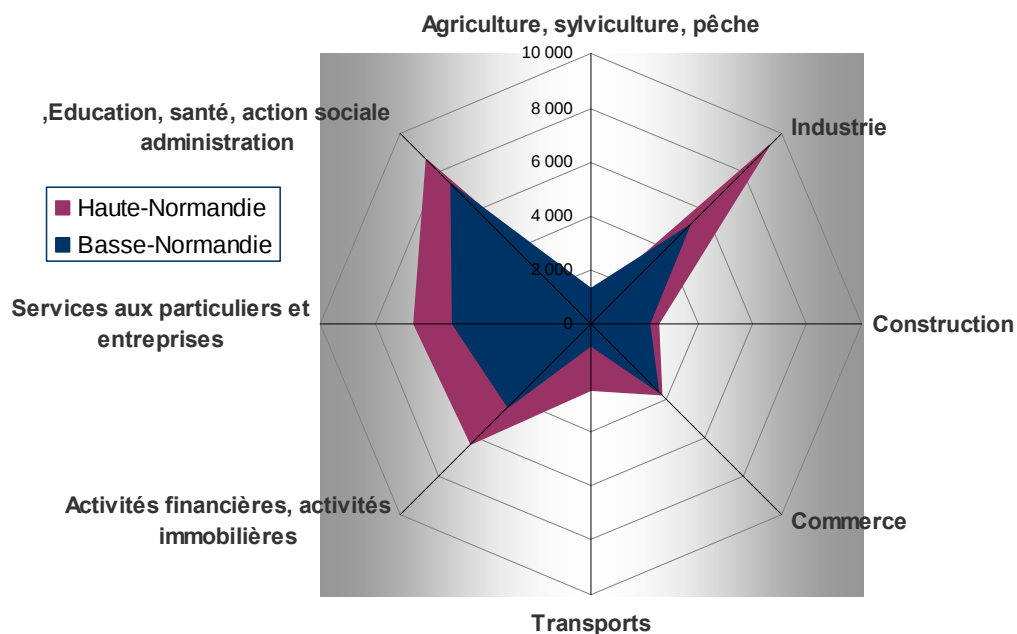
L'analyse de l'évolution du PIB des deux régions par secteur montre des rapprochements en cours :

- les deux économies se « tertiarisent » (les croissances les plus importantes des deux régions sont enregistrées dans l'ensemble des activités tertiaires). Ce phénomène commun à l'ensemble des régions françaises, ne constitue pas une spécificité propre aux Normandies.
- la Basse-Normandie tend à rattraper son retard dans le domaine des transports (c'est l'un des secteurs dans lequel elle enregistre la plus forte croissance).

¹⁵ Classement représentant le poids du secteur dans l'économie régionale (part du secteur dans le PIB régional 2005) et non sur le poids de la région dans la production totale du secteur.

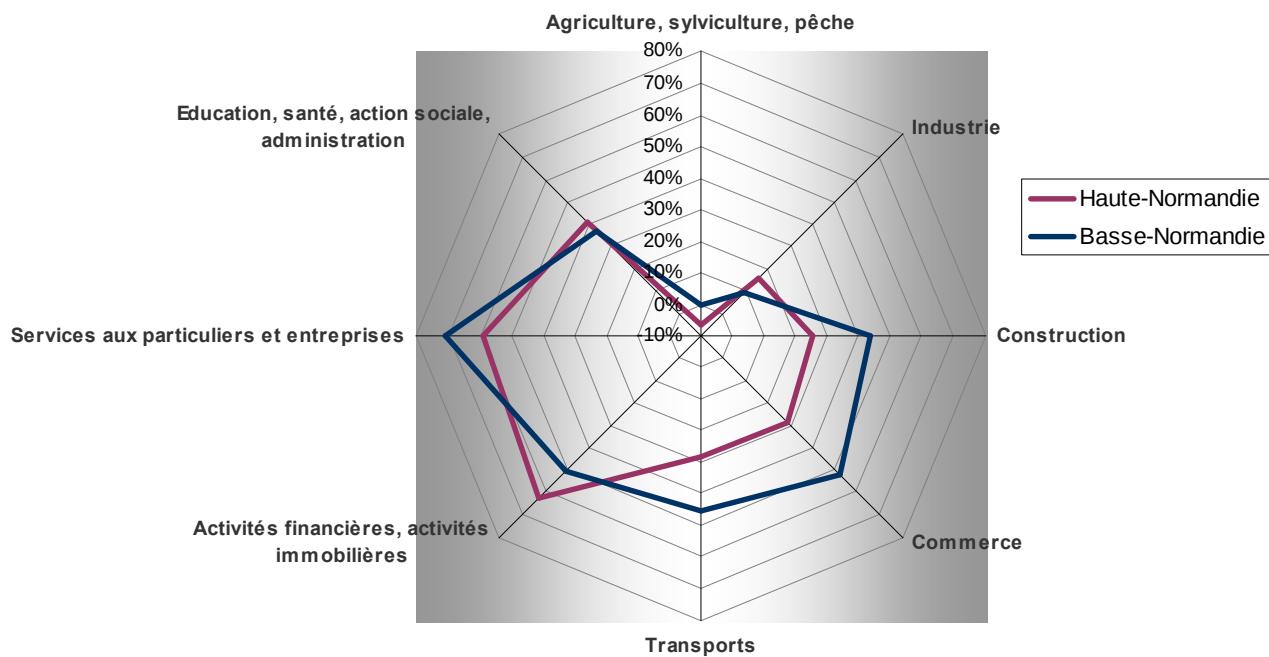
Structure de l'économie de Haute et Basse Normandie

(Répartition du PIB régional 2005 en milliers d'euros)



Sources : données INSEE 2005, traitements et réalisation : Edater

Evolution du PIB par secteur d'activité entre 95 et 2005



Sources : données INSEE 2005, traitements et réalisation : Edater

Parallèlement certaines spécialisations internes au territoire tendent à se renforcer :

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

- La Basse-Normandie continue à développer son avantage comparatif dans les domaines du commerce et de la construction
- Il n'existe pas de tendance au rééquilibrage de la richesse industrielle entre la Haute et la Basse-Normandie, les écarts tendent même à s'accroître.

En synthèse, on pourrait les caractériser de la manière suivante :

Economie/Espace	Basse-Normandie	Haute-Normandie
Agriculture	Elevage	Intensive
Industrie	PME	Grands établissements
Urbanisation	Poids marqué du rural	Poids marqué de l'urbain

On peut interroger ce tableau de deux façons au regard d'une éventuelle fusion.

L'addition de ces différences nécessiterait de prendre en compte pour chaque politique publique les actions à conduire pour viser l'harmonisation des actions à entreprendre.

Une seule entité permettrait aussi de voir la différence des positionnements comme des complémentarités possibles. La diversification des économies permettrait de réduire les risques liés à une spécialisation trop accrue sur des secteurs connaissant parfois des difficultés (certains secteurs industriels notamment) ¹⁶.

Globalement, la grande Normandie se classerait 3^{ème} pour la production industrielle, 7^{ème} pour les activités tertiaires et 7^{ème} pour la production agricole.

Le tableau suivant présente de manière synthétique les gains de masse associés à la fusion :

¹⁶ Une analyse détaillée des complémentarités sectorielles est présentée en annexe

Place des Normandies dans le cortège des régions françaises

Domaine		Basse-Normandie	Haute-Normandie	Grande Normandie
Population (2005)		17	14	6
Croissance démographique (99-05)		15	13	14
Densité de population		12	5	12
PIB (2005)		18	13	6
Croissance du PIB (1995-2005)		18	15	15
PIB / habitant (2005)		16	8	10
Nombre d'emplois salariés (2005)		17	13	6
Evolution de l'emploi (95-05)		11	16	13
Nombre d'EMS sur population totale (99)		21	15	12
INDUSTRIE (2005)	V.A.	19	7	3
	Emploi	19	9	5
TERTIAIRE (2005)	V.A.	17	13	7
	Emploi	17	13	6
AGRICULTURE (2005)	V.A.	16	19	7
	Emploi	12	16	6

SYNTHESE

Globalement, l'assemblage des deux régions en une Grande Normandie génèrerait d'importants effets de seuils :

- ▶ 6ème ensemble démographique et économique français (après PDL, avant Bretagne et Aquitaine),
- ▶ des complémentarités sectorielles (énergie, automobile, transport mais aussi agricole et touristique) qui se traduisent par une image globale de diversification de l'économie sans toutefois remettre en cause les spécificités territoriales.

Mais aussi l'addition de fragilités qui témoignent d'un déficit d'attractivité

- ▶ au plan démographique comme économique, la Grande Normandie enregistre des évolutions modestes, voire négatives (solde migratoire),
- ▶ une carence des emplois métropolitains supérieurs que ne compense pas l'échelon Grande Normandie.

2.2 Un nouveau poids lourd budgétaire et administratif

APPROCHE METHODOLOGIQUE

Avec la fusion des deux régions normandes, l'échelle de la future structure administrative d'une grande région normande connaîtra d'importantes évolutions. Afin de mieux les identifier, il est important de réaliser une analyse comparative de la situation actuelle à deux niveaux :

- **une comparaison de la situation actuelle entre la Haute-Normandie et la Basse-Normandie** : celle-ci a été réalisée sur la base d'un questionnaire adressé aux directeurs des ressources humaines et des directeurs des finances des deux Régions et décomposé en quatre grandes parties (les principales recettes des deux Conseils Régionaux : fiscalité locale directe, dotations,... ; les principales dépenses : en fonctionnement, en investissement par grands domaines de politiques publiques ; les effectifs : par catégorie, niveau d'encadrement... ; le mode de management : relations élus / services, régimes indemnitaires...). Des difficultés ont cependant été rencontrées dans le recueil de ces informations. Cela est essentiellement dû au fait que l'approche retenue privilégiait une ventilation par grandes politiques et non en fonction de la nomenclature comptable M71 comme l'aurait proposé la direction des finances ou une approche organisationnelle comme l'aurait fait la Direction des Ressources Humaines.
- **une comparaison entre toutes les régions françaises et la nouvelle Normandie** : l'analyse réalisée est fondée sur les budgets prévisionnels 2006¹⁷. Les données présentées sont issues des enquêtes réalisées par l'Association des Régions de France.

Le scénario « de référence » de la nouvelle Normandie se limite pour le moment à la simple addition des situations actuelles de la Haute-Normandie et la Basse-Normandie. Par la suite, dans le cadre de l'évaluation des impacts de la fusion, des scénarios plus élaborés prenant en compte un certain nombre de paramètres d'évolution seront présentés.

2.2.1 Les recettes

En matière de recettes, l'analyse se concentrera sur les recettes de fiscalité directe. En effet, dans le cadre d'une éventuelle fusion entre les deux régions, seules ces recettes représentent un véritable levier d'action pour les collectivités. Les dotations, a contrario, sont une source de recettes sur lesquelles les collectivités n'ont aucune marge de manœuvre et en cas de fusion leur attribution continuerait à s'appliquer en fonction des mêmes critères définis par l'Etat.

Quant à la TIPP, elle n'est pas prise en compte à ce stade, car d'une part le pouvoir de modulation du taux est faible et d'autre part cela n'est possible que depuis l'année 2007, alors que l'analyse de la fiscalité se concentre sur les années 2004 à 2006.

¹⁷ La comparaison des budgets entre les différentes régions françaises a été réalisée à partir des budgets prévisionnels 2006, au début de l'étude en juin 2006, à un moment où les comptes administratifs 2006 des régions n'étaient pas encore disponibles.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

La fiscalité directe des deux régions

Haute Normandie										
	CA 2004			CA 2005			CA 2006			BP 2007
	Bases	Taux	produit	Bases	Taux	produit	Bases	Taux	produit	Taux
TP	4 109 625 996	2,27%	93 288 510	4 213 119 868	2,61%	109 962 429	4 330 565 639	2,61%	113 027 763	2,61%
TFB	1 360 056 699	4,02%	54 674 279	1 403 778 692	4,42%	62 047 018	1 455 691 885	4,42%	64 341 581	4,42%
TFNB	4 078 674	8,36%	340 977	4 073 385	9,20%	374 751	4 204 522	9,20%	386 816	9,20%
Basse Normandie										
	CA 2004			CA 2005			CA 2006			BP 2007
	Bases	Taux	produit	Bases	Taux	produit	Bases	Taux	produit	Taux
TP	2 587 199 375	2,36%	61 057 905	2 624 567 042	2,78%	72 962 964	2 696 323 000	2,95%	79 541 529	3,10%
TFB	992 859 040	4,29%	42 593 653	1 033 125 314	4,80%	49 590 015	1 069 156 897	4,99%	53 350 929	5,16%
TFNB	7 340 116	5,79%	424 993	7 665 664	6,48%	496 735	7 973 990	6,74%	537 447	6,98%

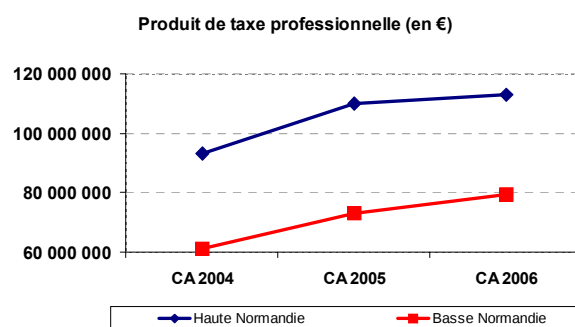
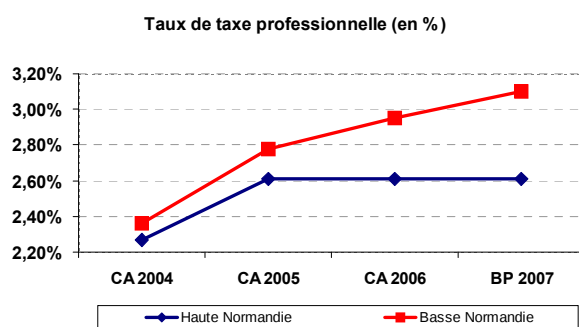
Ce premier tableau récapitulatif montre l'évolution des bases, des taux et des produits des taxes professionnelles, du foncier bâti et du foncier non bâti pour les deux régions normandes sur les années 2004, 2005 et 2006.

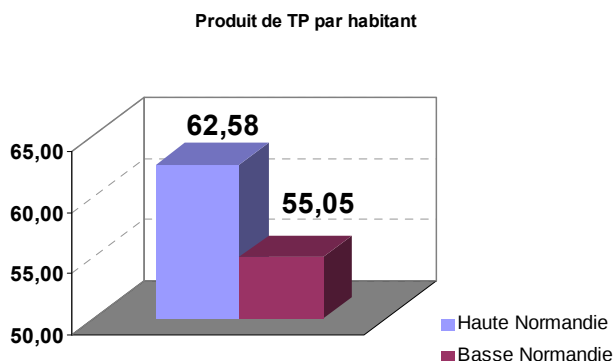
A titre indicatif les taux 2007 ont été ajoutés.

L'objectif de cette analyse est d'identifier les évolutions des taux et des produits afin d'en tenir compte dans le cas d'un rapprochement entre les deux régions.

Cela est notamment important concernant les taux, car des écarts importants entre les deux régions risquent, en cas d'harmonisation, d'impacter fortement certaines strates de contribuables locaux.

La taxe professionnelle





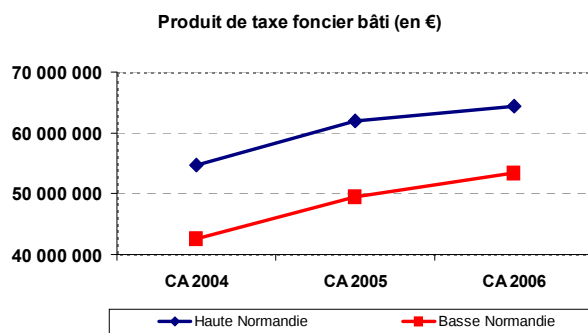
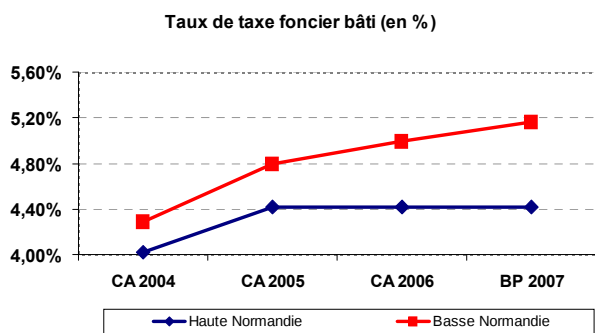
Si le taux de TP reste relativement proche entre les deux régions, le taux de la Basse-Normandie connaît une augmentation depuis 2004 alors que le taux de la Haute-Normandie reste stable depuis 2005.

Par ailleurs, les deux régions connaissent une croissance de leur produit. Si dans le cas de la Basse-Normandie cela s'explique par une augmentation du taux, dans le cas de la Haute-Normandie cela s'explique par une croissance des bases due au dynamisme des investissements des entreprises dans cette région.

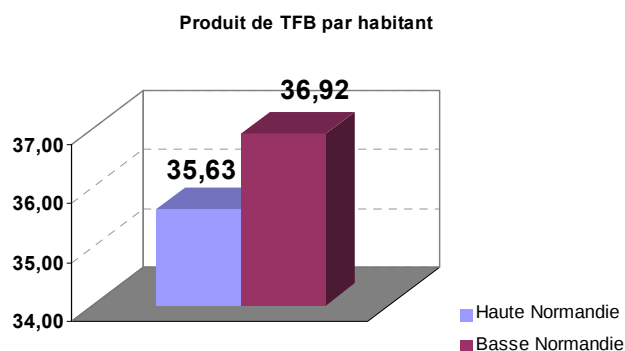
Il est important aussi de noter que malgré la hausse des taux en Basse-Normandie, le dynamisme des bases de la Haute-Normandie fait que le montant total du produit de TP reste supérieur en Haute-Normandie.

Par ailleurs, le produit de TP représente environ 10% de l'ensemble des recettes, pour chacun des deux Conseils régionaux.

La taxe sur le foncier bâti



Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



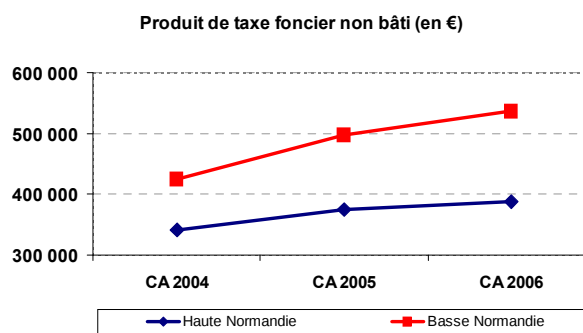
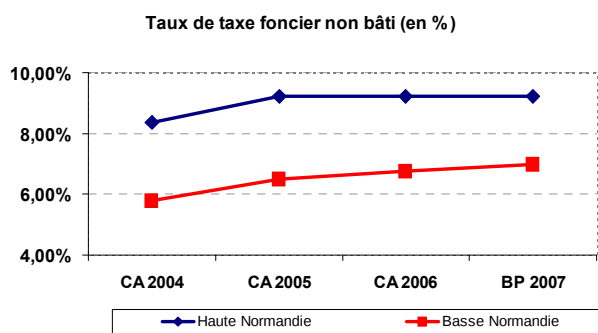
Comme pour la TP, les taux de TFB sont proches mais divergents en termes d'évolution entre les deux régions : stabilité pour la Haute-Normandie et augmentation pour la Basse-Normandie.

En termes de produit la situation est aussi similaire à celle de la TP. Les deux régions connaissent une croissance de leur produit qui pour la Basse-Normandie est due à la hausse des taux alors que dans le cas de la Haute-Normandie il s'agit d'une croissance des bases due au dynamisme des constructions immobilières.

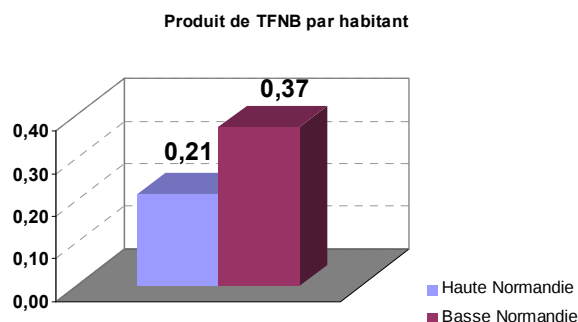
Comme pour la TP, la hausse des taux de TFB en Basse-Normandie ne suffit pas à rattraper le dynamisme des bases de la Haute-Normandie et le produit de TFB de cette dernière reste toujours plus élevé que celui de la Basse-Normandie.

Par ailleurs, le produit de TFB ne représente qu'entre 5 et 7 % de l'ensemble des recettes, pour chacun des deux Conseils régionaux.

La taxe sur le foncier non bâti



Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



Les taux de TFNB sont beaucoup moins homogènes entre les deux régions, par rapport aux deux autres taux analysés. En revanche les bases étant beaucoup moins importantes dans les deux cas, le produit des deux régions est relativement le même.

Par ailleurs, le produit de TFNB représente une très faible part des recettes globales de chacun des deux Conseils régionaux : environ 0,4% pour la Haute-Normandie et 0,1% pour la Basse-Normandie

La pression fiscale

Cependant, il est tout de même important de nuancer cette analyse car il ne s'agit en aucun cas de la pression fiscale qui devrait, quant à elle, ramener le produit de fiscalité non pas aux habitants mais aux contribuables (articles) comme le montre le tableau suivant.

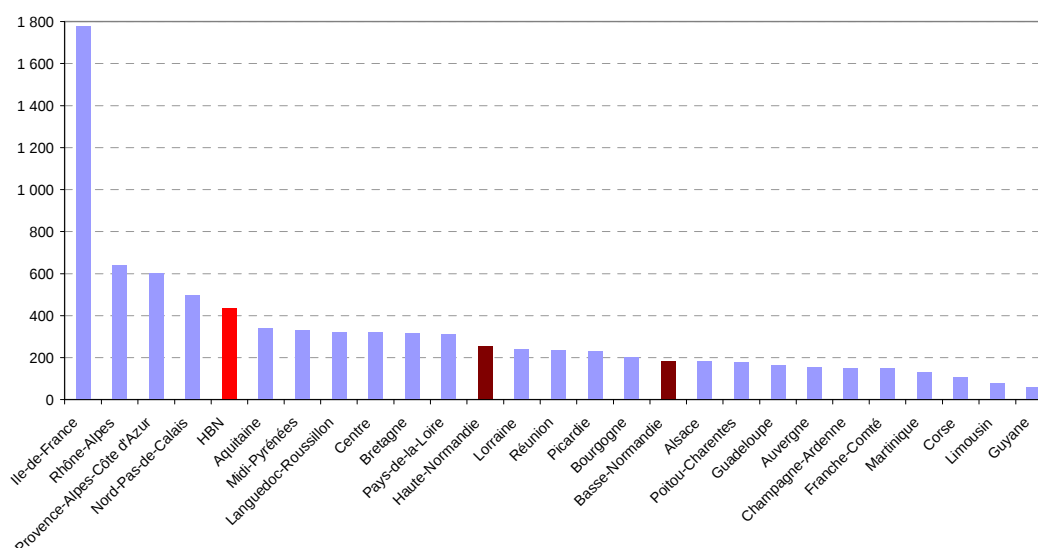
	TP HN	TP BN	TFB HN	TFB BN	TFNB HN	TFNB BN
nombre de contribuables	70 348	56 213	340 974	563 020	121 119	527 008
ratio produit/contribuable	1 606,69	1 415,00	188,70	94,76	3,19	1,02

La fiscalité dans les régions françaises

Le graphique suivant montre une comparaison de la fiscalité des régions françaises en 2006. Il s'agit du produit de fiscalité locale aussi bien directe qu'indirecte. Le produit de la fiscalité est déduit en appliquant le taux déterminé par les élus régionaux aux bases fiscales de chaque taxe. Ne sont pas prises en compte d'autres types de recettes régionales comme les dotations qui sont des concours versés par l'Etat aux collectivités.

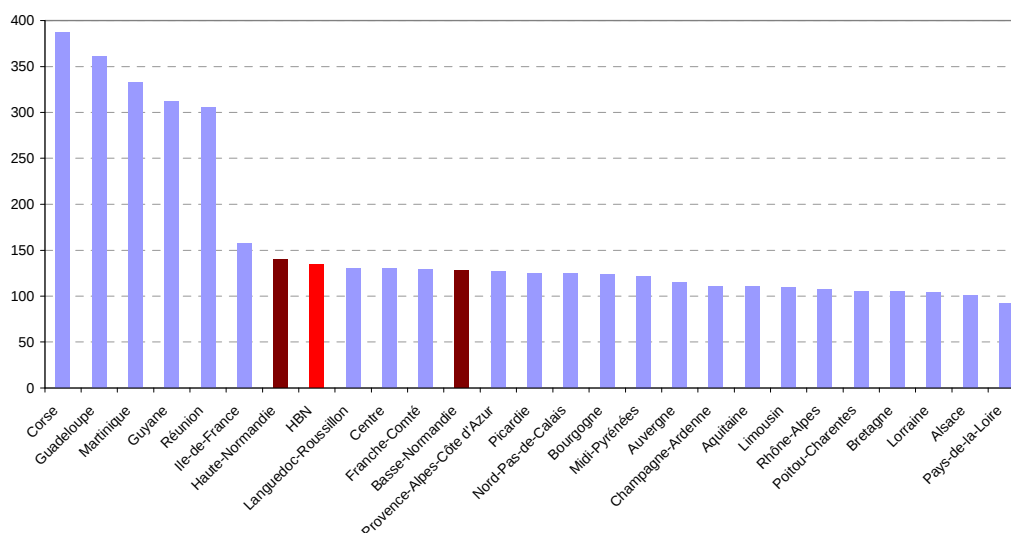
Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

Recettes fiscalité BP 2006 (en millions €)
(Source ARF)



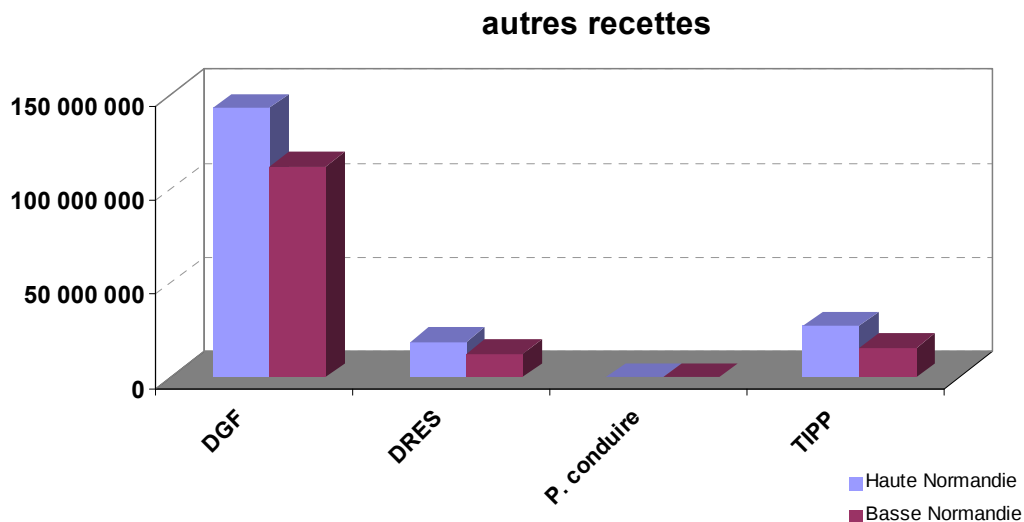
En matière de volume de recettes de fiscalité, il est intéressant de constater que si séparément les deux régions normandes se situent dans la moyenne des régions, une seule grande région se placerait en 5^{ème} position derrière l'Ile de France, Rhône-Alpes, PACA et Nord-pas-de-Calais.

Recettes de fiscalité directe par habitant BP 2006 (en €)
(Source ARF)



En revanche, ce même volume de fiscalité ramené au nombre d'habitants, montre qu'actuellement les deux collectivités sont parmi les régions où le poids de la fiscalité par rapport au nombre d'habitants est le plus important. D'ailleurs, si l'on tient compte exclusivement des régions continentales, la Haute-Normandie est en deuxième position.

Autres recettes



	HN	BN
DGF	142 733 273	111 860 098
DRES	18 838 065	12 204 296
P. conduire	0	0
TIPP	27 289 431	15 550 138

Cette analyse permet de constater que les deux Conseils régionaux ont la même politique de gratuité en matière de permis de conduire.

Par ailleurs, le poids des principales dotations (DGF, DRES, ..) et de la TIPP (données 2006 pour une TIPP non encore modulable) est beaucoup plus important en Basse-Normandie (47% des recettes BP 2007) qu'en Haute-Normandie (40% des recettes BP 2007).

2.2.2 Les dépenses

Les dépenses par segment de politique

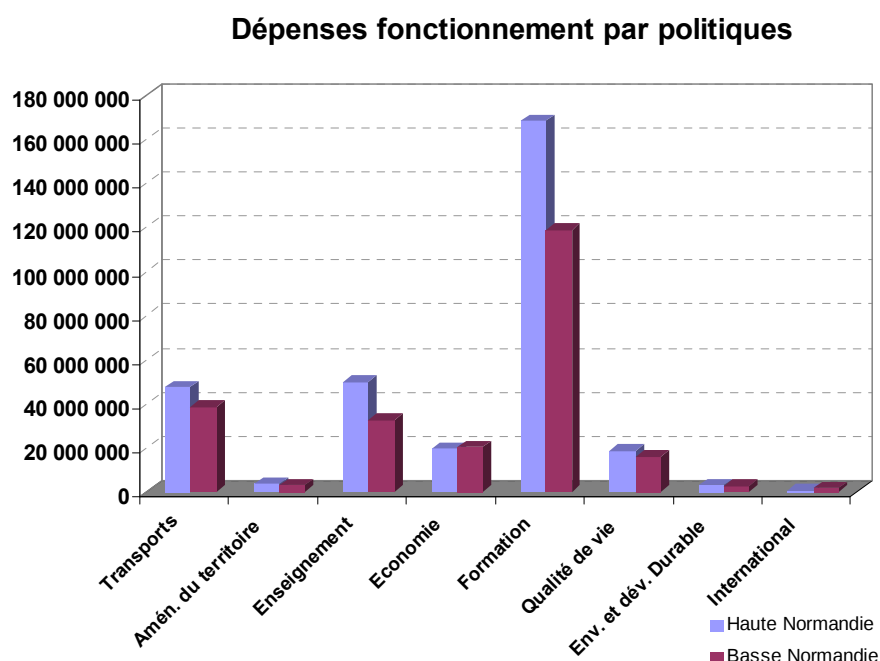
POLITIQUES	Haute Normandie		Basse Normandie	
	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement
Transports	47 320 744	62 409 079	38 362 877	92 494 457
Amén. du territoire	3 750 047	8 017 673	2 888 214	10 726 462
Enseignement	49 866 487	91 506 932	32 666 686	39 488 131
Economie	19 656 262	23 951 013	20 333 884	29 754 940
Formation	168 537 781	5 249 159	119 050 227	3 648 208
Qualité de vie	18 493 028	8 991 240	15 975 207	11 574 175
Env. et dév. Durable	3 107 575	5 121 077	2 750 300	5 061 963
International	564 078	52 113	1 755 147	115 387

Ce tableau récapitulatif montre la ventilation des dépenses des comptes administratifs 2006 au regard des segments de politiques retenus dans l'étude.

Il est important de préciser que ce découpage ne correspond pas au découpage des chapitres de la nomenclature comptable M 71 des régions. De ce fait, le périmètre d'un segment de politique peut légèrement varier d'une région à l'autre. Cet exercice de comparaison doit donc être pris avec précaution.

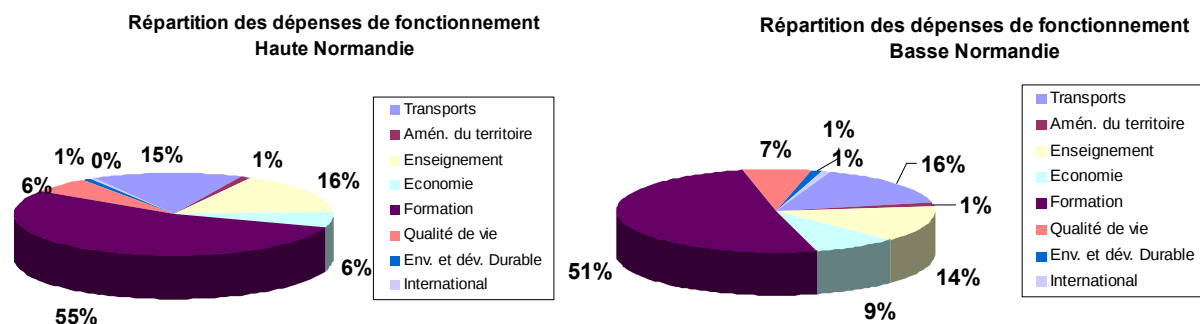
Les dépenses liées aux fonctions support sont exclues de cette approche par segment de politiques publiques et feront l'objet d'une analyse séparée.

Les dépenses de fonctionnement par politique



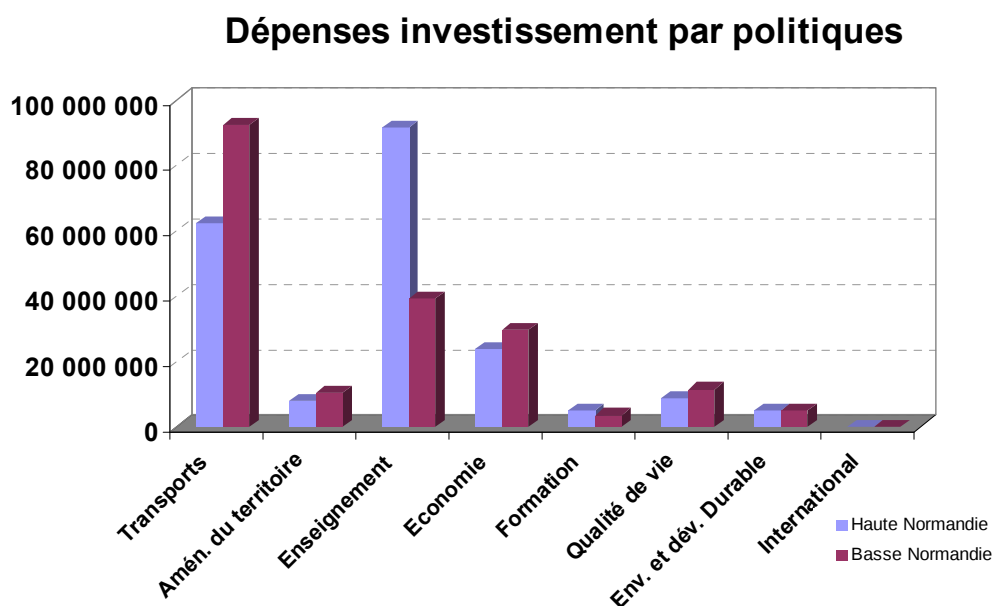
Dans la section de fonctionnement, la formation professionnelle est la politique qui représente le plus de dépenses pour les deux Conseils régionaux.

Dans le cas de la Haute-Normandie l'enseignement se place en 2ème position et le transport en 3ème position alors que dans le cas de la Basse-Normandie l'ordre est inversé avec le transport d'abord puis ensuite l'enseignement.



A quelques écarts près, le poids en % des dépenses de fonctionnement par segment de politiques est plus ou moins équivalent. A titre d'exemple, la formation représente 55% en Haute-Normandie et 51% en Basse-Normandie.

Les dépenses d'investissement par politique

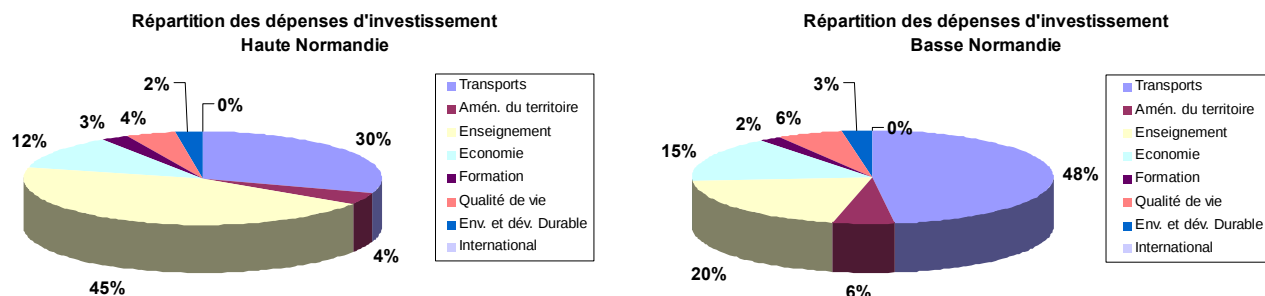


L'analyse des dépenses d'investissement par politiques publiques montre une réelle différence dans les priorités 2006 des deux Conseils régionaux.

Alors que la Basse-Normandie privilégie nettement la politique transport, la Haute-Normandie privilégie l'enseignement.

Ces résultats doivent être interprétés avec beaucoup de précaution. Ils représentent la photographie de l'effort d'investissement à un moment donné. Ils ne permettent pas d'identifier une volonté politique de long terme. A titre d'exemple, un important effort d'investissement peut être dû à la volonté de rattraper un retard et non pas forcément à une politique volontariste.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



L'enseignement représente 45% des dépenses d'investissement des politiques de la Haute-Normandie alors que 48% de celles de la Basse-Normandie sont destinées au transport.

Le poids des autres segments de politiques est en revanche similaire pour les deux Conseils régionaux.

Les dépenses des fonctions supports

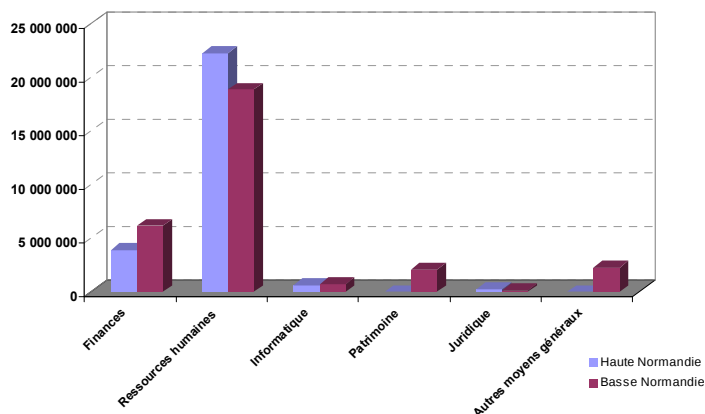
MOYENS GENERAUX	Haute Normandie		Basse Normandie	
Finances	3 900 012	20 750 584	6 161 022	10 226 289
Ressources humaines	22 256 535	0	18 850 815	0
Informatique	586 303	1 446 746	695 930	564 557
Patrimoine	0	2 150 960	2 053 668	413 547
Juridique	238 399	942 826	107 142	0
Autres moyens généraux	0	1 139 179	2 259 905	0

Comme pour les politiques publiques, la ventilation des dépenses des moyens généraux est faite à partir des éléments des CA 2006.

Comme pour la ventilation des dépenses par segments de politiques, il est important de préciser que le découpage des moyens généraux ne correspond pas au découpage des chapitres de la nomenclature comptable M 71 des régions. De ce fait, le périmètre de chaque enveloppe de moyens généraux peut légèrement varier d'une région à l'autre. Cet exercice de comparaison doit donc être pris avec précaution.

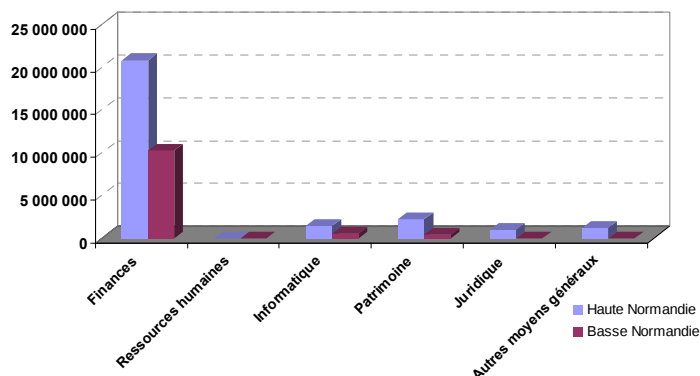
Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

Dépenses fonctionnement moyens généraux

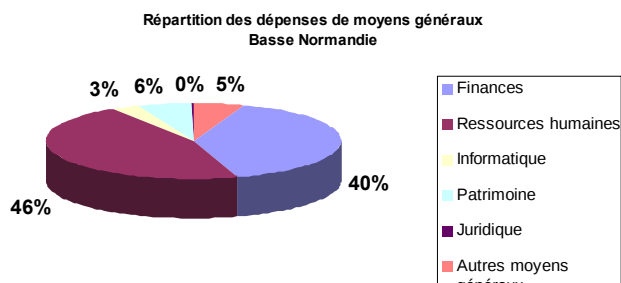
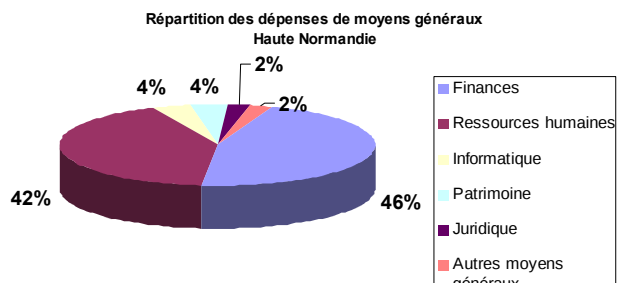


L'analyse des dépenses de fonctionnement montre que les ressources humaines sont classiquement le premier poste.

Dépenses investissement moyens généraux

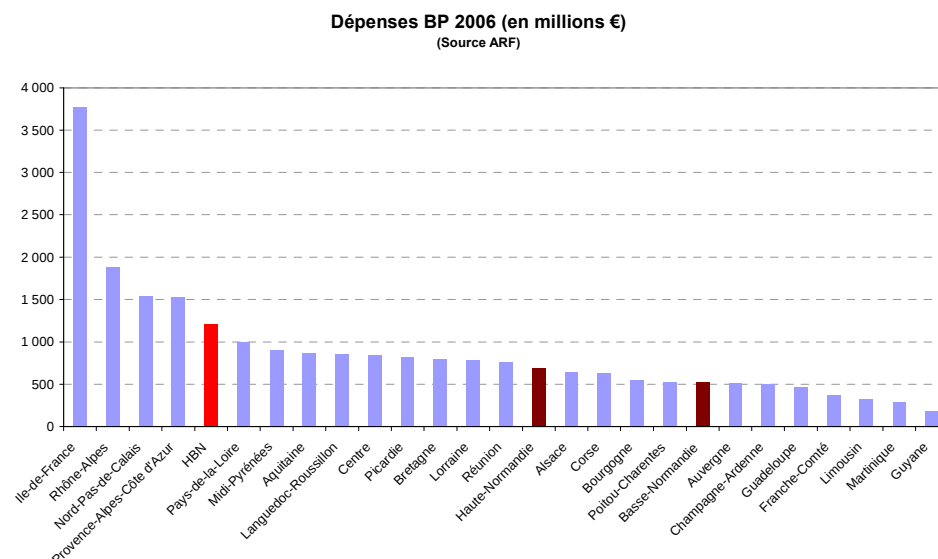


En investissement, ce sont surtout les dépenses de l'enveloppe « finances » qui sont les plus importantes : il s'agit en partie de la dette qui représente un volume deux fois plus important pour la Haute-Normandie par rapport à la Basse-Normandie

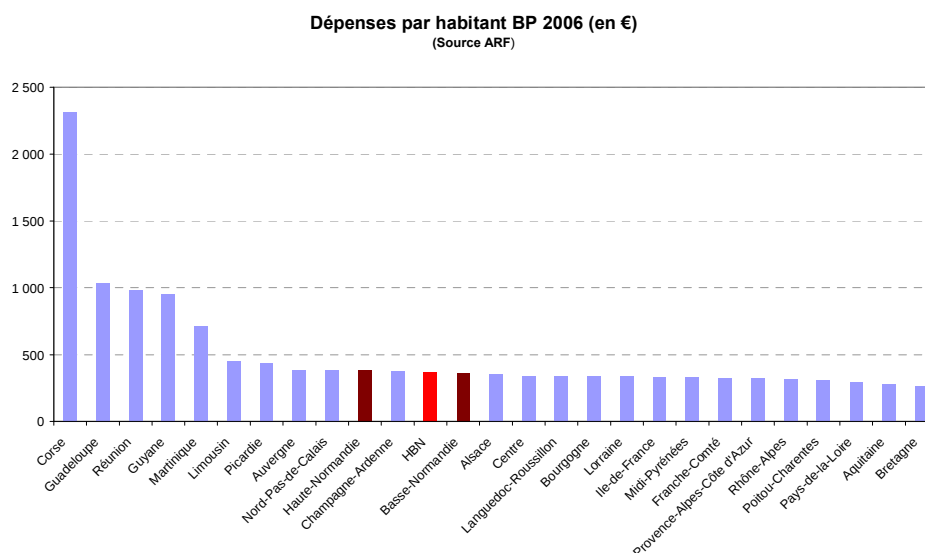


Pour les deux conseils régionaux les dépenses liées aux ressources humaines et aux finances correspondent à 86 - 88% de l'ensemble des dépenses des moyens généraux.

Comparaison des dépenses avec les autres régions françaises



Ce graphique montre que le scénario d'une simple somme des dépenses des deux régions normandes dans le cadre d'une fusion placerait automatiquement une grande région normande en 5^{ème} position derrière les régions Ile-de-France, Rhône-Alpes, Nord-pas-de-Calais et PACA.



Par ailleurs, ces mêmes dépenses ramenées au nombre d'habitants, placent aussi bien les deux régions séparément qu'une grande région normande dans la moyenne des régions françaises.

2.2.3 La taille critique en effectifs

	HN	BN
POLITIQUES	Nb. Agents	Nb. Agents
Transports	13	24
Amén. du territoire	9	19
Enseignement	75	20
Economie	41	39
Formation	71	40
Qualité de vie	37	14
Env. et dév. Durable	9	18
International	3	9
DG + cabinet + directeurs	44	42
Autres	8	0
MOYENS GENERAUX		
Finances	16	21
Ressources humaines	21	19
Informatique	12	13
Patrimoine	22	38
Juridique	15	16
autres moyens	27	25
TOTAL	423	357

Ce premier tableau récapitulatif ventile les effectifs par politiques et moyens généraux.

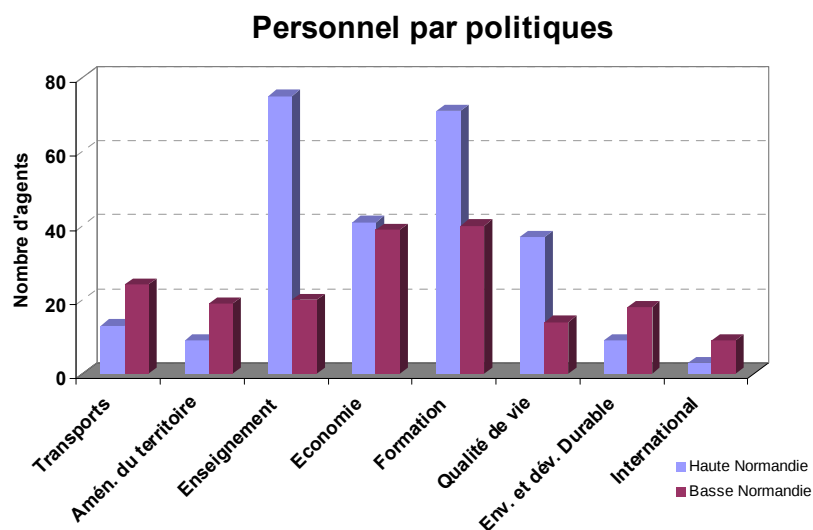
Il est important de préciser que ce découpage ne correspond pas à la logique organisationnelle de chacune des régions. De ce fait, le périmètre d'un segment de politique ou d'une fonction support peut légèrement varier d'une région à l'autre. Cela a forcément un impact sur la manière de comptabiliser les effectifs et sur l'approche adoptée qui peut être différente entre l'une et l'autre région. Cet exercice de comparaison doit donc être pris avec précaution.

Par ailleurs, cette analyse se base sur le nombre de postes existant au 31 décembre 2006. De ce fait, elle ne tient pas compte du transfert des agents techniciens et ouvriers de services (TOS : 1 599 en Haute-Normandie et 1 440 en Basse-Normandie) de l'Education Nationale. L'arrivée des nouveaux agents viendrait sur-pondérer les effectifs de la politique publique de l'enseignement dans chacun des Conseils régionaux ainsi que leur volume de masse salariale.

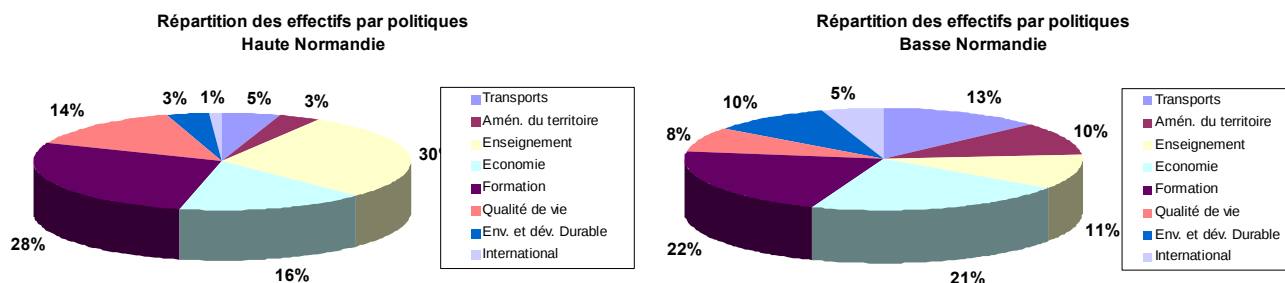
Effectifs	HN	BN
TOTAL SANS TOS	423	357
TOS	1599	1440
TOTAL AVEC TOS	2022	1797

En revanche, les scénarios d'évolution d'effectifs et de masse salariale (traités dans le point 4.4.2 projection des dépenses) prendront en compte les TOS, à titre illustratif.

La répartition des effectifs par politique publique



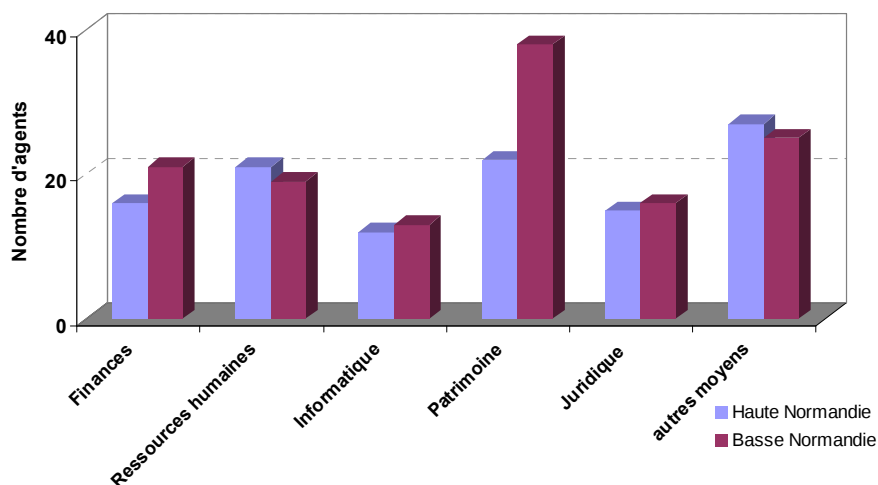
La ventilation des effectifs par politiques publiques montre une répartition très différenciée. Alors qu'en Haute-Normandie les effectifs sont en partie concentrés (prioritairement sur deux politiques publiques enseignement et formation et dans une moindre mesure l'économie et la qualité de vie), en Basse-Normandie les effectifs sont répartis de manière plus homogène mais avec un poids tout de même plus important pour l'économie et la formation.



Le poids des effectifs par segments de politiques varie d'un Conseil régional à l'autre. Les quatre principales politiques en terme d'effectifs (enseignement, formation, économie et qualité de vie) représentent un poids très différent d'une région à l'autre : en Haute-Normandie elles représentent près de 88% des effectifs alors qu'en Basse-Normandie elles pèsent 62%.

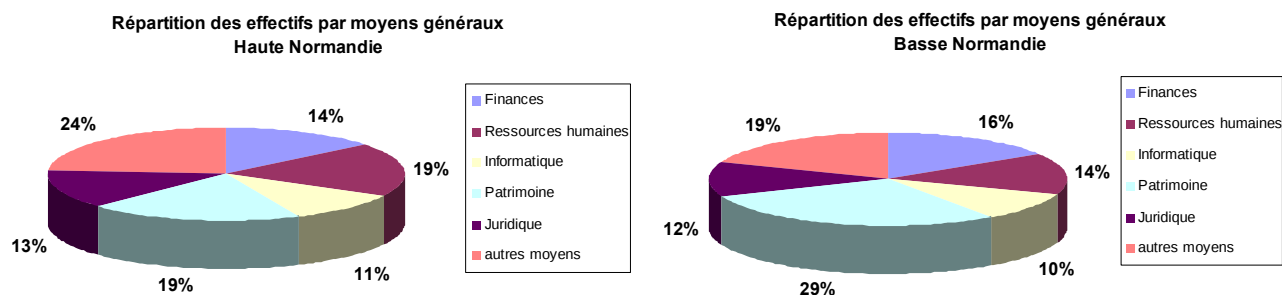
La répartition des effectifs par fonction support

Personnel par moyens généraux



La typologie des effectifs des fonctions support des deux Conseils régionaux est très proche, exception faite de la direction du patrimoine qui est relativement importante en Basse-Normandie.

La catégorie « autres moyens » reste tout de même la plus importante avec des périmètres très hétérogènes entre les deux régions. Il s'agit globalement des effectifs liés à la logistique.

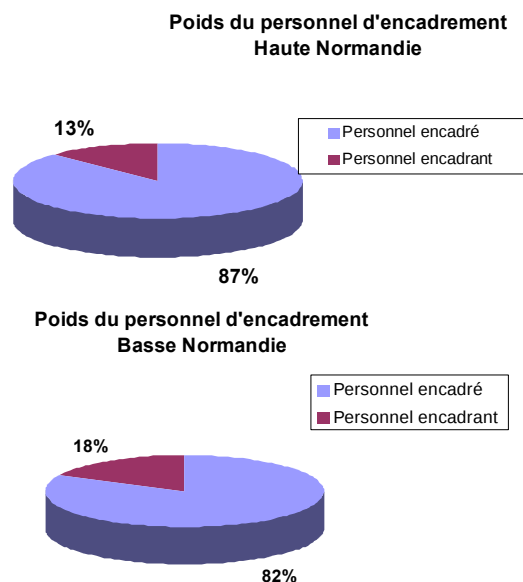


Le poids des effectifs des fonctions support est inégalement réparti entre les deux Conseils régionaux.

En Basse-Normandie 29% des effectifs travaillent sur des tâches liées à l'activité patrimoine alors qu'en Haute-Normandie 24% sont consacrés à des tâches de « logistique ».

Le niveau d'encadrement des effectifs

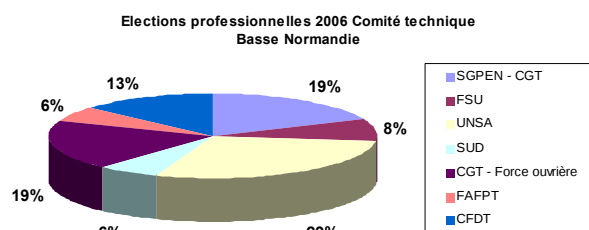
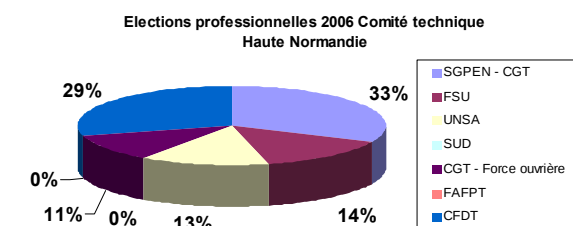
POLITIQUES	Nb. Agents plutôt sur tâches d'encadrement	
	HN	BN
Transports	2	4
Aménagement du territoire	1	4
Enseignement	7	2
Economie	5	7
Formation	7	7
Qualité de vie	5	3
Environnement et dév. Durable	1	5
International	1	2
DG + cabinet + directeurs	6	7
Finances	3	4
Ressources humaines	1	3
Informatique	2	3
Patrimoine	2	5
Juridique	3	4
autres moyens généraux	7	3
TOTAL	53	63



Une analyse de l'encadrement des effectifs montre que si le nombre d'agents d'encadrement est relativement le même, leur poids varie de manière plus importante. L'écart en nombre est de 10 agents alors que les agents d'encadrement pèsent 5% de plus en en Basse-Normandie (13% en Haute-Normandie contre 18 en Basse-Normandie).

La représentation syndicale

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



Haute Normandie

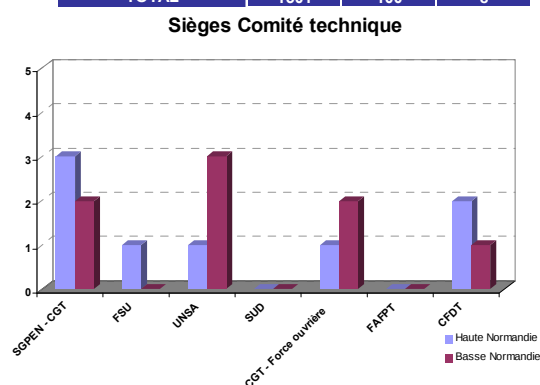
Résultats des élections professionnelles du 6 déc. 2006

Comité technique	Nb. Voix	%	Sièges
SGPEN - CGT	397	31,89	3
FSU	178	14,30	1
UNSA	168	13,49	1
SUD	0	0,00	0
CGT - Force ouvrière	140	11,24	1
FAFPT	0	0,00	0
CFDT	362	29,08	2
TOTAL	1245	100	8

Basse Normandie

Résultats des élections professionnelles du 6 déc. 2006

Comité technique	Nb. Voix	%	Sièges
SGPEN - CGT	269	18,58	2
FSU	120	8,29	0
UNSA	416	28,73	3
SUD	89	6,15	0
CGT - Force ouvrière	276	19,06	2
FAFPT	85	5,87	0
CFDT	193	13,33	1
TOTAL	1501	100	8



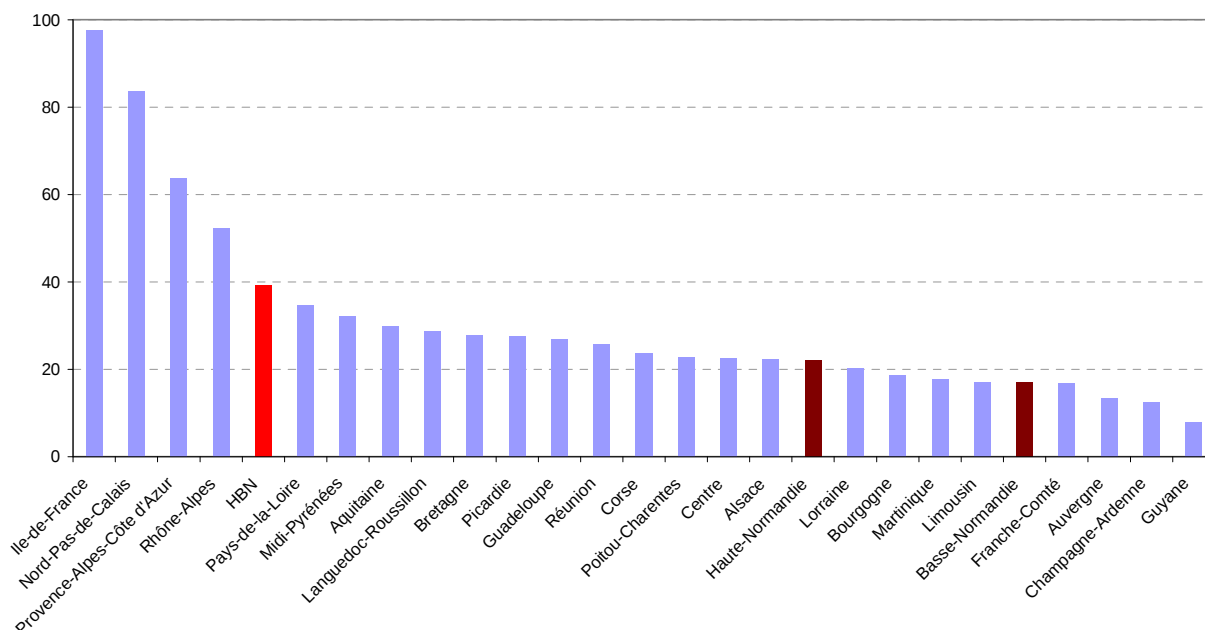
Les résultats des élections professionnelles de décembre 2006 montrent qu'en Haute-Normandie les syndicats SGPEN – CGT et CFDT sont les mieux représentés, tandis qu'en Basse-Normandie il s'agit de l'UNSA, de la CGT - Force ouvrière et du SGPEN –CGT.

Comparaison des frais de personnel avec les autres régions françaises

La comparaison des effectifs n'est pas faite en fonction du nombre de postes car il serait difficile d'identifier les ETP. Il est donc préférable de faire la comparaison en se basant sur une donnée plus homogène : les frais de personnel.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

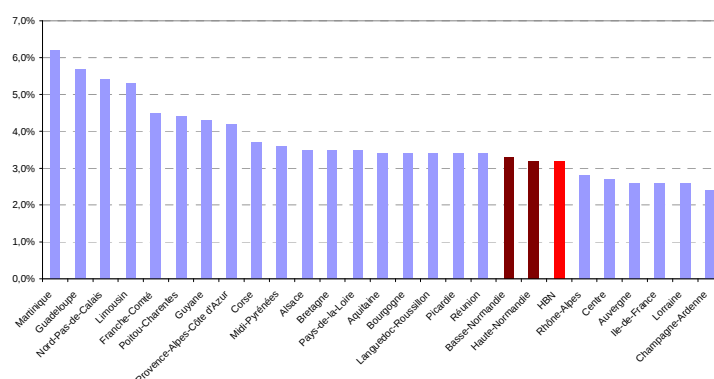
Frais de personnel BP 2006 (en millions €)
(Source ARF)



Ce premier graphique montre que sur les seules dépenses de personnel, une grande région normande se placerait en 5ème position toujours derrière les régions Ile-de-france, Nord-pas-de-Calais, PACA et Rhône-Alpes.

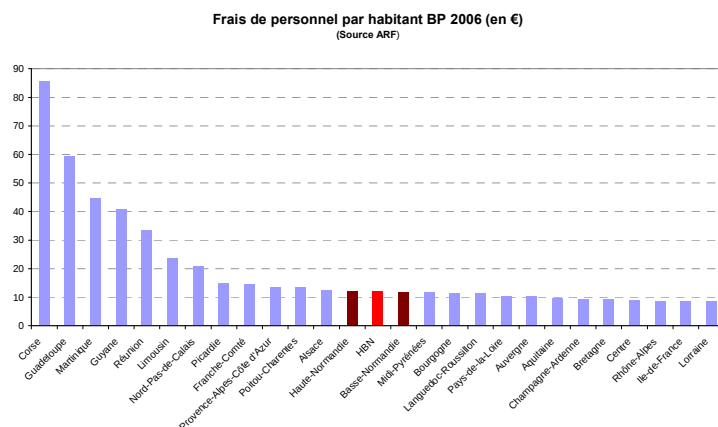
Il est tout de même intéressant de constater aussi, que la région Rhône-Alpes, qui dans les autres comparaisons sur les recettes et les dépenses se situe généralement en deuxième position, passe ici en 4ème position.

Proportion de frais de personnel sur la totalité des dépenses BP 2006 (en %)
(Source ARF)



En revanche, la proportion de dépenses de personnel par rapport à l'ensemble des dépenses montre que une grande région normande se situerait parmi les régions les moins dépensières en la matière...

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



... tout en restant dans la moyenne des régions en ce qui concerne les dépenses de personnel, ramenées au nombre d'habitants.

SYNTHESE

Concernant les recettes, il existe une différence de culture car les deux collectivités opèrent des choix différents en matière de fiscalité et de recours à l'emprunt :

- ▶ Plus particulièrement concernant la fiscalité, la Haute-Normandie table sur une stabilité des taux alors que la Basse-Normandie mise sur une hausse des taux. La comparaison avec les autres régions françaises montre que la Haute-Normandie se place en deuxième position des Régions de métropole en matière de recettes de fiscalité directe par habitant ce qui expliquerait en partie la stabilité des taux alors que en Basse-Normandie, les bases et les produits fiscaux étant moins importants, la collectivité joue sur la hausse des taux.

Concernant les dépenses, il existe une certaine homogénéité entre les deux régions à nuancer dans le domaine des dépenses d'investissement par politique publique où l'on constate des légères différences de priorités dans le poids des enveloppes budgétaires pour l'année 2006 :

- ▶ En effet, si en section de fonctionnement les deux collectivités privilégient largement la formation, suivie de loin par l'enseignement et les transports, en revanche, en section d'investissement la Haute-Normandie a concentré ses efforts d'abord sur l'enseignement puis sur les transports, alors que la Basse-Normandie a fait l'inverse.
- ▶ La comparaison avec les autres Régions françaises montre que les deux collectivités se placent dans la moyenne des régions en matière de dépenses mais que en revanche une seule grande région normande se placerait en 5ème position derrière les Régions Ile-de-france, Rhône-Alpes, Nord-pas-de-Calais et PACA.

Concernant les effectifs, la structure de répartition est globalement similaire tant au niveau des catégories d'agents qu'au niveau de l'encadrement (directeurs et chefs de service) mais avec des approches différentes dans la ventilation des effectifs par politique publique :

- ▶ En matière de ventilation des effectifs par politique publique, il existe deux approches différentes. Alors que la Haute-Normandie concentre le gros de ses effectifs sur quatre politiques (enseignement, formation, économie et qualité de vie), la Basse-Normandie a une répartition plus homogène des effectifs sur l'ensemble de ses politiques publiques.
- ▶ En comparaison avec les autres Régions françaises, les deux collectivités sont aujourd'hui parmi les régions les moins dépensières en frais de personnel. En revanche, une grande région normande se placerait en 5ème position toujours derrière les Régions Ile-de-france, Nord-pas-de-Calais, PACA et Rhône-Alpes.

2.3 Un territoire actuellement peu intégré

APPROCHE METHODOLOGIQUE

Le but de cette approche est de comprendre si les deux régions normandes forment un ensemble économique et territorial intégré ou au contraire disjoint.

La méthode retenue est l'analyse des flux, comme indice significatif de l'intensité des échanges entre les deux régions. Deux types de flux ont été analysés : les flux de personnes et les flux de marchandises.

Dans un premier temps ont été étudiés les flux entre les deux régions uniquement, à la fois globalement mais aussi infra-régionalement. Dans un second temps, les échanges avec les régions limitrophes ont également été examinés.

Cette approche permet de relativiser les flux entre les deux régions normandes et montre le cas échéant que chacune des deux régions est susceptible d'entretenir des relations tout aussi importantes avec d'autres régions situées dans le grand ouest français ou dans le grand bassin parisien.

2.3.1 Des échanges au sein des « Normandies » qui s'intensifient modérément

Les flux domicile-travail

Haute-Normandie

Origine/Destination	Nombre de personnes	%
HAUTE-NORMANDIE → HAUTE-NORMANDIE	594 000	90
HAUTE-NORMANDIE → BASSE-NORMANDIE	6 200	1
HAUTE-NORMANDIE → Autres régions	61 500	9
Total	661 700	100

Source : INSEE, 2004 – Traitement EDATER

Basse-Normandie

Origine/Destination	Nombre de personnes	%
BASSE-NORMANDIE → BASSE-NORMANDIE	430 000	91
BASSE-NORMANDIE → HAUTE-NORMANDIE	8 700	2
BASSE-NORMANDIE → Autres régions	330 300	7
Total	769 000	100

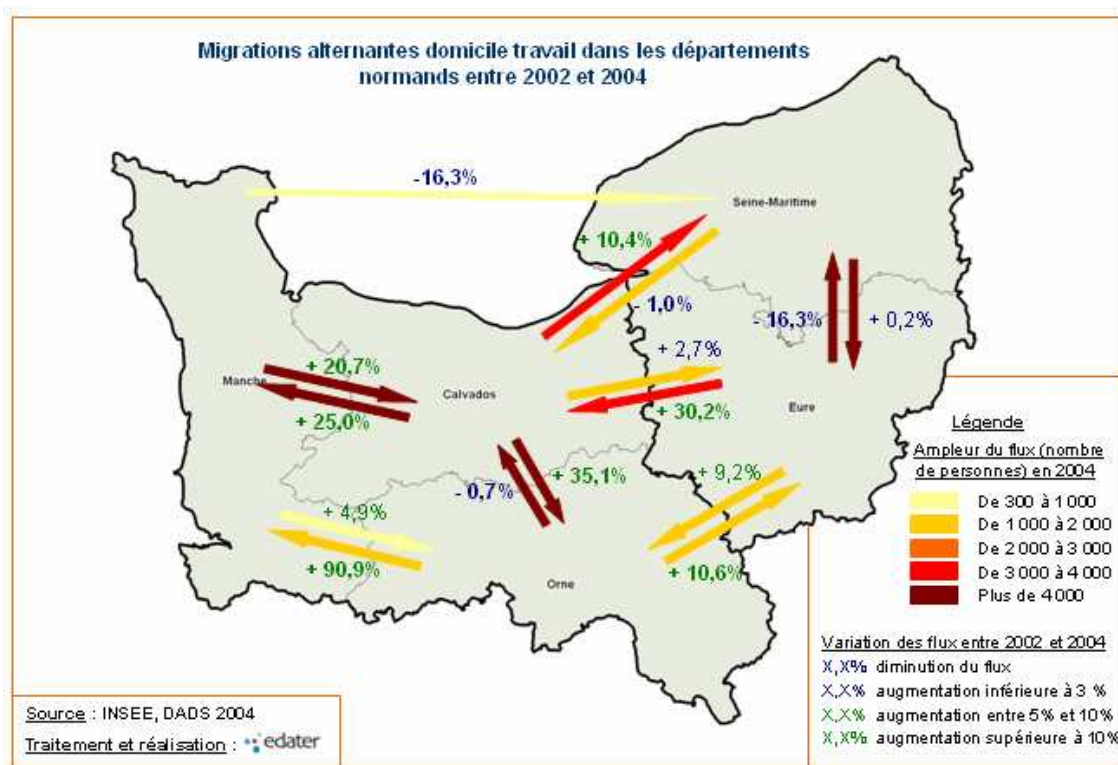
Source : INSEE, 2004 – Traitement EDATER

Des flux inter-Normandies faibles

Ce que l'on nomme les flux réflexifs (flux dont la destination est la même que l'origine) représentent entre 90 et 91% de la totalité des flux domicile-travail¹⁸, ce qui correspond à une situation classique. Les salariés trouvent en grande majorité un emploi dans la région où ils résident.

Entre 2002 et 2004 (voir carte ci-dessous), on note une augmentation globale des flux qui correspond à la tendance générale sur l'hexagone et non à une intensification particulière dans ces deux régions.

Les dynamiques inter-départementales font apparaître des situations contrastées. Les échanges entre départements d'une même région sont toujours plus importants que lorsqu'ils se font entre deux régions différentes.



Des échanges plus conséquents avec d'autres régions limitrophes

En revanche, il est intéressant d'observer la ventilation des 10% restant (voir les deux cartes page suivante).

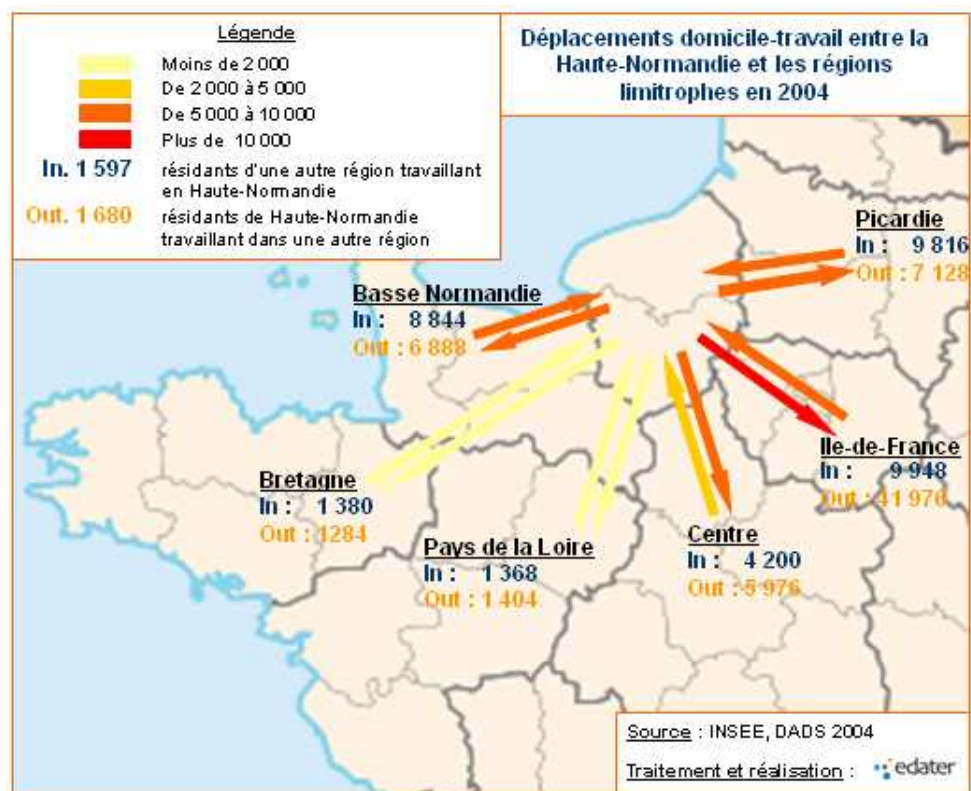
On constate tout d'abord qu'entre 1 et 2% des flux seulement interviennent entre la Haute et la Basse-Normandie, qui témoigne de la faiblesse des relations liées au marché de l'emploi.

On observe au contraire que 7 à 9% des flux s'opèrent avec d'autres régions mais selon des modèles différents :

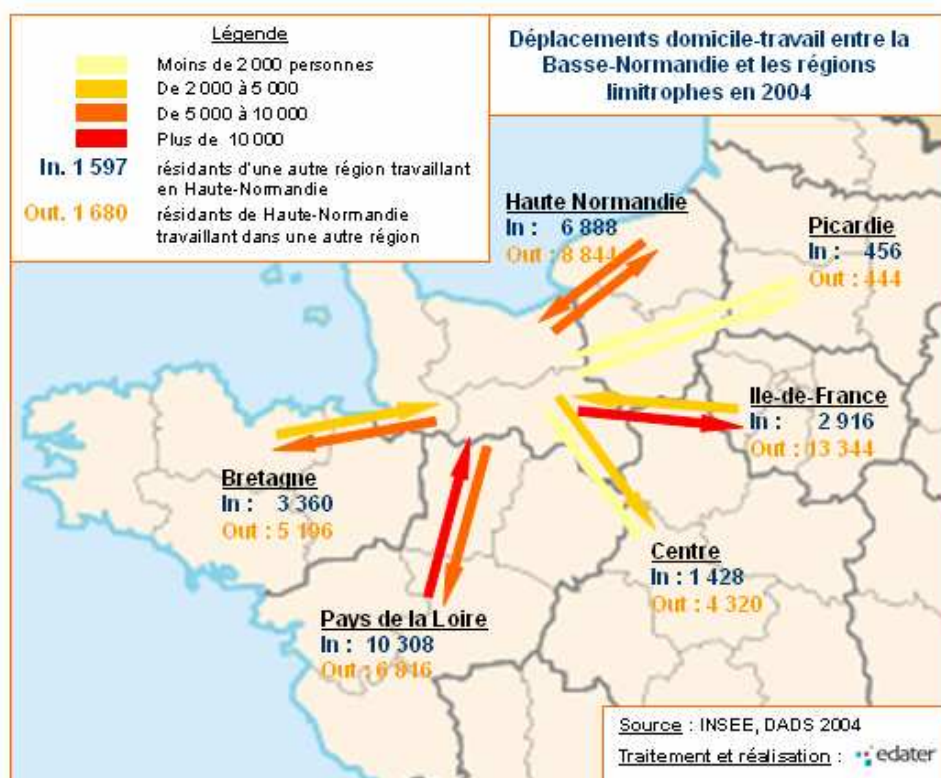
¹⁸ Définition : les flux domicile-travail sont évalués par comparaison du lieu de résidence des actifs employés et du lieu d'exercice de leur activité, sur la base de la Déclaration Annuelle de Données Sociales produites par l'INSEE.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

- dans le cas de la Haute-Normandie, l'essentiel du flux (5,9) se dirige vers l'Ile de France et révèlent les liens plus étroits entre ces deux régions ;
- dans le cas de la Basse-Normandie, le flux francilien représente 2,8% (ce qui est plus que le flux avec la Haute-Normandie) ; les autres flux se ventilent avec les autres régions limitrophes.



Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie



Les flux de marchandises

Haute-Normandie

Origine/Destination	Tonnes	%
HAUTE-NORMANDIE → HAUTE-NORMANDIE	43 900	63
HAUTE-NORMANDIE → BASSE-NORMANDIE	3 900	5,5
HAUTE-NORMANDIE → Autres régions	22 000	31,5
Total	69 800	100

Source : INSEE, 2004 – Traitement EDATER

Basse-Normandie

Origine/Destination	Tonnes	%
BASSE-NORMANDIE → BASSE-NORMANDIE	33 600	70
BASSE-NORMANDIE → HAUTE-NORMANDIE	4 600	9
BASSE-NORMANDIE → Autres régions	10 000	21
Total	48 200	100

Source : INSEE, 2004 – Traitement EDATER

Des partenaires économiques dans le cadre de relations inter-normandes qui demeurent modérées

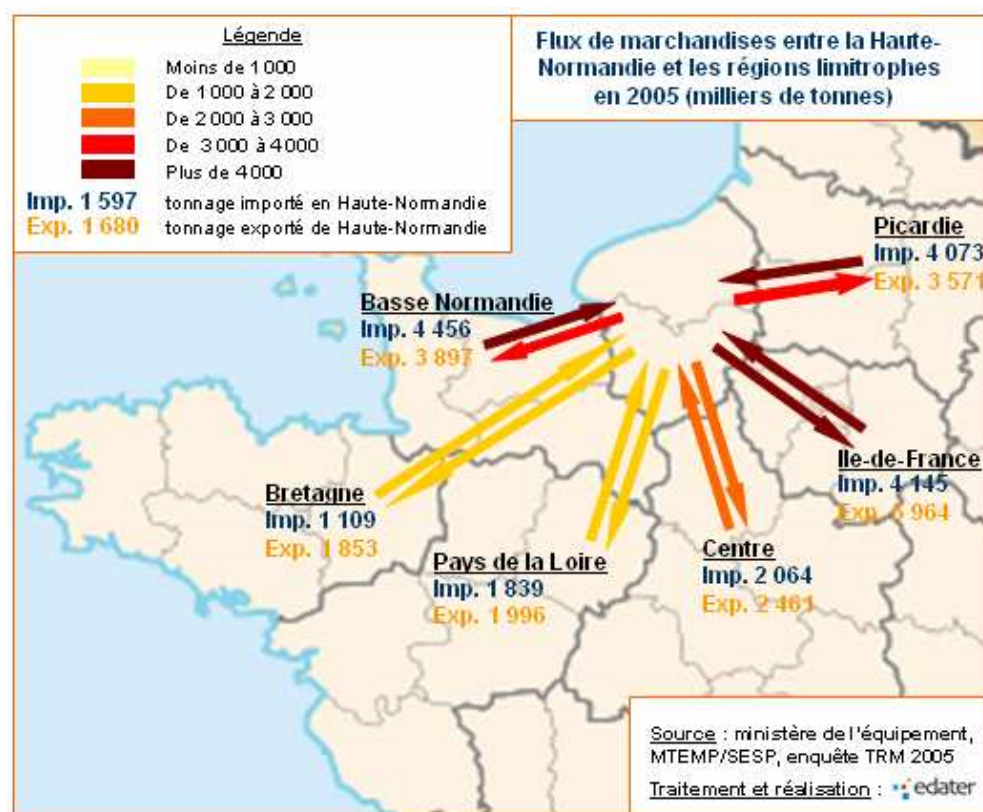
La part des flux réflexifs est moins élevée ce qui est logique car les bassins de marchandise sont plus vastes. On observe un écart significatif entre les deux régions, la Haute-Normandie exportant sensiblement plus (37% contre 30% en Basse-Normandie).

Comme pour les flux domicile-travail, on note la relative modération des échanges entre les deux régions normandes, ce trait étant particulièrement accusé pour la Haute-Normandie dont la part des exportations en direction de la Basse-Normandie se limite à 5,5%. Toutefois, elles restent les deux partenaires principaux mais avec une avance limitée par rapport aux autres échanges.

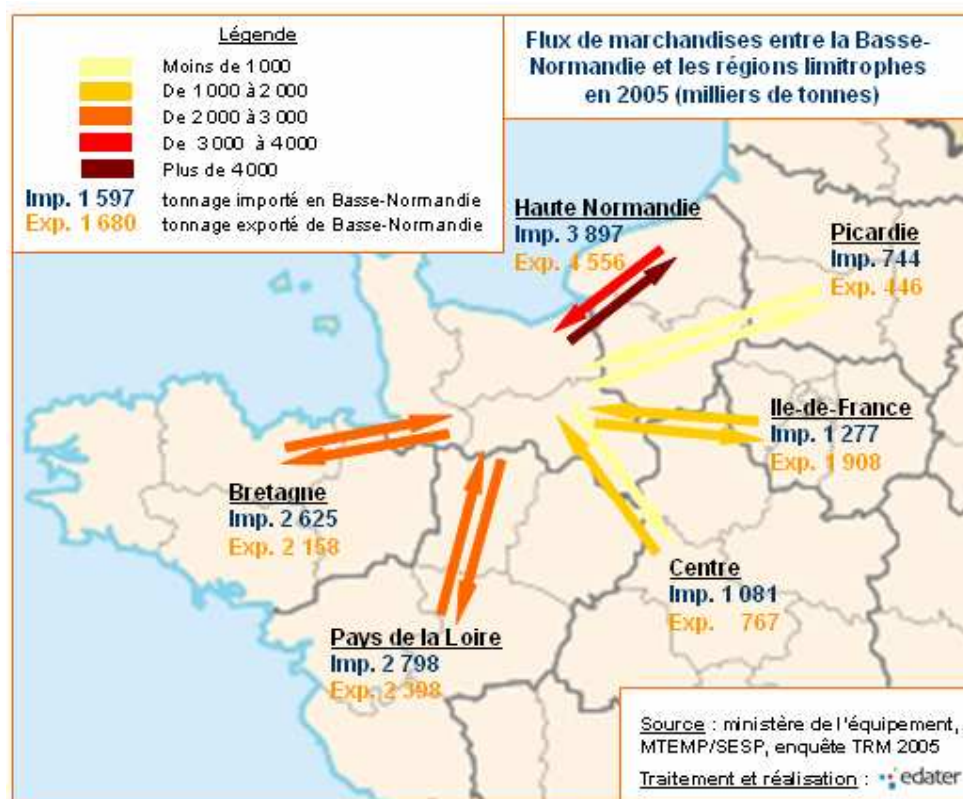
L'évolution récente de ces flux inter-Normandies est contrastée : le transport de marchandises de la Basse à la Haute-Normandie a connu une augmentation de 4,7% entre 2002 et 2005, mais a diminué de près 10,4% dans le sens inverse¹⁹.

Chacune des régions s'insère dans des espaces économiques différenciés

Les deux régions privilégient les échanges de marchandises avec un large éventail de régions mais selon des logiques préférentielles différentes (voir cartes page suivante).



¹⁹ Ce mauvais résultat s'explique notamment par les difficultés rencontrées dans ce secteur par la BASSE-NORMANDIE au cours de cette période : entre 2002 et 2005, le tonnage de marchandises déchargé en BASSE-NORMANDIE a diminué de 17%



Globalement, la Haute-Normandie développe ses échanges prioritairement avec le bassin parisien, tandis que la Basse-Normandie s'insère plutôt dans le quart nord-ouest de l'hexagone.

Plus finement, on note que :

- 8,5% des flux de la Haute-Normandie se font avec l'Ile de France et 5,1% avec la Picardie,
- 5% des flux de la Basse-Normandie se font avec les Pays de la Loire, 4,5% avec la Bretagne et 4% avec l'Ile de France.

2.3.2 Les liens importants avec les régions limitrophes

La Basse-Normandie tournée vers l'espace Nord-Ouest

La Basse-Normandie est résolument tournée vers le quart Nord-Ouest. Sa structure économique est très proche de ces régions, alors qu'elle diffère largement de celles situées à l'Est - y compris la Haute-Normandie -. Ce faisant, ses échanges sont essentiellement orientés vers la partie Ouest du territoire

Dans ce tableau des « orientations spatiales du développement économique », le rapport de la Basse-Normandie à la Haute-Normandie marque l'exception : les relations intenses se fondent sur les importantes complémentarités existant entre les régions.

Une identité économique proche des régions du quart Ouest

Afin de définir quels sont les territoires « proches » de la Basse-Normandie on peut mener une analyse visant à identifier les proximités économiques entre régions. A cette fin, on construit généralement un indice de ressemblance qui permet d'identifier les régions présentant une structure de production proche de celle de la Basse-Normandie, et ce à deux niveaux : le PIB et l'emploi.

Classement des régions françaises selon la proximité de leur PIB avec celui de la Basse-Normandie							
1	Poitou-Charentes	6	Limousin	11	Centre	16	Champagne-Ardenne
2	Bretagne	7	Midi-Pyrénées	12	Nord - Pas-de-Calais	17	Franche-Comté
3	Aquitaine	8	Pays de la Loire	13	Lorraine	18	Alsace
4	Auvergne	9	Picardie	14	PACA	19	Rhône-Alpes
5	Bourgogne	10	Languedoc-Roussillon	15	Haute-Normandie	20	Corse
						21	Île-de-France

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

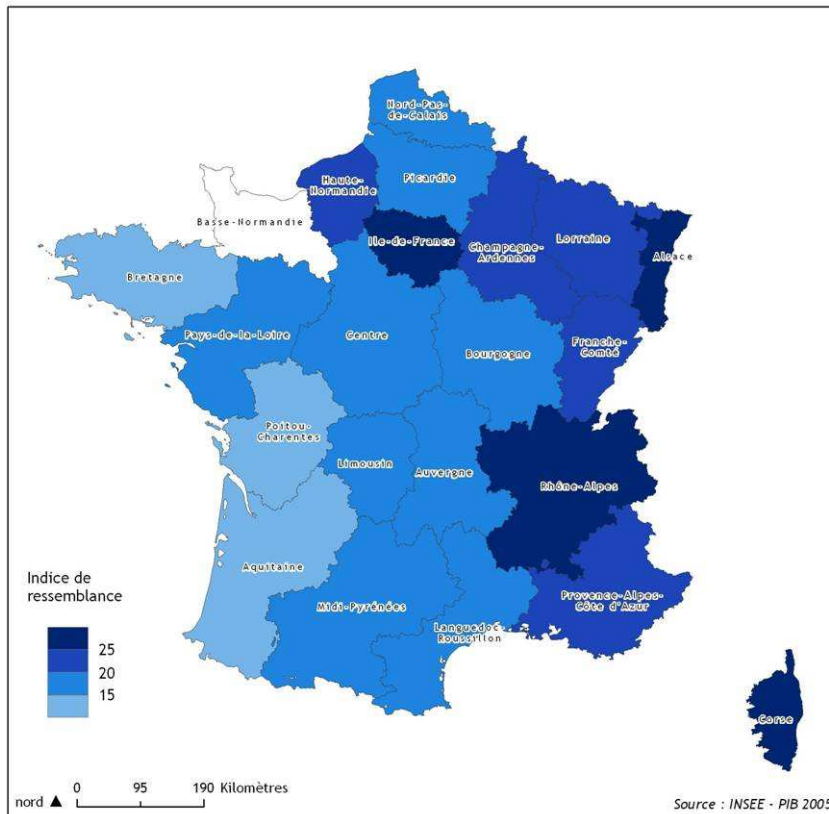
Cette analyse²⁰ – dont la carte ci-dessous offre une représentation graphique- confirme que les structures économiques hautes et bas-normandes sont dissemblables, la Haute-Normandie est 15^{ème} région française pour la proximité de son économie avec la Basse-Normandie. D'une manière générale, son économie est très différente des régions du quart Nord-Est : Picardie (9^{ème}), Nord Pas de Calais (12^{ème}), Champagne Ardennes (16^{ème})

Cette dernière s'insérerait davantage dans l'espace économique « Bretagne – Pays de la Loire – Centre », la Bretagne étant la deuxième région la plus proche de la BASSE-NORMANDIE en matière de structure du PIB.

²⁰ L'indice de ressemblance permet d'identifier les zones qui ressemblent le plus à la zone étudiée en terme de structure productive. Ici, on compare l'importance des écarts existants dans la structure sectorielle du PIB (réparti en 14 postes) entre la Basse-Normandie et les autres régions de France métropolitaine. Plus cet indice est faible, plus les zones sont semblables. Plus il est élevé, plus les zones sont différentes.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

INDICE DE RESSEMBLANCE DE LA BASSE-NORMANDIE
PAR RAPPORT AUX AUTRES RÉGIONS FRANÇAISES :
STRUCTURE SECTORIELLE DU PIB



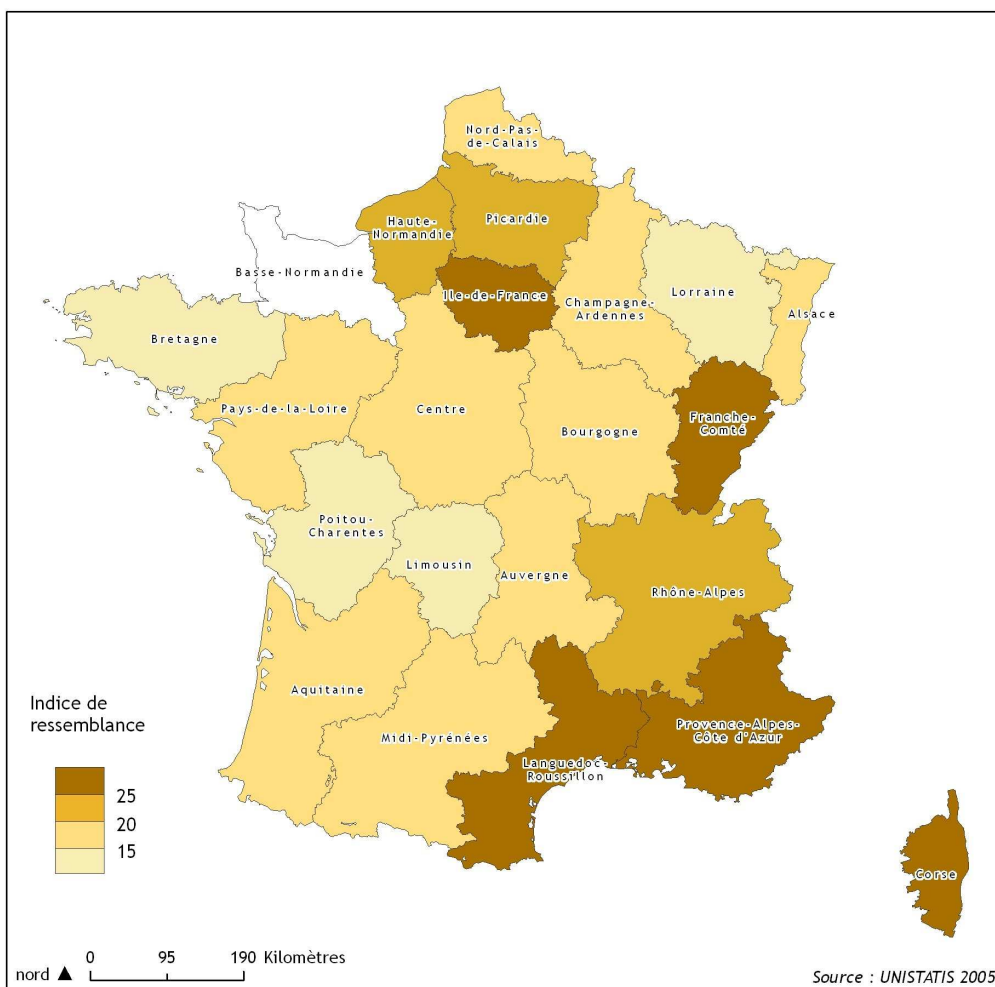
L'indice de ressemblance permet de rechercher les zones qui ressemblent le plus à la zone étudiée en termes de structure productive. Ici on compare l'importance des écarts existants dans la structure sectorielle du PIB (réparti en 14 postes) entre la Basse-Normandie et les autres régions de France métropolitaine. Plus cet indice est faible, plus les zones sont proches. Plus il est élevé, plus les zones sont différentes.

Septembre 2007

Conception et réalisation : edater

La même analyse menée au niveau de la structure de l'emploi confirme la ressemblance avec la Bretagne (la 2^{ème} région la plus proche de la Basse-Normandie), ainsi que la différence avec la Haute-Normandie. Les divergences avec les régions situées à l'Est (Picardie notamment) s'affirment de manière légèrement plus forte au niveau de l'emploi que du PIB.

INDICE DE RESSEMBLANCE DE LA BASSE-NORMANDIE PAR RAPPORT AUX AUTRES RÉGIONS FRANÇAISES : STRUCTURE SECTORIELLE DE L'EMPLOI



L'indice de ressemblance permet de rechercher les zones qui ressemblent le plus à la zone étudiée en termes de structure de l'emploi. Ici on compare l'importance des écarts existants dans la structure sectorielle de l'emploi (réparti en 14 postes) entre la Basse-Normandie et les autres régions de France métropolitaine. Plus cet indice est faible, plus les zones sont proches. Plus il est élevé, plus les zones sont différentes.

Septembre 2007

Conception et réalisation : edater

Qui stimule les échanges avec cette partie du territoire ?

Comprendre si ce sont davantage les différences ou les similitudes qui génèrent les échanges et mieux cerner ainsi la capacité d'intégration des espaces économiques est une question récurrente au sein des théories du commerce international²¹ et a suscité une

²¹ Globalement deux approches s'opposent. La première, issue de la théorie des avantages comparatifs de Smith et Ricardo, explique l'échange par les différences, générant des complémentarités (modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson). La seconde approche, d'inspiration plutôt keynésienne constate que les pays qui échangent le plus entre eux (pays de l'OCDE) présentent des structures économiques très proches. La majeure partie de ces théories expliquent alors l'échange par la

littérature abondante. Cette question n'a pas trouvé jusqu'alors de réponse tranchée satisfaisante au niveau international, la majeure partie des économistes préférant désormais une approche nuancée et équilibrée entre les deux grands corpus théoriques.

L'analyse que l'on peut faire du lien entre ressemblance et intégration²² des économies au niveau de la Basse-Normandie suggère le même type de conclusions :

- ▶ **La Basse-Normandie échange essentiellement avec les territoires qui présentent d'importantes proximités économiques avec elle** (Bretagne et Pays de la Loire). Parmi les territoires limitrophes, ces deux régions sont les 2^{ème} et 3^{ème} partenaires commerciaux de la Basse-Normandie, si l'on considère les flux cumulés de marchandises. Les flux domicile travail, quoique relativement moins élevés, sont également d'une ampleur très significative
- ▶ **Elle échange peu avec les régions avec lesquelles elle présente davantage de différences** : Centre et Picardie. L'éloignement géographique par rapport à la Picardie explique également la faiblesse des flux.
- ▶ **Dans ce contexte les relations avec la Haute-Normandie font figure d'exception.** En dépit des différences constatées dans la structure de leurs économies, c'est avec cette dernière région que les flux de marchandises - entrants comme sortants - sont les plus importants, les déplacements domicile-travail entre les deux territoires se situant également à un niveau élevé, par rapport aux relations pouvant exister avec d'autres régions limitrophes.
- ▶ **Les flux avec la Région parisienne dominant mais répondent davantage à une logique de captage qu'à une logique d'échange.** En effet, les flux de marchandises entre les deux régions sont modérés (le tonnage de marchandises exportées par la Basse-Normandie est plus important vers la Bretagne et les Pays de la Loire qu'en direction de l'IDF). En revanche, Paris est le principal destinataire des flux d'actifs sortants de la Basse-Normandie.

La Haute-Normandie tournée vers le bassin parisien

La réalisation de la même analyse pour la Haute-Normandie montre que les deux Régions disposent d'une orientation territoriale de leurs économies bien différente.

La Haute-Normandie apparaît davantage tournée vers les Régions du Nord-Est qui présentent avec elle un niveau de ressemblance plus élevée, confirmant par là-même son fort degré d'intégration au bassin parisien.

Pour autant, la Basse-Normandie est très bien classée dans la hiérarchie des partenaires commerciaux

similitude des niveaux et de la structure de la demande (modèle de la « demande domestique représentative » de Linder, travaux de Vernon).

²² Voir les cartes page suivante sur les flux interrégionaux de marchandises et d'actifs.

Une identité économique de la Haute-Normandie proche du quart Nord-Est

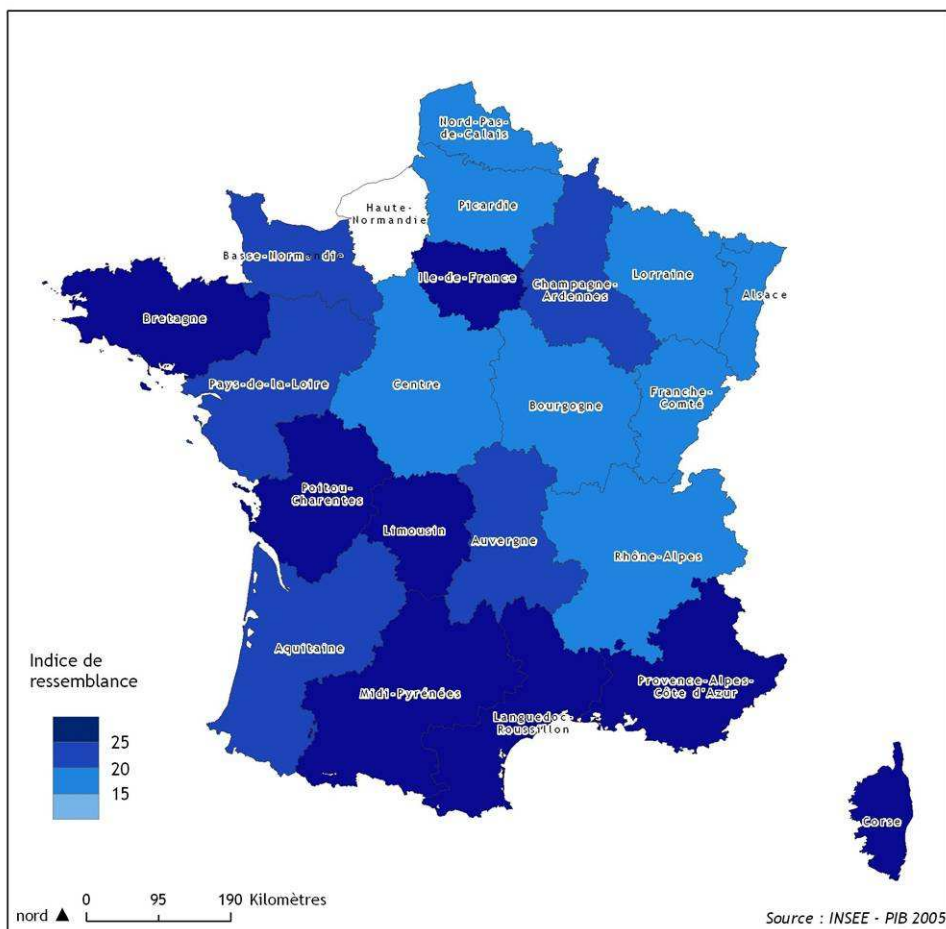
En premier lieu, il apparaît que la Haute-Normandie présente un important degré de spécialisation, puisque aucune région n'a avec elle d'indice de ressemblance inférieur à 15. Il apparaît que les espaces économiquement proches de cette Région, sont davantage les régions Centre (2^{ème} région la plus proche), Picardie (3^{ème}) et Nord-pas-de-Calais (7^{ème}) que les territoires situés à l'Ouest : la Basse-Normandie (12^{ème}), les Pays de la Loire ou la Bretagne.

Classement des régions françaises selon la proximité de leur PIB avec celui de la Haute-Normandie						
1	Lorraine	6	Bourgogne	11	Champagne-Ardenne	16 PACA
2	Centre	7	Nord - Pas-de-Calais	12	Basse-Normandie	17 Limousin
3	Picardie	8	Alsace	13	Aquitaine	18 Bretagne
4	Franche-Comté	9	Pays de la Loire	14	Midi-Pyrénées	19 Languedoc-Roussillon
5	Rhône-Alpes	10	Auvergne	15	Poitou-Charentes	20 Corse
						21 Île-de-France

Source : INSEE 2005 ; traitement EDATER

La carte ci-dessous atteste ainsi de la proximité de la Haute-Normandie avec les régions du quart Nord-Est.

INDICE DE RESSEMBLANCE DE LA HAUTE-NORMANDIE PAR RAPPORT AUX AUTRES RÉGIONS FRANÇAISES : STRUCTURE SECTORIELLE DU PIB



L'indice de ressemblance permet de rechercher les zones qui ressemblent le plus à la zone étudiée en termes de structure productive. Ici on compare l'importance des écarts existants dans la structure sectorielle du PIB (réparti en 14 postes) entre la Haute-Normandie et les autres régions de France métropolitaine. Plus cet indice est faible, plus les zones sont proches. Plus il est élevé, plus les zones sont différentes.

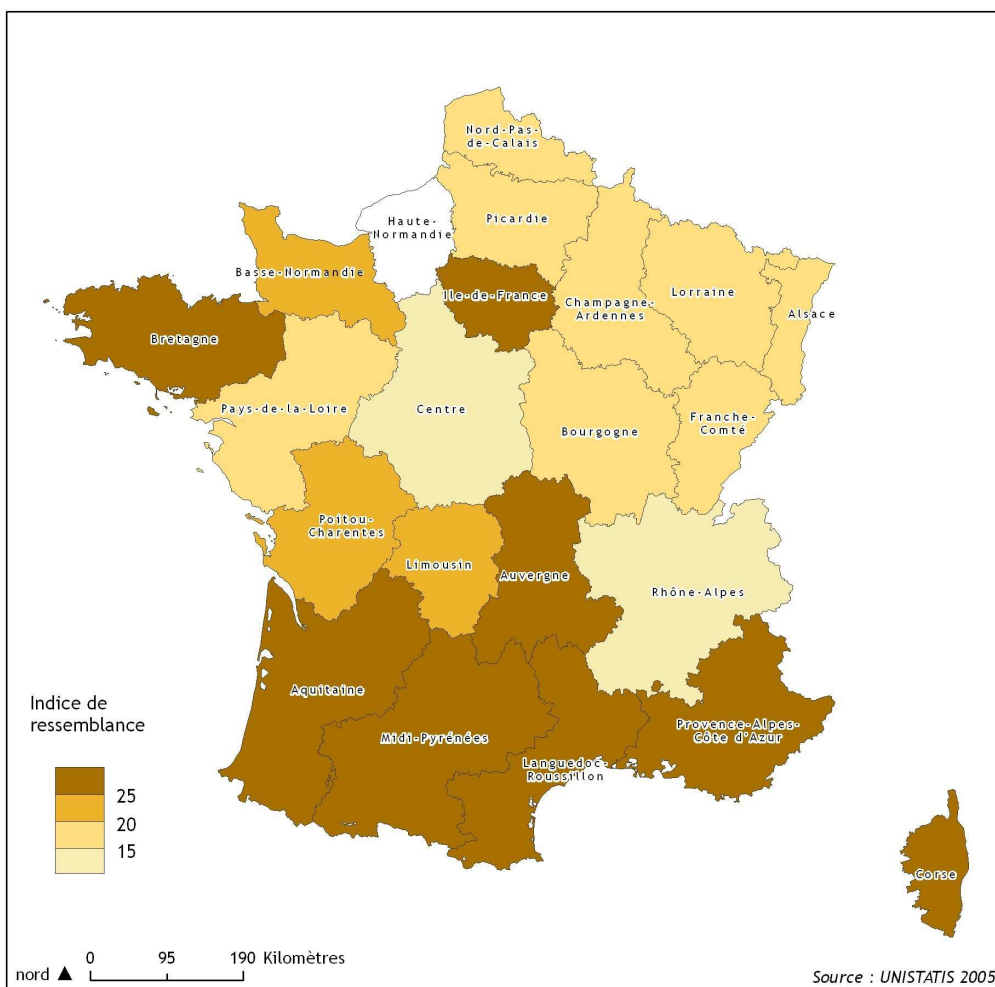
Septembre 2007

Conception et réalisation : edatier

Au niveau de l'emploi, la réalité présentée est similaire. Seule la proximité avec la région Centre s'y affirme davantage.

Évaluation des effets d'une fusion de la Région Haute-Normandie et de la Région Basse-Normandie

INDICE DE RESSEMBLANCE DE LA HAUTE-NORMANDIE
PAR RAPPORT AUX AUTRES RÉGIONS FRANÇAISES :
STRUCTURE SECTORIELLE DE L'EMPLOI



L'indice de ressemblance permet de rechercher les zones qui ressemblent le plus à la zone étudiée en termes de structure de l'emploi. Ici on compare l'importance des écarts existants dans la structure sectorielle de l'emploi (réparti en 14 postes) entre la Haute-Normandie et les autres régions de France métropolitaine. Plus cet indice est faible, plus les zones sont proches. Plus il est élevé, plus les zones sont différentes.

Septembre 2007

Conception et réalisation : edater

Des flux d'échanges s'inscrivant dans une pure logique de Bassin Parisien

L'analyse du lien entre ressemblance des tissus économiques et intégration des économies appelle un constat comparable à celui réalisé pour la Basse-Normandie :

- ▶ **La Haute-Normandie échange essentiellement avec les territoires qui présentent d'importantes proximités économiques avec elle** (Centre et Picardie). Parmi les territoires limitrophes, ces deux régions sont les 3^{ème} et 4^{ème} partenaires commerciaux de la Haute-Normandie, si l'on considère les flux cumulés de marchandises. Les flux domicile travail, quoique relativement moins forts, sont également d'une ampleur très significative : 2^{ème} avec la Picardie, 4^{ème} avec Centre en flux entrants et sortants cumulés
- ▶ **Elle échange peu avec les régions avec lesquelles elle présente davantage de différences** (Pays de la Loire, mais surtout Bretagne), l'éloignement géographique par rapport à ces deux régions constituant un autre facteur explicatif de la faiblesse des interactions
- ▶ Les relations avec la Basse-Normandie se distinguent par leur intensité au regard des différences de leurs structures économiques, mais correspondent toujours à une logique d'intégration au Bassin Parisien dans laquelle s'inscrit totalement l'économie de Haute-Normandie. La Basse-Normandie est ainsi –parmi les régions limitrophes- le deuxième partenaire de la Haute-Normandie en matière de flux de marchandises et le 3^{ème} pour les flux domicile travail cumulés
- ▶ **La relation avec l'île de France est centrale** : cette région se situe en premier rang pour les flux de marchandises sortant et au second rang pour les flux entrants, attestant par là même de **l'intensité de la logique d'échange avec la capitale**. Cependant, la Haute-Normandie subit également une importante déperdition d'actifs liée à l'attractivité de l'Île-de-France : près de 40 000 personnes ce qui correspond à un flux 4 fois supérieur à celui enregistré en direction de la Basse-Normandie ou de la Picardie. **Elle est donc également soumise de manière intense à une logique de captage de la part de Paris**

SYNTHÈSE

Des flux d'échanges inter-normands réels mais qui demeurent modérés

- Il existe bien entendu des échanges économiques de proximité qui en font des partenaires « naturels »
- ▶ Toutefois, on ne constate pas d'échanges inter-urbains ou métropolitains intensifs (notamment au niveau de l'emploi)

Les régions normandes s'insèrent dans des espaces d'échange plus larges et en partie différents

- ▶ 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
- ▶ Haute et Basse Normandie apparaissent davantage comme des partenaires commerciaux

Flux domicile-travail

- Sur les 10% de personnes qui travaillent en dehors de leur région de résidence, c'est seulement 1 à 2% qui se rendent dans l'une des régions normandes (7 à 8% vont dans les autres régions limitrophes)
- ▶ A noter que le flux Basse-Normandie → Ile-de-France est supérieur au flux Basse-Normandie → Haute-Normandie

Flux de marchandises

- Un écart significatif au niveau des flux d'exportation (hors région d'origine) : 30% en Basse-Normandie contre 37% en Haute-Normandie
- ▶ Dans ce paquet, les flux entre Haute et Basse Normandie sont largement minoritaires

3 LA FAISABILITE DE LA FUSION AU REGARD DES STRATEGIES ET DES ACTEURS

Cette partie propose d'analyser la faisabilité de la fusion au regard de la convergence potentielle des politiques publiques menées actuellement par les deux Régions et du positionnement des principaux acteurs impliqués dans la fusion ou impactés directement par elle. Deux sous-parties sont distinguées :

- ▶ La sous-partie 3.1 : « des politiques publiques convergentes, sans contradiction apparente » ;
- ▶ La sous-partie 3.2 : « des avis diversifiés des acteurs ».

3.1 Des politiques publiques convergentes, sans contradiction apparente

APPROCHE METHODOLOGIQUE

Cette partie vise à mettre en évidence les différences, convergences et contradictions entre les politiques publiques conçues et mises en œuvre au sein des Conseils Régionaux de Haute et de Basse-Normandie.

Une segmentation des politiques publiques régionales a été élaborée dans un premier temps afin de rendre possible une comparaison de l'action des deux Régions. Cette segmentation découpe l'intervention régionale en huit grands domaines qui sont eux-mêmes divisés en plusieurs segments, comme le précise le tableau suivant :

TRANSPORTS ▶ Routes ▶ Rail ▶ Ports et fleuves ▶ Aéroports → <i>Schéma transport/déplacement</i>	AMENAGEMENT DU TERRITOIRE ▶ Politiques territoriales contractuelles ▶ Rénovation urbaine et politique de la Ville ▶ Habitat et Foncier → <i>SRADT (aménagement du territ.)</i>	ENSEIGNEMENT ▶ Lycées (construction, équipement, entretien...) ▶ Personnel technique des lycées ▶ Politiques éducatives ▶ Enseignement supérieur
ECONOMIE ▶ Politique de filières ▶ Politique de promotion internationale ▶ Aides aux entreprises ▶ Politique de soutien à l'innovation ▶ Recherche ▶ Économie sociale et solidaire ▶ Tourisme ▶ Économie de la mer ▶ Agriculture ▶ TIC → <i>SRDE (développement éco.)</i>	FORMATION ▶ Apprentissage ▶ Formation professionnelle (dont compétences AFPA) ▶ Aide à l'emploi ▶ Formations sanitaires et sociales → <i>Schéma formation (PRDFP)</i>	QUALITE DE LA VIE ▶ Culture / patrimoine ▶ Jeunesse et vie associative ▶ Sport ▶ Santé
	INTERNATIONAL ▶ Affaires européennes et internationales ▶ Coopération décentralisée	ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE ▶ Environnement ▶ Développement durable

L'analyse a été construite à partir d'entretiens individuels avec les directeurs opérationnels de chacune des deux Régions d'une part, et d'autre part, sur la base des documents de programmation stratégiques (SRDE, PRDFP, SRADT, SRT...).

Les résultats de cette analyse ont été structurés de la manière suivante : pour chacun des 8 domaines de politiques publiques identifiés, une comparaison a été effectuée selon trois grands axes : contexte et enjeux de la politique, orientations stratégiques de la politique, analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées.

Afin de faciliter la lecture, un code couleur a été utilisé pour qualifier, dans la marge du texte, le niveau de convergence des politiques hautes et basses-normandes :

	Commun
	Convergent
	Différent
	Contradictoire

3.1.1 Aménagement du territoire

Contexte et enjeux

La Basse-Normandie : les enjeux d'un territoire agrico-industriel et maritime

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. Deux principaux leviers peuvent être utilisés pour répondre à cet enjeu :

- ▶ Jouer la carte de la qualité de vie (environnement de qualité, tourisme, agriculture de qualité)
- ▶ Renforcer l'attractivité auprès des jeunes et faire du vieillissement de la population un atout pour développer l'économie résidentielle

La Haute-Normandie : les enjeux d'un territoire urbain et industriel

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 industrio-portuaire, proximité de l'Ile-de-France via la vallée de Seine, présence de grandes entreprises et filières d'excellence de dimension internationale.

Une même situation géostratégique à exploiter, une notoriété normande à renforcer

Les deux régions présentent des atouts et des opportunités de développement communs, tels que :

- ▶ Une façade littorale, porte ouverte sur l'international, entre Paris et Londres
- ▶ L'estuaire de la Seine, porte d'entrée nationale
- ▶ Un carrefour d'influences : Nord-Ouest de l'Europe/Arc Atlantique/Arc Manche//Bassin parisien

Une même volonté de s'engager dans un développement régional durable

Grâce à des axes d'intervention plus ou moins développés, la Haute et la Basse-Normandie partagent, à l'instar de toutes les régions françaises, une philosophie commune de développement durable : diversification de l'économie pour une moindre dépendance aux grands groupes, pari de l'innovation et de l'excellence, renforcement de la formation et de la recherche, réduction des inégalités sociales et territoriales, prévention des pollutions.

Orientations stratégiques des schémas

Deux lectures de la coopération Haute et Basse-Normandie

La Basse-Normandie met en avant une logique de coopération plus intégrée. En effet, les schémas stratégiques bas-normands s'appuient particulièrement sur les coopérations interrégionales comme levier fort du développement régional en jouant des complémentarités mais aussi des avantages comparatifs (disponibilité foncière, qualité de vie, image touristique, qualité de la production agricole et de la mer...)

En Haute-Normandie, l'ambition de dimension nationale et internationale est plus affirmée et la logique de coopération interrégionale privilégie les opportunités de projet. Les schémas stratégiques de Haute-Normandie mentionnent les coopérations avec la Basse-Normandie comme un des moyens de peser au sein d'un ensemble qui est envisagé de manière plus globale. Le renforcement des coopérations avec l'Ile-de-France est notamment mis en exergue. Il s'agit avant tout de coopérer avec la Basse-Normandie de manière pragmatique lorsque les coopérations permettent d'atteindre une masse critique ou de réaliser des économies d'échelle (recherche, enseignement, économie, transports, aménagement du territoire essentiellement)

Des modalités d'intervention différentes

L'évolution des politiques européennes (Leader notamment) et le renforcement des compétences des Régions (constitution de SRADT) vont dans le sens d'une plus forte régionalisation de la politique territoriale. Par ailleurs, les lieux d'échanges entre les territoires des deux régions existent mais il n'y a pas de projet de centre de ressources interrégional.

La recherche commune d'une attractivité renforcée au niveau national et européen dans une logique concurrentielle

Les deux Régions poursuivent une même volonté d'exister au plan national et européen, ce qui leur permettrait de :

- ▶ 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 dans la recherche d'attractivité renforcée tant au niveau national qu'europpéen

Une structuration quasi complète en intercommunalités et territoires de projets pour les deux régions

La Haute et la Basse-Normandie ont la même philosophie d'intervention sur les territoires avec :

- ▶ Des politiques territoriales récentes mais dynamiques
- ▶ Une place importante donnée aux territoires comme véritables porteurs de projet et relais local des politiques régionales sur des objectifs partagés

Des territoires vécus interrégionaux ?

Les deux Régions partagent des problématiques parfois communes mais avec des logiques de coopération entre territoires limitrophes encore insuffisamment développées (ex : Pays de Risle-Charentonne, Pays d'Auge, Le Havre,...).

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Une organisation globale des dispositifs comparables

Cinq grands types d'action structurent les dispositifs des deux régions : ingénierie / contractualisation territoriale / politique de la Ville / habitat / foncier. Les ordres de grandeur des masses budgétaires liées sont proches : 15 M€ (Haute-Normandie) / 13 M€ (Basse-Normandie). La mise en œuvre de ces dispositifs consiste à délaisser des logiques de guichet pour construire davantage de vraies politiques publiques.

Une approche comparable en matière de contractualisation avec les territoires de projets

A l'émergence de ces territoires dans la période 2000-2005 succède aujourd'hui leur confortation autour de projets partagés avec les régions. Une vingtaine de territoires sont retenus dans les deux régions : 13 pays, 5 agglomérations et 3 PNR en Basse-Normandie ; 13 pays, 7 agglomérations et 1 PNR en Haute-Normandie.

Une application des dispositifs nationaux dans le domaine de la politique de la Ville

Les approches des deux régions s'inscrivent à des degrés divers dans les dispositifs partenariaux mis en place avec l'Etat, l'ANRU et les CUCS ; ces dispositifs sont en cours de conventionnement (à l'exception des CUCS pour la Basse et la Haute-Normandie).

Un souci d'une déclinaison plus orientée de l'action en matière d'habitat

Les deux régions veulent agir sur l'accroissement de l'offre (logements sociaux, réhabilitation) et la prise en compte du développement durable dans les logements.

Un outil commun en matière foncière : l'Établissement Public Foncier de Normandie

Quelques éléments ponctuels de différenciation

La Haute-Normandie privilégie une affirmation, en matière de contractualisation territoriale, d'un rapport plus lointain avec les dispositifs d'État et plus proche avec les départements (276) ; par ailleurs, en matière de politique de la Ville, elle souhaite passer d'une approche de zonage à une approche de publics.

La politique foncière en Basse-Normandie est moins développée. Elle met en avant une volonté d'agir sur le logement des jeunes, conformément à une orientation politique générale tournée vers la jeunesse.

3.1.2 Transports

Contexte et enjeux

Des flux de personnes qui restent faibles entre Caen, Rouen et Le Havre

Les flux de véhicules légers restent plutôt modérés entre les trois agglomérations. Le trafic ferroviaire de personnes est lui aussi modéré mais en hausse depuis décembre 2005 : 370 voyages journaliers.

Un trafic interrégional de marchandises important

Le réseau routier est particulièrement performant (A13-A28 : Rouen-Le Havre-Caen) au sein des deux Régions. Le trafic routier d'échanges de marchandises se développe donc de manière importante entre les deux régions et reste largement majoritaire face au trafic de marchandises par voie ferroviaire. Le réseau ferroviaire est quant à lui en cours d'amélioration mais il présente une part modale limitée. Toutefois, 18% des marchandises arrivant en Haute-Normandie proviennent de la Basse-Normandie (1er rang devant l'Ile-de-France)

Une situation de carrefour géostratégique de dimension nationale et internationale à valoriser

Les deux Régions bénéficient d'une ouverture maritime de dimension internationale et d'une porte d'entrée entre les deux plus importantes régions métropolitaines d'Europe : Paris et Londres

Orientations stratégiques des schémas

Des orientations spécifiques

La Basse-Normandie se concentre sur l'amélioration des moyens de transports intra et interrégionaux, 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 des liaisons interrégionales vers Rennes, Le Mans et Rouen et la recherche de moyens de transport adaptés au 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).

Des orientations communes pour une irrigation des espaces régionaux depuis leurs portes

Le réseau routier et autoroutier des deux régions, actuellement performant, doit être encore consolidé. Des besoins de développement de l'inter-modalité (en ce sens les deux régions soutiennent de développement de l'activité logistique) ainsi que des liaisons interrégionales et intra-régionales ferroviaires se font également sentir. Par ailleurs, la desserte touristique reste à adapter.

Porter des projets communs pour réaliser des économies d'échelles

Plusieurs projets sont portés en commun par les deux Régions tels que :

- ▶ Port 2000 qui constitue une opportunité de canaliser et d'organiser le développement du port du Havre : ce projet reste néanmoins avant tout un projet porté par la Haute-Normandie dont la Basse-Normandie pourrait tirer avantage.
- ▶ Le renforcement des activités de l'aéroport Deauville-Normandie
- ▶ La liaison rapide Normandie-Vallée de Seine vers Paris
- ▶ Le franchissement ferroviaire de la Seine en aval du Havre
- ▶ Le pôle de compétitivité Logistique Seine-Normandie

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Un poids de l'intervention apparemment différent, en réalité proche

Le poids budgétaire de la politique de transports passe du simple au double entre les deux Régions : 123 M€ en Basse-Normandie contre 238 M€ en Haute-Normandie. Cet écart est dû en réalité à une différence de 100 M€ sur la modernisation du matériel roulant en Haute-Normandie. En neutralisant cet élément, les efforts sont très proches : autour de 80 M€ pour le rail ; autour de 50 M€ pour les autres politiques de transport (route, ports, aéroport).

Une politique en voie d'achèvement dans les deux régions : les routes

Les gros chantiers sont à peu près terminés, même si l'engagement financier à venir reste important pour les Régions.

Une politique centrale et commune : le rail

Les ambitions et les pratiques sont proches et relèvent de démarches similaires à celles de toutes les régions françaises depuis 2002 : modernisation des lignes, modernisation des gares et pôles, amélioration de l'intermodalité, rénovation du matériel, cadencement, adaptation des tarifs, amélioration de la qualité de service. Les vraies différences se font sur la saturation du réseau en Haute-Normandie.

Deux politiques à développer : aéroport et ports

Concernant les aéroports, une volonté commune s'est manifestée et s'incarne dans le financement du syndicat mixte de Deauville ; pour autant, les aéroports de Rouen et du Havre continuent à se développer ainsi que la complémentarité avec Caen (liaisons domestiques à Caen et internationales à Deauville).

Concernant les ports, un vrai enjeu de complémentarité entre les deux régions doit être recherché pour les ports de Caen, Cherbourg, Rouen et le poids lourd que constitue Port 2000. Par ailleurs, une réflexion plus globale sur l'Arc Manche est à construire.

Un effort de programmation globale concomitant dans les deux régions : SRIT/SRT (le SRT de la Basse-Normandie sera finalisé en 2008 au plus tôt).

Une politique globale en faveur du vélo en Basse-Normandie : « Véloroutes Voies Vertes » et interface réseau TER et vélo.

3.1.3 Economie

Contexte et enjeux

Des réalités économiques sensiblement différentes

La Haute-Normandie dispose d'une économie essentiellement industrielle bénéficiant de filières d'excellence même si le tertiaire représente aujourd'hui la majorité de la création de valeur ajoutée. D'autres atouts économiques importants sont à souligner tels que la présence d'un complexe industrialo-portuaire de premier rang, un tissu de grandes entreprises fortement tournées vers les marchés extérieurs.

La Basse-Normandie se caractérise par une économie traditionnellement rurale et agricole (l'industrie agroalimentaire est la première industrie régionale en nombre d'emplois). Elle dispose de filières d'excellence (filiale équine, automobile, électronique, nucléaire, plasturgie...), d'un important tissu de PME-PMI plutôt sous-traitantes et peu tournées, par conséquent, vers les marchés extérieurs et d'une activité portuaire modeste mais stratégique (trafic de passagers transmanche).

Une attractivité des deux régions à renforcer auprès des entreprises et des jeunes

La Haute-Normandie se place au 74ème rang du PIB par habitant et la Basse-Normandie au 129ème rang sur les 257 régions européennes. Si on considère l'identité unique normande, elle se positionne au 106ème rang. Par ailleurs, le taux de création/reprise d'entreprises est peu dynamique et le phénomène de délocalisations bien présent. Le secteur tertiaire est encore aujourd'hui sous-représenté (faible part des emplois métropolitains supérieurs) mais en forte progression. Des potentialités de développement économique doivent être soulignées comme le tourisme ou l'économie résidentielle.

Des espaces économiques outrepassant la géographie administrative

Les flux de marchandises sont importants entre les deux régions (surtout de la Basse-Normandie vers la Haute-Normandie) (voir cartes précédentes), mais les flux interrégionaux domicile-travail restent modestes. L'espace interrégional est en forte mutation, notamment concernant l'estuaire autour de Port 2000 et de son hinterland.

Certaines filières d'excellence sont communes aux deux régions et touchent des bassins d'emploi à cheval sur les deux régions (automobile, logistique, pharmacie, composants électriques, électroniques,...). De la même manière, certains pôles de compétitivité s'inscrivent dans un cadre interrégional.

Orientations stratégiques des schémas

Des approches nuancées en fonction des tissus économiques dominants

La Haute-Normandie s'oriente vers « le franchissement d'un seuil significatif de développement » : elle cherche plus particulièrement à, d'une part, tirer avantage de la

présence des grandes entreprises pour un transfert de richesses au niveau régional (structuration du réseau de PME, encouragement au transfert de technologies) et, d'autre part, à réduire sa dépendance aux grandes entreprises par la diversification des activités.

La Basse-Normandie souhaite, quant à elle, « anticiper les mutations économiques » : elle apporte un appui particulier au commerce et à l'artisanat, à la reprise d'entreprises en particulier en zone rurale, à la formation des salariés pour une meilleure adaptabilité aux mutations économiques, aux TIC et au développement durable.

Des orientations semblables des deux SRDE et des deux budgets sur des problématiques communes

Les deux Régions normandes se rejoignent sur les points suivants :

- ▶ Une même volonté de réorganisation des dispositifs d'aide régionale (meilleure coordination)
- ▶ 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

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Un soutien à un ensemble significatif de dispositifs et organismes interrégionaux sous-tendu par les demandes des professionnels

Les dispositifs mise en place par les deux Régions concernent principalement :

- ▶ 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

Des efforts convergents

Les deux Régions disposent d'une enveloppe budgétaire comparable pour ce qui concerne leur politique économique : 52 M€ en Haute-Normandie, 49 M€ en Basse-Normandie. Elles partagent une volonté de porter une approche globale de l'entreprise plutôt qu'une vision parcellisée par aide et de simplifier les dispositifs d'aide aux entreprises. Enfin, elles affichent toutes les deux une volonté d'« autonomisation » par rapport à l'Etat (moins sur Recherche – Innovation), plus ancienne en Haute-Normandie, mais effective en Basse-Normandie depuis 2004.

Des pratiques différentes, malgré ces approches communes ou convergentes

La Haute-Normandie affiche une forte volonté d'être chef de file de la politique économique et un souci affirmé de conditionnalité des aides à l'emploi. Elle privilégie par ailleurs une approche de zonage des aides.

La Basse-Normandie organise la spécialisation entre Conseil régional et Conseils généraux. Elle opère une distinction politique claire entre avances remboursables et subventions.

Des distinctions peuvent également être repérées à l'intérieur des outils communs : gestion différenciée des subventions avec l'IRQUA ; des stratégies pas forcément communes au sein de la Chambre d'Agriculture; des politiques touristiques spécifiques en dehors du CRT.

3.1.4 Qualité de la vie

Contexte et enjeux

Un contexte territorial riche

Les régions Haute et Basse-Normandie jouissent d'un patrimoine naturel (littoral), culturel (monuments historiques, lieu de diffusion artistique, événementiels) et paysager (bocage normand) particulièrement riche.

Un contexte socio-économique peu valorisant

Des handicaps demeurent au sein des deux régions tels que le départ des jeunes vers l'Ile-de-France et les régions de l'Ouest ou encore une structure sociologique qui limite l'accès à la culture.

Des difficultés sur l'offre

Le rayonnement des équipements et des événements haut et bas-normands est encore insuffisant, en dépit de la qualité de ces derniers. Des inégalités territoriales persistent par ailleurs dans l'offre de soins, notamment dans les zones rurales.

Orientations stratégiques des schémas

Des stratégies d'action différenciées qui s'expliquent par des profils territoriaux différents

La Haute-Normandie à dominante urbaine investit dans l'attractivité pour accroître sa compétitivité en recherchant son inscription dans des réseaux et des marchés externes. Elle s'appuie pour cela sur une politique ancienne d'accompagnement des pratiques, avec un accent mis sur la professionnalisation des acteurs. La Région témoigne aussi d'une volonté de pousser les publics à accéder aux événements et à utiliser les équipements sportifs et culturels

La Basse-Normandie investit dans l'accessibilité des jeunes à la culture et aux activités de loisirs au travers du dispositif Cart'@too. Elle envisage par ailleurs de valoriser l'offre culturelle existante, de repérer et d'investir les lieux en « jachère ».

Une priorité commune : « Renforcer l'attractivité régionale auprès des jeunes »

L'enjeu pour les deux Régions est clairement de favoriser la qualité de la vie pour tous, notamment en intégrant les politiques de la qualité de la vie dans le parcours scolaire (exemple : action sur la prévention et l'éducation à la santé)

Un effort particulier pour structurer l'offre

Les Régions souhaitent répondre aux besoins des professionnels en matière de formation et de professionnalisation afin de structurer l'offre dans plusieurs domaines (culture, sports, santé...).

Les deux Régions valorisent quelques thématiques communes telles que les activités et les sports nautiques, le développement du livre, notamment par le biais de la lecture publique.

Une même volonté d'encourager un travail de proximité sur les territoires

Au travers des politiques liées à la qualité de la vie, les Régions entendent jouer leur rôle d'aménagement du territoire. Il s'agit en effet pour elles de réduire les inégalités sociales et territoriales par l'amélioration de l'offre et de son accessibilité.

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Des politiques publiques en mutation mais qui ont encore du mal à se libérer des anciennes logiques de co-financement et de « guichet »

Les deux Régions disposent d'une panoplie de dispositifs sectoriels globalement comparables qui laissent encore une large part aux financements croisés. Les conventionnements restent encore à un niveau modeste. Les dispositifs de prestations directes auprès du public jeune sont en revanche bien développés (exemple : Carte « jeunes » dans les 2 régions).

Des budgets d'intervention et des effectifs comparables même si les segments ne sont pas toujours traités au même niveau dans l'organigramme

Les effectifs des services sont globalement comparables : une vingtaine d'agents répartis sur les différents segments (avec un poids important pour la culture et la jeunesse et sport), ainsi que les enveloppes budgétaires : 26M€ en Basse-Normandie en 2007 contre 34M€ en Haute-Normandie.

Des actions de coopération déjà engagées

Elles concernent en particulier :

- ▶ ODIA
- ▶ Présence commune lors du Salon du Livre de Paris (manifestation de niveau national)
- ▶ Bureau d'accueil des tournages

3.1.5 Enseignement

Contexte et enjeux

Des perspectives d'insertion professionnelle limitées qui entraînent le départ des jeunes

Les deux régions sont marquées par le vieillissement de leur population entraînant une baisse régulière des effectifs lycéens. Par ailleurs, l'exode des étudiants et des jeunes diplômés attirés par la grande couronne parisienne n'arrive pas à se résorber. De surcroît, on observe des taux de chômage importants dans certaines zones d'emploi, particulièrement chez les jeunes sans qualification.

Un effort particulier sur le bâti mais un système d'orientation à améliorer

Le manque d'attractivité et de notoriété des universités haut et bas-normandes n'est pas compensé par l'effort consenti par les deux régions pour rénover le parc de bâtiment.

Par ailleurs, le système d'orientation fait stagner un état de fait : d'un côté des jeunes sans qualification peu mobiles qui choisissent des filières sans débouchés locaux, de l'autre, des jeunes diplômés qui vont se faire plutôt embaucher à l'extérieur de la Région.

Un contexte institutionnel : des politiques publiques issues des lois de décentralisation (à l'exception de l'enseignement supérieur et des politiques éducatives)

La politique d'enseignement constitue un enjeu particulièrement important pour les Régions du fait des compétences transférées par les différentes lois de décentralisation et notamment celle du 13 août 2004 complétées par la volonté de s'intéresser à la vie scolaire. Par ailleurs, le transfert du personnel technique des lycées introduit une nouvelle dimension de gestion des ressources humaines en termes de management et de gouvernance.

De fortes inégalités dans l'offre de formations supérieures et de filières d'excellence

La Haute-Normandie bénéficie de domaines d'excellence en lien avec les pôles de compétitivité : chimie, logistique (en liaison avec Port 2000) et automobile.

La Basse-Normandie souffre d'un déficit dans l'offre de formation supérieure, notamment les écoles d'ingénieurs et les écoles de commerce, malgré les progrès importants accomplis au cours des vingt dernières années.

Orientations stratégiques des schémas

Une même nécessité d'assurer les meilleures conditions d'accueil des lycéens et des étudiants

Les objectifs stratégiques des deux Régions se rejoignent sur la modernisation des lycées et des universités et sur l'accessibilité des établissements scolaires aux personnes en situation de handicap.

Assurer une gestion optimale des établissements

Les Régions doivent assurer l'entretien du patrimoine bâti dans une gestion maîtrisée des coûts de fonctionnement en faisant parfois appel au développement durable. Une priorité commune aux deux Régions est accordée aux installations informatiques (plan câblage). Enfin, la modernisation des internats et des cantines scolaires rentre dans les missions des Régions.

Adapter l'offre des établissements à la démographie des bassins de formation

Il est nécessaire que les Régions puissent assurer un partenariat avec les départements pour les cités mixtes. L'ouverture des lycées sur l'extérieur et notamment dans leurs bassins de vie est également un enjeu important.

Quelques éléments de différenciation :

La Haute-Normandie investit sur le développement du sport dans les lycées (plan Sport). Cela passe notamment par un effort de rééquilibrage territorial par rapport aux équipements sportifs dans les lycées. La Région affiche également une volonté marquée d'ouverture des lycées à l'international.

La Basse-Normandie encourage les établissements scolaires qui proposent un projet éducatif global pour renforcer la cohérence de l'action régionale vers les lycées. Par ailleurs, elle cherche à renforcer l'offre de formation supérieure spécialisée.

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Des modalités d'intervention similaires

Les Régions jouissent de 20 ans d'expérience de maîtrise d'ouvrage et de marché public. Elles partagent donc les mêmes modalités d'intervention dans les lycées, notamment grâce à l'élaboration d'un même document qui est le Programme Prévisionnel d'Investissement. Un des éléments importants dans leur intervention est leur capacité à négocier des accords avec les départements sur les « cités mixtes ».

Une population lycéenne et étudiante largement supérieure en Haute-Normandie qui peut expliquer un écart dans les effectifs et les budgets d'intervention de la Région

Les effectifs sont près de quatre fois supérieurs en Haute-Normandie qu'en Basse-Normandie (22 agents pour la Basse-Normandie, 79 pour la Haute-Normandie) : cet écart peut en partie s'expliquer par le fait que la Haute-Normandie ne recourt pas à des mandataires, mais assure en direct la maîtrise d'ouvrage des opérations. Cette situation devrait vraisemblablement évoluer avec la création de la Direction des Bâtiments Régionaux en Basse-Normandie. Les enveloppes budgétaires sont quant à elles globalement comparables : 103,2M€ pour la Basse-Normandie en 2007 contre 171M€ pour la Haute-Normandie.

Des priorités différentes qui se traduisent dans la palette de dispositifs

La Haute-Normandie se caractérise par des dispositifs tournés vers l'international plus nombreux et une action spécifique sur la promotion de la santé. Enfin, il faut relever la construction d'un établissement pour accueillir une antenne de Science Politique.

La Basse-Normandie se différencie par l'existence d'un fonds social régional qui traduit la volonté de renforcer la solidarité.

3.1.6 Formation professionnelle et apprentissage

Contexte et enjeux

Un contexte socio-économique difficile

Les deux régions connaissent un contexte socio-économique difficile (chômage important, particulièrement chez les jeunes sans qualification) qui se traduit par des sorties précoces du système scolaire (supérieures à la moyenne nationale), un manque d'ambition des jeunes et des familles et un exode des jeunes les plus diplômés.

Une offre insuffisante pour répondre aux besoins de formations supérieures exprimés par les entreprises

Il y a une nécessité de revaloriser certaines formations dans des secteurs qui tendent à manquer de main-d'œuvre. Ainsi, il convient de prendre en considération les besoins de qualification plus importants en réponse à la demande de certaines entreprises :

- Pour la reprise d'entreprises (TPE/PME commerce et artisanat)
- A l'international, pour le tourisme
- Dans l'économie résidentielle (Formations sanitaires et sociales)

Les deux régions sont encore marquées par la place trop importante occupée les filières courtes.

Un contexte institutionnel : des politiques issues des lois de décentralisation (à l'exception des politiques de l'emploi)

Les compétences en matière de formation sont pleinement exercées par les Régions mais ont besoin de s'articuler davantage aux politiques de l'emploi voire aux politiques économiques. Les formations sanitaires et sociales, qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences récent, doivent s'intégrer dans le plan régional des formations professionnelles élaboré par les deux Régions.

Un élément de différenciation

La Basse-Normandie souffre d'une surreprésentation des emplois peu qualifiés qui bride les parcours professionnels.

La Haute-Normandie favorise le développement de la demande d'emplois qualifiés et offre de meilleures perspectives dans la construction des parcours professionnels.

Orientations stratégiques des schémas

Une même ambition pour la formation : adapter l'offre de formation aux besoins des entreprises

Les objectifs fixés par les deux Régions concernant la formation se rejoignent :

- ▶ 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

La formation, vecteur de cohésion sociale

Les deux Régions encouragent au travers de la formation professionnelle :

- ▶ L'égalité des chances et lutter contre les discriminations
- ▶ La mixité des publics et des parcours (diversification de l'accès des publics)
- ▶ Le recours à la VAE pour les publics les moins qualifiés

Un rôle d'orchestration et de régulation de l'offre de formation

Ce rôle se traduit par plusieurs objectifs transversaux :

- ▶ Organiser une meilleure lisibilité, coordination et efficience des structures d'information et de formation
- ▶ Favoriser la coopération avec les branches professionnelles
- ▶ Fédérer l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle
- ▶ S'adapter au contexte interrégional pour une offre de formation cohérente et complémentaire (PRDFP Basse-Normandie)

Quelques éléments de différenciation

La Haute-Normandie souhaite développer la connaissance des métiers via notamment la Cité des métiers (PRDFP) et encourager les formations à l'international et l'apprentissage de la langue anglaise.

La Basse-Normandie réalise un effort particulier pour favoriser l'insertion professionnelle des personnes en difficulté, notamment grâce à une communication accrue. L'objectif est de sensibiliser les jeunes et d'installer de manière durable une culture du débat démocratique autour de la formation.

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Vers des modalités d'intervention replaçant l'individu au centre des dispositifs par une plus grande réactivité des acteurs

Les Régions doivent au travers de leur intervention permettre une amélioration de la connaissance des besoins de formations professionnelles en lien avec les branches professionnelles. Cela passe notamment par une meilleure animation et coordination des réseaux de la formation professionnelle. Plusieurs chantiers doivent être conduits par les Régions : 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.

Des budgets d'intervention et des effectifs régionaux plus importants en Haute-Normandie

Les effectifs sont largement supérieurs en Haute-Normandie (51 agents pour la Basse-Normandie contre 76 agents pour la Haute-Normandie) et le poids budgétaire passe du simple au double entre les deux Régions (116M€ pour la Basse-Normandie en 2007 contre 206M€ en Haute-Normandie)

Une spécificité importante en Haute-Normandie : la présence de la Cité des métiers à Rouen

Une coopération réussie

Un travail en commun a été réalisé sur le transfert de l'AFPA.

Contexte et enjeux

Des contextes différenciés et des enjeux souvent proches

Les deux régions disposent d'un potentiel significatif d'énergies renouvelables (éolien, bois) et d'une production d'énergie nucléaire prépondérante. Elles partagent également des enjeux autour de l'estuaire de la Seine.

Des spécificités liées au tissu économique et territorial

La Haute-Normandie doit faire face à des problèmes de pollution (notamment un niveau de qualité de l'eau préoccupant) et de risques industriels lourds.

La Basse-Normandie doit se préoccuper de la protection de son patrimoine et gérer la pollution liée à une agriculture fortement tournée vers l'élevage.

Orientations stratégiques des schémas

Une logique de développement durable partagée, mais non encore pleinement déployée

Le développement durable constitue une approche récente mais volontaire en Basse-Normandie. Un des trois défis relevés dans le SRADT est en effet de promouvoir la Région en tant qu'Eco-Région, ce qu'elle a déjà initiée grâce au lancement de son Agenda 21. 2007 a été définie comme l'année du Développement durable.

La problématique du développement durable est traitée de manière transversale dans le SRADT de Haute-Normandie : 2 axes sont cependant dédiés, l'un concernant l'équilibre environnemental, l'autre la gestion performante et durable des déplacements et de l'énergie (à noter qu'un investissement important a été réalisé dans le ferroviaire).

Ces différentes approches sont partagées par l'État, dans des documents de programmation tels que le CPER ou le PASER.

Des thèmes / secteurs d'intervention communs

Les deux Régions interviennent principalement sur les six thèmes suivants :

- ▶ Énergie
- ▶ Transports
- ▶ Eau
- ▶ Air
- ▶ Patrimoine naturel
- ▶ Éducation à l'environnement

Analyse des dispositifs, des modalités d'intervention et des ressources allouées

Des dispositifs comparables

Les deux Régions disposent de budgets équivalents pour intervenir sur le développement durable : 9 (Basse-Normandie) à 10 M€ (Haute-Normandie). Les modalités d'intervention sont souvent proches.

Un potentiel d'éléments mutualisables

Les principaux éléments mutualisables dans ce domaine concernent :

- ▶ La gestion des Parcs Naturels Régionaux (notamment dans des actions communes de promotion et une association du parc des Boucles de la Seine au mois des parcs en Basse-Normandie)
- ▶ La préservation de la biodiversité
- ▶ Le Plan Climat Régional
- ▶ L'observation, le suivi, l'évaluation
- ▶ Le Plan Régional pour la Qualité de Air

Une coopération déjà active

Plusieurs actions ont déjà été menées au niveau interrégional :

- ▶ Avec le Conservatoire du littoral par le biais du syndicat mixte du littoral Normand
- ▶ Avec l'Agence Seine-Normandie
- ▶ Dans le GIP Seine-Aval
- ▶ À travers le financement commun de la filière Bois

3.1.8 International

Analyse synthétique : contexte et enjeux, objectifs stratégiques et modalités d'intervention

Une même situation géostratégique à exploiter

Les deux régions jouissent d'une situation géographique offrant un potentiel de développement considérable : une façade littorale, porte ouverte sur l'international, entre Paris et Londres ; un carrefour d'influences : Nord-Ouest de l'Europe / Arc Atlantique / Arc manche / Bassin Parisien.

Par ailleurs, les bureaux de représentation permanente à Bruxelles permettent aux deux Régions d'être à proximité des institutions européennes.

La recherche commune d'une coopération renforcée au niveau européen et international

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
- ▶ Renforcer la solidarité à l'égard des territoires en développement

Des dispositifs qui visent les mêmes cibles

Les deux Régions se concentrent, au travers de leur dispositif, sur la mobilité des jeunes à l'international. Par ailleurs, l'aide au développement via l'éducation et la promotion du commerce équitable est un enjeu important pour les deux Régions.

Une coopération déjà initiée

La signature d'une convention de partenariat avec la Région d'Antsinanana à Madagascar.

La visibilité et la notoriété de la Basse-Normandie doivent être renforcées à l'extérieur de ses frontières, en s'appuyant notamment sur deux réseaux de coopération (la Conférence des Régions périphériques maritimes et l'Arc Manche) et de nombreux jumelages identifiés (Toscane, Hordaland, Hampshire, Fujian...).

La Haute-Normandie est déjà bien inscrite dans une dynamique de réseaux internationaux avec sa participation à Hanse Passage et ArcManche et des coopérations instituées (Sud Est Anglais, Basse-Saxe en Allemagne, Poméranie en Pologne).

SYNTHESE

Le tableau suivant synthétise l'analyse comparative réalisée sur les huit grands domaines d'intervention des Régions :

TRANSPORTS	AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	ENSEIGNEMENT
Plus d'orientations partagées que spécifiques, avec des priorités Routes / Rail / Ports / Aéroport et des projets communs	Des stratégies macro différentes, mais une approche comparable de contractualisation avec les territoires de projets	Des modalités d'intervention très proches du fait d'un contexte institutionnel et social commun
ECONOMIE	FORMATION	QUALITE DE LA VIE
Des approches nuancées en fonction des tissus économiques dominants, mais des dispositifs proches, voire communs	Des modalités d'intervention très proches du fait d'un contexte institutionnel et social commun	Une offre de service et des stratégies d'action différenciées du fait des profils territoriaux, mais des priorités et des modes d'actions partagés
	ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT DURABLE	INTERNATIONAL
	Une logique de développement durable partagée, mais non encore déployée, avec des dispositifs comparables et une coopération déjà active	La recherche commune d'une coopération renforcée au niveau européen et international, mais des rythmes d'avancement différents

Cette analyse a notamment permis de démontrer qu'aucune contradiction importante n'existait entre les politiques menées par les deux Conseils Régionaux. De manière générale, les politiques résultant de compétences régionales obligatoires sont davantage convergentes dans la mesure où elles sont régies par des lois. Dans le cas des politiques dites facultatives, les différences peuvent être plus marquées étant donné la marge de manœuvre laissée aux Régions pour adapter celles-ci aux besoins de leurs administrés.

3.2 Des avis diversifiés des acteurs

3.2.1 Les acteurs internes

La vingtaine de cadres dirigeants des deux Régions a été rencontrée individuellement ou par binômes à deux reprises à l'occasion de l'étude. Ces cadres n'ont pas été interrogés spécifiquement sur leur perception personnelle de la perspective de fusion ou sur leur niveau d'adhésion au projet. Cependant, quelques éléments caractéristiques peuvent être restitués globalement.

Il convient en premier lieu de noter que la connaissance réciproque des responsables de politiques publiques régionales peut être très variable : certains ont pu se rencontrer pour la première fois à l'occasion de l'étude ; d'autres se connaissent très bien et ont l'habitude de relations professionnelles.

Au-delà de cet élément factuel, deux traits peuvent être mis en avant, concernant l'attitude des cadres des deux conseils régionaux vis-à-vis de la fusion.

Une appréhension strictement professionnelle de la perspective de fusion

La grande majorité des cadres rencontrés a évoqué la perspective de fusion sous l'angle strictement professionnel qui était proposé comme cadre d'échange, sans chercher à passer de cette approche à une vision plus engagée ou plus personnelle. Aucun d'entre eux n'a laissé percevoir sa propre position, qu'elle soit favorable ou défavorable à la fusion. Sur un sujet de cette dimension historique et politique, cette retenue ne témoigne pas seulement d'une perception stricte du droit de réserve de tout fonctionnaire sur un projet politique ; elle manifeste également sans doute une mesure, voire une interrogation sur la balance coûts / avantages de l'opération.

Cette mesure n'a rien à voir avec une anticipation éventuelle des risques personnels encourus potentiellement par les cadres dirigeants, dans l'opération. En effet, les personnes rencontrées n'ont jamais affiché expressément de craintes quant à l'évolution de leur propre situation, notamment au regard des inévitables économies d'encadrement susceptibles de résulter de la fusion.

En revanche, les cadres ont toujours tenu à marquer leur volonté de peser les arguments favorables et défavorables à la fusion, et leur souci d'éviter de se trouver entraînés dans une vision a priori trop pro-fusion. Sur ces bases, ils se sont prêtés avec un intérêt réel et souvent exprimé à haute voix, à l'exercice d'imagination prospective des retombées potentielles de la fusion sur les différents segments de politiques régionales. Pour la plupart d'entre eux, cet exercice était le premier du genre à ce niveau et a été conduit avec sérieux et sans a priori.

Un horizon opérationnel pour la réflexion

Dans la suite logique de la remarque précédente, l'horizon spontanément retenu par les cadres rencontrés pour évoquer les retombées de la fusion, reste celui de l'action opérationnelle à moyen terme, autour de cinq ans environ. Rares sont les interlocuteurs ayant proposé des visions de long terme, voire des visions « historiques », mettant en avant

des impacts lointains mais lourds. Rares sont également ceux qui ont spontanément mis en avant des questions de court terme, ou qui ont balancé leurs appréciations au regard des contraintes politiques de la situation envisagée.

Cet horizon opérationnel dans le temps se retrouve dans l'espace : les personnes rencontrées raisonnent facilement à l'échelle de la grande Normandie et dépassent sans difficulté la vision régionale actuelle ; en revanche, les comparaisons avec d'autres régions françaises, plus grandes ou plus petites que la grande Normandie, sont restées rares. La réflexion est souvent menée sans référence explicite aux autres régions françaises (et encore moins européennes), à la seule échelle normande.

3.2.2 Les acteurs politiques du terrain

3.2.2.1 Les agglomérations

A la demande de l'instance politique, des entretiens ont été conduits avec les Présidents des trois principales agglomérations de Normandie, à savoir Caen, Le Havre et Rouen ainsi qu'avec la Maire de Caen.

Préalablement, un guide d'entretien²³ leur a été adressé afin de faciliter l'échange. Leur point de vue a été sollicité sur trois points :

- ▶ l'intérêt de la fusion pour les régions et pour leur agglomération
- ▶ le choix de la capitale régionale,
- ▶ le bilan et les perspectives pour la coopération métropolitaine.

Est présentée ici la synthèse des propos recueillis lors des différents entretiens.

La coopération métropolitaine

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.

Cette coopération a notamment permis la tenue d'un stand commun au MIPIM²⁴, sous le label « Normandy Avenue », ainsi que la mise en place d'un groupement de commandes pour la réalisation d'un diagnostic de « thermographie aérienne ».

²³ Le guide d'entretien est joint en annexe.

²⁴ Marché international des professionnels de l'immobilier

La gouvernance du réseau métropolitain repose sur le schéma suivant :

- ▶ Le pilotage politique du projet est assuré par la Conférence Métropolitaine, composée des Maires et des Présidents d'agglomération.
- ▶ Cette instance est relayée par un comité technique regroupant les directions générales des trois villes et des trois agglomérations.

La Conférence métropolitaine s'appuie sur six chantiers thématiques regroupant les acteurs professionnels et pilotés par les territoires suivants :

Rayonnement économique	Communauté d'agglomération du Havre
Localisation d'emplois publics et services métropolitains supérieurs	Communauté d'agglomération Caen la mer
Accessibilité du territoire métropolitain	Ville de Rouen
Ingénierie et coopération métropolitaine	Communauté d'agglomération de Rouen
Recherche et enseignement supérieur	Ville du Havre
Culture, arts et tourisme	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. Les chantiers identifiés ci-dessus doivent désormais entrer dans une phase de mise en œuvre.

Cependant, il a été souligné que les villes et agglomérations ne pouvaient assurer seules un portage suffisant pour l'ensemble des projets. Les perspectives d'approfondissement de la coopération pourraient s'ouvrir via une intégration d'une partie des projets métropolitains au CPER, ainsi qu'un accès aux financements FEDER et Interreg.

Opportunité de la fusion

La question de l'opportunité de la fusion suscite deux principales postures, lesquelles n'obéissent pas à un clivage Haute-Normandie – Basse-Normandie : une attitude de soutien résolu au projet de fusion d'un côté, une position réservée de l'autre.

Dans le premier cas, les intérêts mis en avant à fusionner les deux régions reposent sur deux arguments principaux. Premièrement, est attendu de la fusion 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. En second lieu, la fusion permettrait de capitaliser une notoriété autour du label « Normandie », cet effet d'image devant par la suite générer des externalités positives.

La seconde posture, qualifiée de « réservée », témoigne d'un souci d'éviter toute prise de position a priori sur ce sujet complexe, en l'attente d'éléments techniques permettant de prendre une décision opportune. Les défenseurs de cette approche ont notamment mis en avant, la nécessité d'une étude technique préalable, devant mettre en balance les coûts et les avantages liés à la fusion et devant s'attacher à démontrer, selon les différentes politiques publiques, l'intérêt –ou non- de la fusion par rapport à une politique de coopération ponctuelle.

Modalités souhaitables de la fusion

En revanche, la question des modalités de la fusion apparaît plus consensuelle. Globalement, les acteurs ont mis en évidence que le rapprochement des politiques publiques mises en œuvre par les deux Régions et le développement des coopérations sectorielles constituaient un préalable à la mise en œuvre d'une éventuelle fusion.

La nécessité d'un accord préalable autour d'un projet commun a également été soulignée à plusieurs reprises, rappelant ainsi que la recherche de convergences devait se réaliser en amont de toute prise de décision sur la fusion.

Choix de la capitale régionale

En ce qui concerne la ville à choisir, chacun a défendu la candidature de sa métropole pour le statut de capitale régionale. Les atouts mis en avant par chacun des interlocuteurs permet de broser un panorama général des attraits attribués à chaque candidate : 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 (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. Un interviewé 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.

La question des modalités du choix de la capitale

L'inscription du choix de la capitale au calendrier d'une éventuelle fusion ne fait pas consensus. La moitié des personnes rencontrées souhaite voir cette question traitée avant une éventuelle validation du principe de fusion, afin que les conséquences sur un sujet central comme celui-ci soient connues préalablement.

Les autres désirent au contraire que cette question ne soit posée qu'après, dans le corps de négociations, afin de ne pas provoquer de crispations pouvant entraver les processus de fusion.

Enfin, l'idée d'une association de la population aux réflexions et à la prise de décision sur la capitale régionale et la fusion suscite un intérêt de tous. Il a cependant été souligné qu'une pédagogie préalable auprès de la population était nécessaire, afin que le débat ne soit pas noyé par des réactions d'ordre purement affectives et soit au service de l'émergence d'un projet commun.

3.2.2.2 Les conseils généraux

Des entretiens ont été conduits avec les Présidents des Conseils Généraux de la Manche et de l'Eure, de l'Orne et de la Seine-Maritime²⁵.

²⁵ Les contacts avec le Conseil Général du Calvados n'ont pas permis d'obtenir un rendez-vous dans les délais.

Un guide d'entretien a été adressé préalablement adressé aux Présidents afin de faciliter les échanges. Leur point de vue a été sollicité sur plusieurs points :

- ▶ les retombées générales de la fusion sur les territoires et les bénéficiaires
- ▶ les évolutions dans les relations Région-Département du fait de la fusion
- ▶ les avantages et inconvénients des diverses localisations d'une future capitale "grand-normande"

Ces entretiens avec les présidents et en général leur DGS, sauf exception, ne plaident pas en faveur d'une fusion totale des deux régions. Le sujet ne paraissait plus réellement d'actualité pour la plupart des conseils généraux, et les freins perçus assez nombreux, et notamment :

- ▶ le manque de cohérence des deux territoires,
- ▶ leur culture probablement différente, « la Seine nous sépare mais les vaches nous réunissent »,
- ▶ le risque de perdre en proximité et lisibilité sur les missions des conseils régionaux,
- ▶ le blocage probable lié au choix d'une capitale unique,
- ▶ le risque pour certains départements d'une évolution dans l'attribution de fonds régionaux dans un jeu à 5 où la hiérarchie des richesses serait modifiée.

Le seul Président fervent partisan de la fusion (« la réunification ») mettait pour sa part en avant le caractère artificiel de la séparation des deux régions, la nécessité de disposer d'une taille européenne visible, la possibilité d'atteindre une taille critique sur le plan économique et enfin, la possibilité de réaliser des économies d'échelle.

En revanche, la politique publique des transports pourrait selon certains (mais pas tous) gagner à être fusionnée, notamment à la fois dans le ferroviaire et pour la reconquête maritime.

En complément, le retour d'expérience de la démarche « 276 » en Haute-Normandie montre que la mise en place de dispositifs uniques, même s'ils ne permettent pas de gains de productivité, a conduit à donner plus de lisibilité aux actions, plus de cohérence aux positions politico-stratégiques, plus d'innovation et de diversité dans l'offre. En outre les Présidents des Conseils Généraux de l'Eure et de la Seine-Maritime affichent nettement leur inquiétude de voir remis en cause le « 276 » qui fonctionne très bien aujourd'hui. Ils préféreraient nettement la mise en place de coopérations renforcées sur des projets à haute valeur ajoutée avec tous les départements limitrophes (bas normands, mais aussi Essonne, Somme...) qu'une réelle fusion des deux Régions.

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.

3.2.3 Les opérateurs économiques

Deux entretiens ont pu être réalisés auprès des pôles de compétitivité :

- ▶ Pôle de compétitivité Mov'éo

► Pôle de compétitivité Logistique Seine-Normandie

Ces entretiens rappellent que la logique économique va bien au-delà des logiques de découpage administratif. Les effets d'une fusion administrative des deux Régions seraient au mieux positive sinon neutre pour les activités économiques. Les retours d'expériences des pôles montrent que l'essentiel se situe dans la capacité des interlocuteurs à coopérer dans des domaines qui représentent une valeur ajoutée. Outre l'accentuation des rapprochements entre entreprises, les effets positifs des pôles de compétitivité sont notamment d'avoir permis des rapprochements plus importants entre centres de recherche et universités des deux régions. Mais comme le montre le pôle MOV'EO, constitué à l'échelle de la Haute et de la Basse-Normandie mais aussi au niveau de l'Ile-de-France, les complémentarités doivent être recherchées au-delà des frontières administratives. Du point de vue des pôles, les limites administratives tout comme la localisation de la capitale ne semblent pas devoir avoir d'incidence particulière.

3.2.4 Les opérateurs para-publics

Huit entretiens ont été réalisés avec des acteurs déjà situés à un niveau supra-régional par rapport à l'organisation actuelle :

- Agence de l'eau
- Conservatoire du littoral
- Établissement public foncier
- Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
- Caisse d'épargne
- Chambre régionale d'agriculture
- IRQUA
- Comité Régional du Tourisme

Ces opérateurs ont été interrogés sur deux thèmes principaux : leur vécu des avantages et inconvénients d'une structure inter-régionale ; leur appréciation des conséquences éventuelles d'une fusion des deux Régions.

Avantages et inconvénients d'être une structure inter-régionale

Pour certains de ces organismes, la question de l'équilibre entre avantages et inconvénients à se situer à un niveau inter-régional ne se pose pas vraiment car il s'agit d'entités qui ont été constituées au départ à ce niveau de la grande Normandie voire au delà. C'est par la loi de 1964 qu'est par exemple décidée la zone d'intervention de l'Agence de l'eau Seine-Normandie. Il y a donc une forme d'évidence à trouver globalement positif le fait d'agir à l'égard des deux régions actuelles.

En poussant le raisonnement au-delà des évidences, trois types d'avantages sont particulièrement mis en avant :

- ▶ Le fait de se situer au niveau de la grande Normandie améliore la vision stratégique des problèmes et des enjeux. Pour ce qui est, par exemple, des actions à mener dans le domaine de la problématique de l'eau ou de la biodiversité, une organisation interrégionale est un avantage certain.
- ▶ Cela permet d'analyser ces problématiques en partageant davantage de « matière grise » et en ayant donc la possibilité d'investir de manière plus approfondie et plus spécialisée. Les transferts d'expérience ou de savoir-faire entre les deux régions sont permis par ces instances interrégionales et les investissements plus lourds sont facilités. L'extension du périmètre de l'EPF de la Haute vers la Basse-Normandie a, par exemple, permis une diversification de ses activités et une capitalisation des expériences de la Haute-Normandie vers la Basse-Normandie pour des interventions foncières de qualité renforcée. De même, l'extension du périmètre du Conservatoire du littoral de Normandie de la Basse vers la Haute-Normandie a permis à la Haute-Normandie de bénéficier des expériences innovantes engagées en Basse-Normandie notamment dans le domaine du tourisme (ex : valorisation des plages du débarquement).
- ▶ Cela permet également de peser davantage au niveau national.

Au-delà des avantages de la dimension interrégionale de leur organisation principalement mis en avant, les acteurs interrogés évoquent certaines difficultés :

- ▶ Les instances interrégionales ont des interlocuteurs régionaux ou départementaux multiples, ce qui génère certaines difficultés administratives. La diversité des interlocuteurs est toutefois parfois présentée comme une source de richesse.
- ▶ Même lorsque les structures sont interrégionales, elles conservent souvent des antennes infrarégionales justifiées par l'existence de spécificités locales (ex : dans le domaine de la problématique de l'eau, la Basse-Normandie est caractérisée par un chevelu de fleuves et des problématiques principalement agricoles tandis que la Haute-Normandie, centrée sur l'estuaire, est davantage confrontée à des problématiques industrielles)

Au regard de ces arguments, les organismes concernés ont du mal à imaginer les inconvénients de leur situation actuelle par rapport à l'hypothèse de deux organismes bas et haut-normands, même s'ils constatent, chacun dans leur domaine, que certaines actions peuvent trouver plus d'audience auprès d'un conseil régional ou de l'autre selon les domaines d'actions.

Cas particulier, les Caisses d'Epargne, qui sont engagées au niveau national dans des regroupements inter-régionaux. Si cet organisme ne se sent pas impacté par une éventuelle fusion des deux conseils régionaux (cf. plus bas), il pointe quelques enseignements intéressants, notamment le fait de conserver deux implantations fortes, et surtout la temporalité des effets : peu de gains à court terme, voire des clients mécontents de perdre une banque vécue comme proche d'eux, mais des effets à moyen terme en matière d'innovation et de dynamisme sur des produits permettant de conquérir des clients à plus forte valeur ajoutée.

L'analyse faite par l'Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie est sensiblement la même. Des projets de fusions de Chambres locales sont actuellement engagés en Normandie. Les principaux avantages recherchés sont les suivants : réaliser des économies d'échelle, atteindre la taille critique, développer de nouvelles prestations dans

une logique d'amélioration de l'efficacité du service rendu. Les retours d'expérience en terme de fusion font toutefois apparaître des questions sensibles à trancher : quelle gouvernance politique et technique ? Quel siège retenir pour la nouvelle Chambre ?

Autres cas particuliers, les structures interrégionales dont le périmètre s'étend au-delà des seules Haute et Basse-Normandie : c'est le cas du pôle de compétitivité MOV'EO ou de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (qui concernent la Haute, la Basse-Normandie mais aussi l'Île-de-France). Ces structures ont une perception plus large des enjeux. L'Agence de l'eau se situe à l'échelle du bassin de la Seine. Le pôle MOV'EO s'inscrit dans une logique économique qui va bien au-delà des logiques de découpage administratif. Sa logique est celle du cluster. Dans ces différents cas, l'essentiel se situe moins au niveau des découpages administratifs que dans la capacité des différents interlocuteurs à coopérer.

Appréciation des conséquences éventuelles d'une fusion des deux régions

S'agissant de la position au regard de la fusion éventuelle des deux Régions, ces organismes s'y montrent favorables :

- ▶ A très court terme et de manière très auto-centrée, cela simplifierait leurs processus de travail en leur permettant de n'avoir qu'un seul interlocuteur et en diminuant ainsi leurs efforts pour maintenir deux réseaux ;
- ▶ Sur le plan des politiques publiques, cela permettrait aussi, en faisant mieux converger les actions actuelles, de faire apparaître des politiques plus fortes et porteuses d'objectifs plus affirmés ; cette appréciation varie selon cependant selon le degré actuel d'intégration des politiques concernées ;
- ▶ Enfin, au niveau « citoyen », cela renforcerait le sentiment identitaire en permettant de s'appuyer sur un classement plus séduisant parmi les régions ; ceci serait susceptible d'avoir des retombées en matière de perception du cadre de vie et de capacité d'action.

En ce qui concerne le choix de la future capitale régionale, les interlocuteurs rencontrés ne manifestent pas de préférence bien marquée.

4 LES EFFETS POTENTIELS DE LA FUSION

Cette partie présente le coeur de notre analyse sur les effets d'une éventuelle fusion des deux Régions Haute et Basse-Normandie. Il s'agit d'un exercice prospectif réalisé sur les grandes dimensions d'un tel exercice :

- ▶ Sur l'économie dans la sous-partie 4.1 « Des effets potentiels sur l'économie qui demeurent globalement modérés »
- ▶ Sur les politiques publiques dans la sous-partie 4.2 « Des effets de mutualisation opérationnelle et de cohérence stratégique pour les politiques publiques »
- ▶ Sur l'organisation dans la sous-partie 4.3 « Une organisation cible permettant innovation et proximité, sans gain majeur d'effectifs »
- ▶ Sur les finances dans la partie 4.4 « Les effets de la fusion sur les recettes et les dépenses »
- ▶ Sur l'intérêt financier dans la sous-partie 4.5 « Le coût global de la fusion »
- ▶ Sur l'organisation de l'Etat et l'emploi dans la partie 4.6 « Conséquences sur l'organisation de l'Etat et l'emploi public et parapublic »

Enfin, la dernière sous-partie 4.7 « Les effets de la fusion et le choix de la capitale » vise à mettre en perspective les effets potentiels de la fusion avec l'implantation de la nouvelle capitale régionale.

4.1 Des effets potentiels sur l'économie qui demeurent globalement modérés

APPROCHE METHODOLOGIQUE

L'analyse réalisée précédemment a démontré que l'addition des deux régions se traduisait par un changement d'échelle et permettait d'atteindre une masse critique significative avec des effets de seuils non négligeables. Elle a également révélé des fragilités que la réunification ne modère pas mais au contraire accuse.

Il s'agit maintenant de comprendre si ce changement d'échelle serait bénéfique ou pourrait également entraîner des effets négatifs.

Après avoir constaté s'il existe un lien entre la taille d'une région et les différentes composantes de la performance économique, nous avons estimé quantitativement le gain ou la perte potentielle que génèrerait la fusion dans chacun de ces domaines.

Cette analyse repose sur la méthode de **scénarios rétrospectifs**. On cherche dans chacun des cas à comprendre :

- Où se situerait la Grande Normandie si elle fusionnait aujourd'hui ? On appellera cette hypothèse le « **scénario actuel** », **représentée en vert** sur les graphiques,
- Où se situerait la Grande Normandie si elle avait fusionné avant la période étudiée ? Il s'agit du « **scénario rétrospectif** », **représenté en bleu** sur les graphiques.

Dans un souci de crédibilité des résultats, ce scénario rétrospectif se décompose en deux sous-scénarios :

- Un « **scénario rétrospectif optimiste** » présentant le gain maximal ou la perte minimale à attendre en fonction des tendances constatées sur l'ensemble des régions françaises²⁶,
- Un « **scénario rétrospectif pessimiste** » présentant le gain minimal ou la perte maximale à attendre en fonction des tendances constatées.

La comparaison des scénarios « rétrospectifs » et « actuel » permet de déterminer un ordre de grandeur quantitatif des gains ou des pertes générés par la fusion. Le détail des méthodes utilisées, des hypothèses d'analyse et des résultats se trouve en annexe.

Avertissement : *il s'agit de scénarios théoriques qui ne peuvent en aucun cas refléter la réalité mais davantage des tendances. Cette modélisation ne prend pas en compte la pertinence du choix des espaces à fusionner et leur cohérence économique, dans le calcul des effets de la fusion (en toute hypothèse, le modèle peut conclure à la présence d'effets de seuil positifs pour la fusion de deux régions non limitrophes). Elle ne présente donc qu'une potentialité, liée à un effet de masse, dont la matérialisation dépend du choix des espaces à fusionner et du projet politique adopté.*

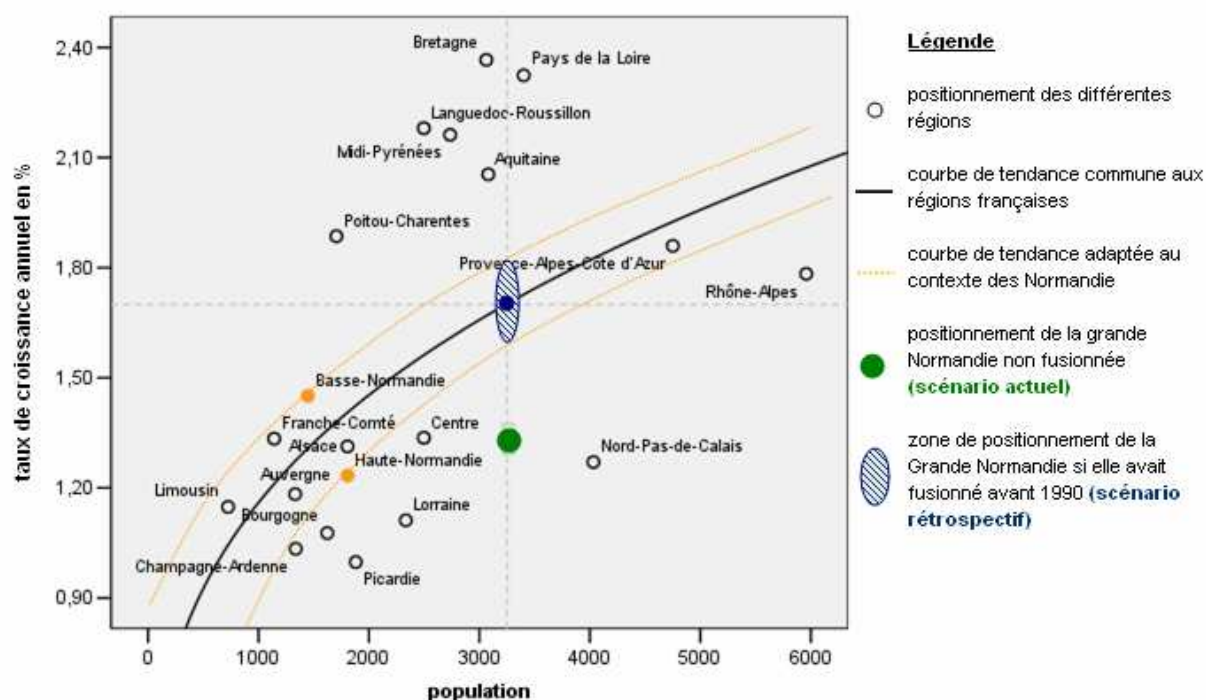
4.1.1 Un effet mécanique en terme de croissance

²⁶ Pour une raison de significativité de l'échantillon et donc de crédibilité des résultats, 2 régions françaises ont été exclues de l'échantillon : l'Île-de-France et la Corse. Celles-ci présentent en effet des caractéristiques trop différentes du reste des régions en terme de taille, de statut politique et de situation économique générale pour être intégrées à l'analyse sans provoquer une distorsion des résultats.

La fusion est susceptible de générer des externalités positives en matière de croissance économique. Le graphique ci-dessous montre qu'il existe une corrélation entre le poids démographique d'une région et son niveau de croissance. Toutefois, la variabilité du nuage de point incite à une certaine prudence quand à l'impact de la taille de la région sur le dynamisme économique. D'autres facteurs tels que la localisation géographique peuvent également expliquer cette corrélation.

Impact de la taille de la région sur son dynamisme économique

taux de croissance annuel moyen entre 1990-2005 (en euros constants, base 2005)



Sources: données INSEE, 1990-2005, traitements et réalisation Edater

La dispersion du nuage de points est probablement accentuée du fait de la dynamique des régions littorales de la façade atlantique ; cette dynamique a tendance à surestimer le gain de croissance potentiel et impose une prudence d'interprétation de cette analyse.

Le tableau suivant présente une estimation rétrospective théorique de l'impact de la fusion.

Estimation des impacts associés à la fusion en matière de croissance à partir de l'étude de la période 1990-2005

	Taux de croissance annuel moyen de la France	Taux de croissance annuel moyen de HBN	Gain annuel de croissance (en points)	Gain annuel de PIB en millions d'euros	% de gain
Scénario actuel	1,64%	1.3 %			
Scénario « rétrospectif optimiste »		1.8 %	0,5	340	38%
Scénario « rétrospectif pessimiste »		1.6 %	0,3	210	23%

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.

Si l'on part de l'hypothèse que les résultats établis pour le passé sont transposables pour l'avenir, la fusion pourrait générer un gain de croissance entre 0,3 et 0,5 points représentant 210 à 340 Millions d'euros de richesse supplémentaire générés annuellement.

Il apparaît probable que ce gain se situe en pratique dans la partie basse de la fourchette, puisque la plus puissante des deux régions est aussi celle qui connaît le dynamisme économique le plus faible.

L'atteinte d'une masse critique démographique aurait bien un impact sur la croissance économique du territoire. On observera par ailleurs la performance des régions de la façade ouest de la France par opposition aux régions plus rurales du Massif Central et du Nord Est.

Pour autant, la mise en évidence de la relation ne permet pas en elle-même de comprendre, par quels vecteurs le gain de taille génère des richesses supplémentaires.

Trois facteurs explicatifs peuvent être étudiés plus en détail.

4.1.2 Des gains d'attractivité

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 »²⁷.

L'attractivité présente ainsi 3 composantes essentielles :

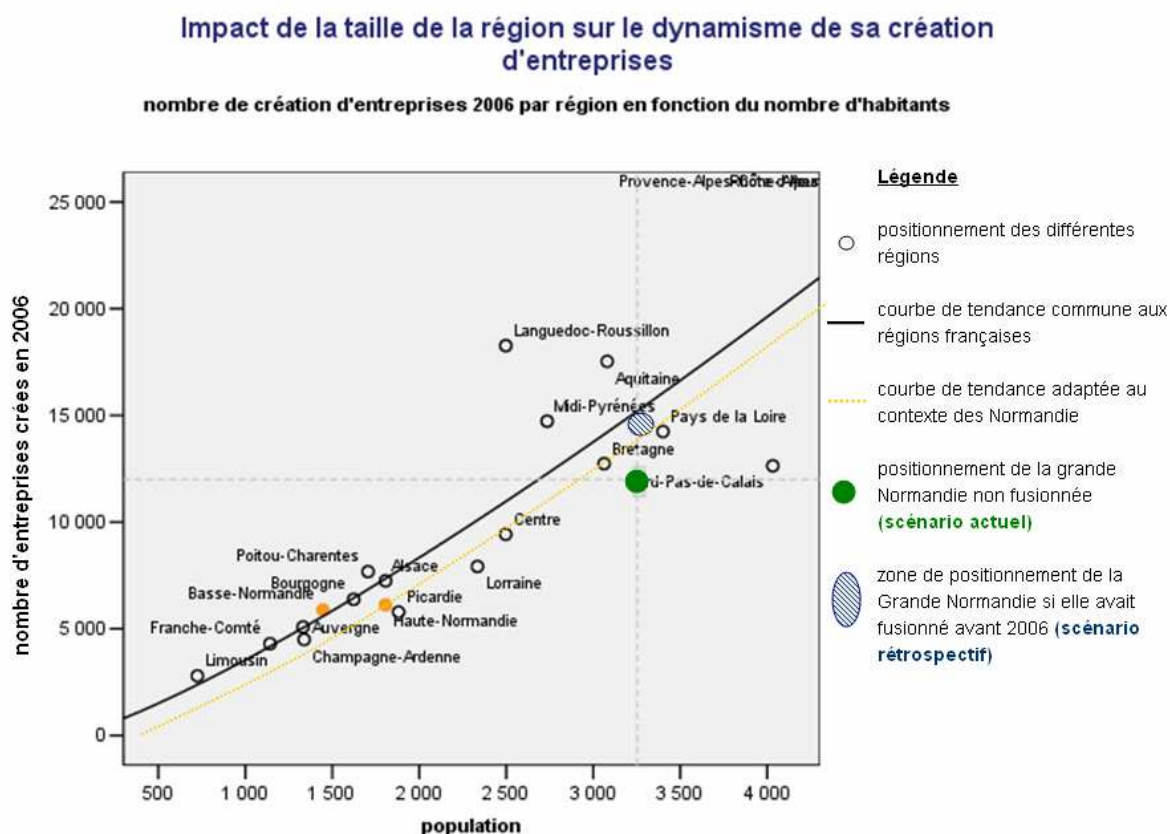
- la capacité à attirer l'implantation de nouveaux établissements,
- l'aptitude à attirer des capitaux,
- la capacité à attirer la main-d'œuvre hautement qualifiée (sur ce point, nous avons déjà constaté que les régions normandes attiraient peu les emplois supérieurs).

Impact sur la capacité à attirer des entreprises

Le volet défensif (soit la capacité à maintenir l'activité sur le territoire) est particulièrement délicat à mesurer et supposerait une analyse préalable des stratégies de localisation des

²⁷ Définition de la Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique, note d'Avril 2004, *Analyses économiques* n°36

entrepreneurs normands²⁸. On peut en revanche estimer la capacité à attirer des entreprises (volet offensif), en évaluant la nature de la corrélation entre la taille de la région et la création d'entreprises sur le territoire.



Sources: données INSEE, SIRENE 2006, traitements et réalisation Edater

Estimation des impacts associés à la fusion en matière de création d'entreprises

	Nombre d'entreprises annuellement créées	Gain en %	Gain en nombre de créations
Scénario actuel	12 000		
Scénario « rétrospectif optimiste »	15 100	26 %	3 190
Scénario « rétrospectif pessimiste »	13 737	14 %	1730

Si l'on part du postulat que les tendances actuelles se poursuivent, la fusion pourrait générer un gain de croissance entre 14 à 26% représentant 1 700 à 3 200 entreprises créées annuellement.

L'existence d'effets d'échelle positifs en matière de création d'entreprises doit être appréciée d'autant plus favorablement que la grande Normandie montre des faiblesses dans ce

²⁸ J.F. FRANCOIS, attractivité, mondialisation, délocalisation, des enjeux pour la Lorraine, attractivité économique en Lorraine, actes du colloque du 6 juin 2006, http://www.insee.fr/fr/insee_regions/lor/publi/pub_elect/EL54_2006/attractivite_programme.htm

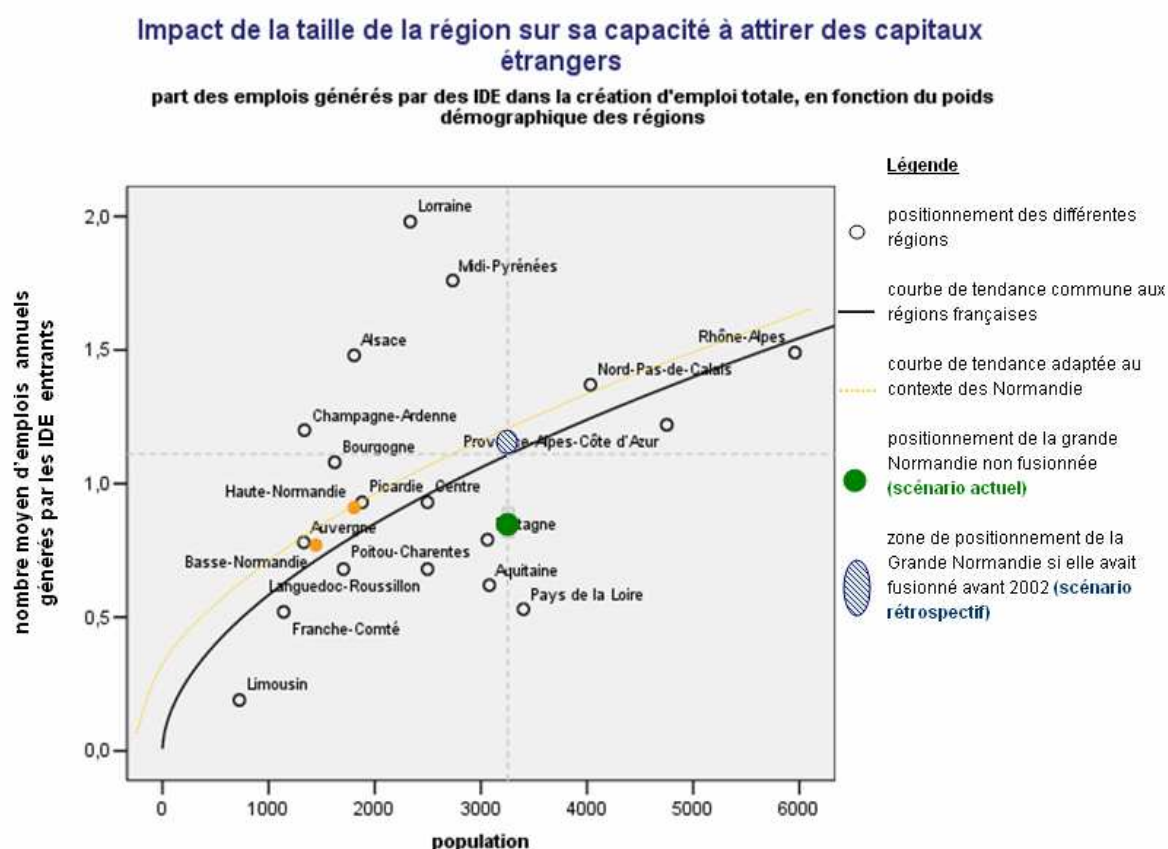
domaine essentiel face à l'exigence d'adaptabilité imposée par la globalisation de l'économie.

Impacts sur l'investissement

Le second volet de l'attractivité réside dans la capacité à attirer des capitaux, notamment étrangers. Cet aspect de l'attractivité est essentiel : les capitaux étrangers sont généralement immobilisés sur des secteurs innovants et à forte valeur-ajoutée. Ils permettent l'introduction de nouveaux savoir-faire et leur diffusion par la suite à l'ensemble du tissu économique local.

La réalisation de ce type d'opération d'investissement international suppose que la région soit connue et bien jugée par les investisseurs étrangers, donc qu'elle dispose d'une visibilité et d'un rayonnement important. On peut supposer qu'une région de taille importante est davantage en mesure de remplir ces conditions qu'un territoire de taille modeste.

L'AFII²⁹ produit chaque année des données sur les emplois générés par les Investissements Directs à l'Etranger³⁰ (IDE) au sein des différentes régions. L'analyse de ces statistiques permet de confirmer cette hypothèse.



Sources: données AFII, moyennes sur les années 2002-2006, traitements et réalisation Edater

²⁹ Agence Française pour l'Investissement International

³⁰ Les investissements directs à l'étranger (ou IDE) sont les sommes d'argent investies (ou reçues) par un pays vers (ou en provenance de) l'étranger. Dans le cas présent on s'intéresse uniquement aux sommes reçues de l'étranger. Contrairement aux investissements de portefeuille –qui correspondent à des prises d'intérêt ponctuelles et limitées-, les IDE impliquent une prise de contrôle de la part de la firme étrangère. Le seuil à partir duquel on considère qu'il y a prise de contrôle est généralement fixé à 10%.

**Estimation des impacts associés à la fusion en matière d'IDE,
sur la base de l'étude de la période 2001-2006**

	Part des emplois générés par les IDE dans l'emploi total	Gain en en points	Gain annuel nombre d'emplois
Scénario actuel	0.85 %		
Scénario « rétrospectif optimiste »	1.10 %	0,25	310
Scénario « rétrospectif pessimiste »	1.20 %	0.35	420

Si l'on part du postulat que les tendances actuelles se poursuivent, la fusion pourrait générer 310 à 420 emplois supplémentaires liés aux IDE par an, ce qui représente un gain de 0,25 à 0,35 points dans la part des emplois liés aux IDE dans l'emploi total.

D'autres analyses macro-économiques confirment que la taille de la région constitue un élément essentiel dans sa capacité à attirer les capitaux. C'est notamment ce qu'à mis en évidence l'Agence de développement économique du Canada pour les régions du Québec, au travers d'une étude des ses différents territoires : 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 public³¹

Cependant, il semble que cet effet ne se matérialiserait vraisemblablement que plusieurs années après la fusion³².

4.1.3 Une capacité d'innovation à renforcer

Les régions ne disposent pas des mêmes « armes » économiques (politique monétaire et fiscale) que l'Etat pour stimuler la compétitivité de leur territoire. L'innovation constitue alors le principal levier d'action de leur politique économique et constitue une clé d'entrée essentielle de la compétitivité des territoires.

Le rapport 2005 de l'Agence pour la diffusion de l'information technologique souligne à ce titre que « la concurrence entre les territoires se fait plus par la consistance des plates-formes d'innovation que par les avantages naturels, qu'ils concernent les coûts salariaux, l'accès aux ressources ou les coûts de transport. [...] Les études empiriques récentes sur la capacité d'exportation mettent bien en évidence que la capacité technologique est un élément dont le pouvoir explicatif est plus important que celui des coûts (Fagerberg, 1998) »³³. Face à cet enjeu, il apparaît que ce sont les régions les plus importantes au

³¹ Économie du Québec, analyse des tendances, édition 2003, agence du développement économique du Canada pour le Québec (p.40-43). Disponible sur http://www.dec-ced.gc.ca/asp/Publications/Doc_observatoire.asp

³² Comme nous l'avons précisé l'effet d'échelle au niveau des IDE semble essentiellement lié à un effet d'image : une Normandie réunifiée deviendrait plus visible sur le marché international de l'investissement. Or cet « effet d'image » ne se matérialisera pas immédiatement. C'est d'ailleurs vraisemblablement dans ce domaine que les impacts de la fusion seront les plus lents à se faire sentir, du fait de l'inertie des représentations mentales d'un territoire chez des acteurs qui en sont éloignés géographiquement.

³³ Agence pour la diffusion de l'information technologique : l'impératif stratégique des régions en Europe : la doctrine et les pratiques de référence, Jean-Claude Pragger, p.2

niveau européen, qui tendent à monopoliser les capacités d'innovation, affirmant de manière croissante leur suprématie.

Dans cet environnement concurrentiel européen, la Haute et la Basse-Normandie affichent un positionnement moyen. En 2006, le Service Communautaire pour l'Information sur la Recherche et le Développement, financé par la Commission européenne, a publié un classement de l'innovation³⁴ dans les régions européennes, au sein duquel la Haute et la Basse-Normandie se classent respectivement 118^{ème} et 120^{ème} sur 208.

Il convient dès lors de se demander si la fusion est en mesure d'améliorer significativement les capacités d'innovation du territoire : celle-ci entraînerait-elle une simple addition des capacités de chaque région ou bien est-elle en mesure de générer des synergies ?

Les séries de données régionales disponibles pour la seule année 2004 sont trop récentes pour pouvoir confirmer empiriquement cette hypothèse.

Toutefois, on peut supposer que le renforcement de la capacité d'innovation des deux régions est susceptible d'avoir un impact positif sur la performance économique de l'ensemble. Les effets de seuils pourraient être d'autant plus significatifs, si une politique volontariste était menée en ce domaine, à l'échelle de la Grande Normandie.

SYNTHÈSE

Un effet mécanique en termes de richesse globale

- ▶ Un gain potentiel de croissance estimé entre 0,3 et 0,5 points/an
- ▶ Qui s'inscrit dans une dynamique longue (15 ans)
- ▶ Une modélisation qui estime le potentiel de gain lié à un processus de fusion, sans considération du choix des espaces à fusionner et de leur cohérence économique. Elle ne présente donc qu'une potentialité, dont la matérialisation dépend du projet politique adopté.

Des facteurs d'attractivité composites

- ▶ 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)
- ▶ Pas de liens forts entre taille régionale et R&D ; l'attractivité est davantage liée à la capacité à offrir une plateforme d'innovation ciblée apportant de véritables avantages compétitifs

³⁴ Pour consulter l'intégralité du classement :

http://www.lefigaro.fr/economie/20061219.WWW000000278_classement_l_innovation_dans_les_regions_d_europe.html

4.2 Des effets de mutualisation opérationnelle et de cohérence stratégique pour les politiques publiques

4.2.1 Un référentiel à quatre niveaux, pour analyser les effets potentiels de la fusion sur les politiques publiques

Le référentiel est la grille de critères qui permet d'analyser de manière complète et rigoureuse, l'ensemble des effets potentiels de la fusion sur les politiques publiques dans la durée. Il se déploie à quatre niveaux :

- les économies de gestion découlant du nouvel ensemble régional
- le positionnement lié à la nouvelle taille de la Région
- la conception de la stratégie régionale
- l'action opérationnelle régionale

4.2.1.1 Le niveau des économies de gestion

Traditionnellement, les stratégies de fusion sont notamment justifiées par les économies d'échelle. En rationalisant leur mode de fonctionnement, les deux Régions pourraient générer des économies à trois niveaux :

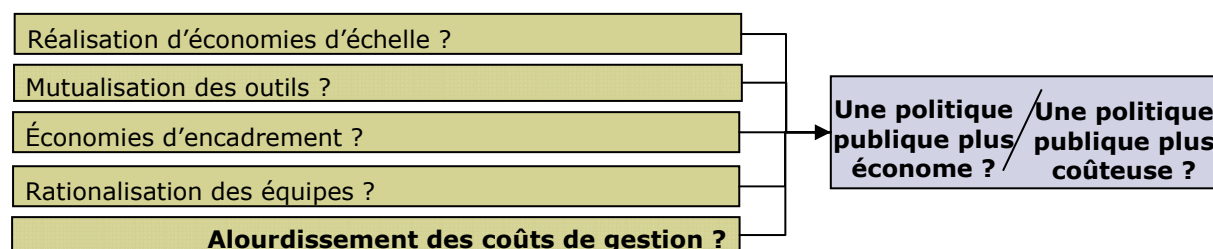
- ▶ Sur les ressources humaines :
 - Rationalisation des équipes : il ne s'agit bien entendu pas de procéder à des suppressions d'emploi, mais de redéployer certains emplois publics³⁵ (notamment de catégorie A) afin de couvrir de nouveaux champs d'expertise ou de mieux couvrir des champs existants, et de permettre la montée en compétence de quelques agents sur des sujets innovants. Les personnels de catégorie B et C pourraient quant à eux être davantage spécialisés sur certaines activités.
 - Economies d'encadrement : la fusion des deux Régions entraînerait *arithmétiquement* une suppression de postes autour d'un encadrant sur deux. Toutefois, l'augmentation de la taille des équipes par direction et le nouveau découpage organisationnel pourront faire apparaître des besoins supplémentaires d'encadrement. Aussi, le calcul précis des économies en terme d'encadrement ne pourra-t-il se faire qu'après la validation d'une organisation cible.
- ▶ Sur les outils :
 - Mutualisation des outils : la mise en œuvre des politiques régionales s'appuie sur de nombreux outils, qu'ils soient relatifs au système d'information, au pilotage, aux études, à la communication... La fusion permettrait de mutualiser ces outils, de conserver les plus performants et de dégager une capacité d'investissement dans de nouveaux outils.
- ▶ Sur les autres ressources et les processus :
 - Economies d'échelle : des économies liées à la taille peuvent être envisagées du fait d'achats en plus grosse quantité ou de rationalisation de processus de production administrative.

Au total, s'il semble logique que des synergies de coûts interviennent grâce à la fusion, il convient cependant de ne pas écarter le risque potentiel d'alourdissement de ces coûts, du

³⁵ Par exemple en ne remplaçant pas certains départs en retraite

fait de la nouvelle taille de la Région ; en effet, les frais de structure peuvent également connaître une hausse ; des lourdeurs de gestion peuvent se développer et entraîner des coûts qui n'existent pas, ou sont inférieurs, dans des structures régionales plus petites.

En synthèse la question est donc de savoir si, à terme, les coûts liés à la fusion resteront ou non inférieurs aux économies réalisées. Le schéma ci-après traduit ces interrogations et constitue la partie correspondante du référentiel :



4.2.1.2 Le niveau du positionnement lié à la taille

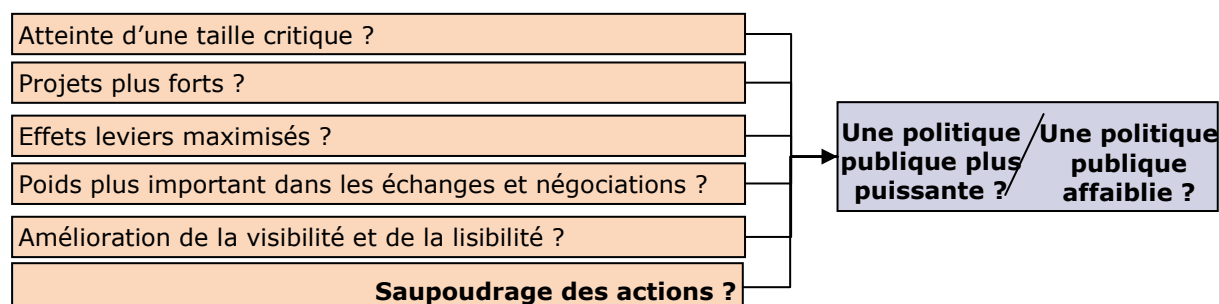
En fusionnant, les deux Régions espèrent s'agrandir et obtenir une taille plus efficiente. La partie précédente du rapport a montré comment la grande Normandie avançait effectivement dans le classement des Régions françaises et européennes.

Plusieurs effets positifs potentiels peuvent ainsi être attendus de ce nouveau positionnement :

- ▶ Atteinte d'une taille critique
- ▶ Soutien à des projets plus importants
- ▶ Maximisation des effets leviers
- ▶ Développement d'un poids plus important dans les échanges et les négociations avec d'autres acteurs
- ▶ Amélioration de la visibilité et de la lisibilité régionales

A contrario cependant, cet effet de taille peut aussi amener la grande Région normande à rencontrer des difficultés pour concentrer ses efforts et bénéficier ainsi de ce nouveau positionnement. Un réel risque de « saupoudrage » des financements peut alors être présent. Ceci aurait comme conséquence logique de diminuer la puissance de l'action régionale et de la pousser dans une logique de guichet.

En synthèse, la question est donc de savoir, sur ce niveau du référentiel, si la grande Région normande arrivera, grâce à sa nouvelle taille, à « faire poids » et à tenir son cap face aux sollicitations d'éparpillement et de dispersion. Le schéma ci-après traduit ces interrogations et constitue la partie correspondante du référentiel :



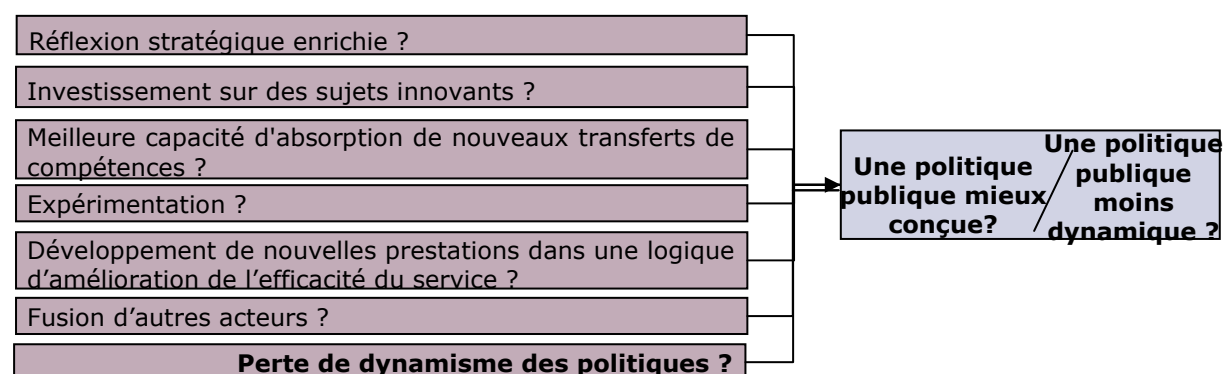
4.2.1.3 Le niveau de la conception de la stratégie

L'enjeu de la fusion se trouve également dans l'amélioration de la conception stratégique de l'action régionale. L'élargissement du champ de réflexion, l'amélioration de l'ingénierie de politiques publiques, le développement de nouvelles initiatives stratégiques pourraient se traduire à plusieurs niveaux :

- Enrichissement de la réflexion stratégique
- Renforcement de la capacité d'investissement sur certains sujets innovants
- Plus grande capacité d'absorption de nouveaux transferts de compétences
- Meilleure propension à l'expérimentation
- Développement de nouvelles prestations
- Fusion d'autres acteurs

Toutefois, ces effets positifs potentiels pourraient être contrecarrés par une autre logique : la multiplicité des enjeux à intégrer pourrait en effet également mener à une juxtaposition désordonnée des stratégies plus qu'à un ré-ordonnancement logique de l'action des deux anciennes Régions. La grande Normandie pourrait s'installer dans une logique d'action routinière et perdre du dynamisme.

En synthèse, la question est donc de savoir si les deux Régions réussiront à s'affranchir de leurs anciennes stratégies d'action pour réussir à engendrer un nouveau projet de développement pour la grande Normandie. Le schéma ci-après traduit ces interrogations et constitue la partie correspondante du référentiel :



4.2.1.4 Le niveau de l'action opérationnelle

La fusion des deux Régions est enfin susceptible de retombées positives sur le déploiement opérationnel de l'action régionale. En interne, la suppression de la coordination entre les deux régions devrait améliorer la capacité et la qualité de décision, de même que l'enrichissement des compétences des personnels. En externe, la couverture de l'ensemble du territoire normand devrait optimiser la mise en réseau des acteurs.

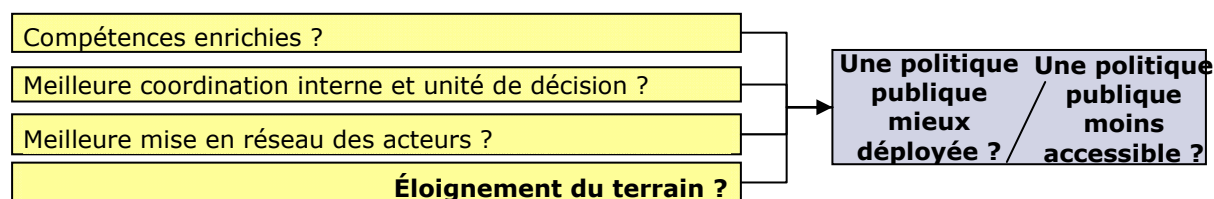
Les effets positifs se situent donc à trois niveaux :

- Retombées de l'enrichissement des compétences des agents
- Meilleure coordination interne et unité de décision
- Meilleure mise en réseau des acteurs

Cependant, la fusion des deux Régions comporte également des risques évidents en ce domaine ; en effet, les politiques publiques seront déployées avec un plus grand

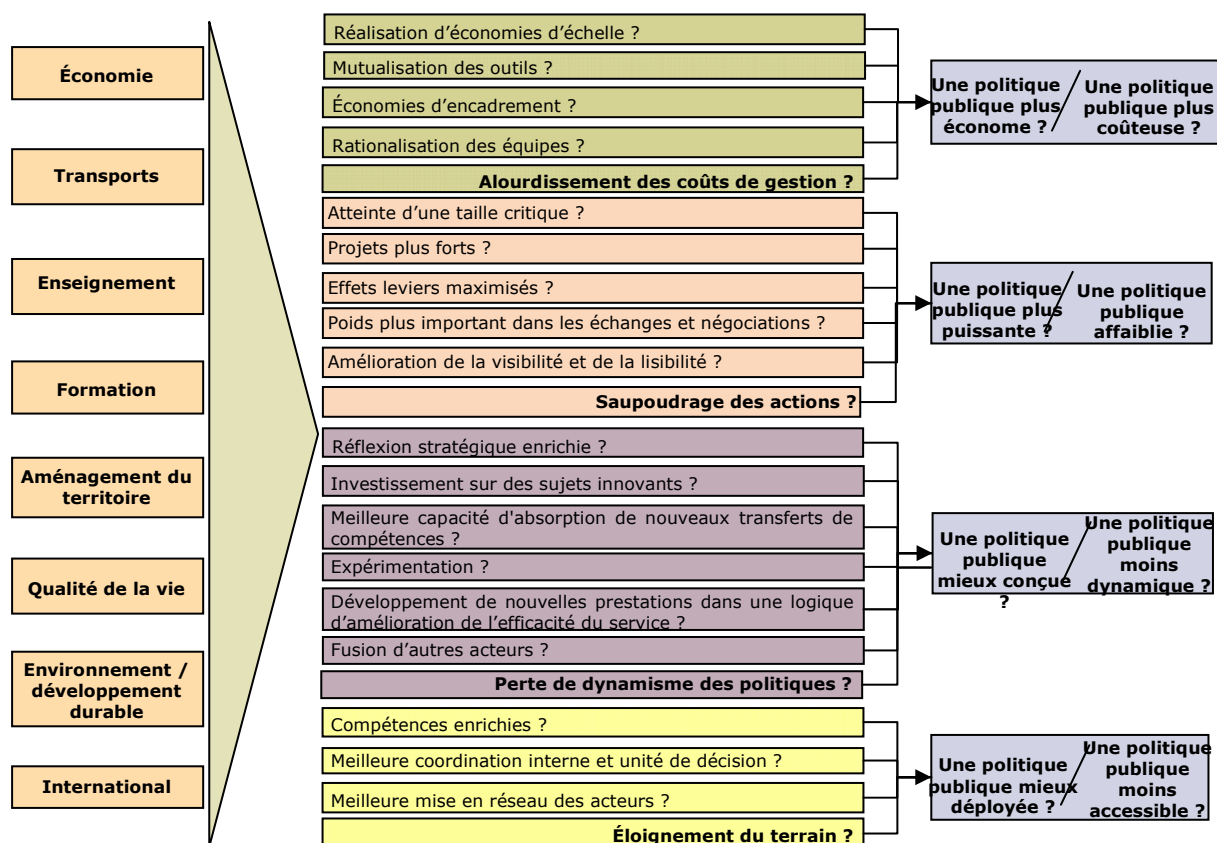
éloignement du terrain, qui pourra nuire aux bénéficiaires et détériorer la qualité et la proximité d'action régionale.

En synthèse, la question est alors de savoir comment une grande Région sera à même de prendre en considération la diversité des situations territoriales et de déployer une action pertinente vers eux tout en conservant une action efficace et équitable. Le schéma ci-après traduit ces interrogations et constitue la dernière partie du référentiel :



4.2.1.5 Schéma de synthèse du référentiel des effets potentiels

Le schéma ci-dessous synthétise les impacts potentiels de la fusion pour les quatre parties du référentiel :



4.2.1.6 Modalités de l'analyse réalisée à partir de ce référentiel

Les trente segments de politiques publiques identifiés dans la première partie du rapport ont été analysés au regard du référentiel ci-dessus, au cours de huit réunions rassemblant deux à deux les directeurs opérationnels des deux Régions, sur leurs domaines d'intervention respectifs.

Les résultats sont présentés ci-après, de manière identique par domaine d'intervention, pour favoriser une lecture transversale et fournir une appréciation homogène³⁶. Cette présentation comprend :

- ▶ Un tableau synthétique qualifiant les résultats escomptés par segment selon trois catégories :

	Effets potentiels positifs
	Effets neutres
	Risques à prendre en compte

- ▶ Des commentaires relatifs aux résultats communs à tous les segments
- ▶ Des commentaires relatifs aux résultats spécifiques à certains segments
- ▶ Une synthèse sur les principales retombées potentielles de la fusion, positives et négatives, pour le volet considéré

Une synthèse globale clôturera cette partie, d'une part afin de classer les impacts selon la fréquence potentielle de leur réalisation, et d'autre part pour identifier les domaines d'intervention de la Région selon leur propension à être impactés par la fusion.

Enfin, pour chaque politique publique, les effets escomptés ont été appréciés au regard des différentes hypothèses de localisation de la capitale régionale.

³⁶ Ceci peut donner lieu à certaines répétitions dans le texte, lorsque les analyses sont identiques pour certains segments

4.2.2 Volet économie : une stratégie économique enrichie

L'intervention des deux Régions en matière d'économie comprend 9 segments :

Prospection à l'international

Politique de filières

Aides aux entreprises

Recherche

Soutien à l'innovation

Economie de la mer

TIC

Agriculture

Tourisme

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les directeurs concernés, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Economie								
	Prospection à l'international	Politiques de filières	Aides aux entreprises	Recherche	Soutien à l'innovation	Economie de la mer	TIC	Agriculture	Tourisme
Une politique publique plus économe									
Réalisation d'économies d'échelle									
Mutualisation des outils									
Economies d'encadrement									
Rationalisation des équipes									
Alourdissement des coûts de gestion									
Une politique publique plus puissante									
Projets plus forts									
Effets leviers maximisés									
Poids plus important dans les échanges et négociations									
Atteinte d'une taille critique									
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité									
Saupoudrage des actions									
Une politique publique mieux conçue									
Reflexion stratégique enrichie									
Investissement sur des sujets innovants									
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts									
Expérimentation									
Développement de nouvelles prestations									
Fusion d'autres acteurs									
Non intégration des politiques									
Une politique publique mieux déployée									
Compétences enrichies									
Meilleure coordination interne et unité de décision									
Meilleure mise en réseau des acteurs									
Eloignement du terrain									

 Effets potentiels positifs
 Effets neutres
 Risques à prendre en compte

4.2.2.1 Les impacts communs à tous les segments

Enrichissement de la réflexion stratégique

Une retombée potentielle très positive de la fusion des deux Régions se trouve dans l'enrichissement de la réflexion stratégique en matière d'économie, qui résulterait de la combinaison des compétences et des expériences, ainsi que de l'élargissement du champ d'intervention.

Plus encore, l'élaboration d'un Schéma Régional de Développement Economique (SRDE) unique, appliqué à la grande Normandie, permettrait de soutenir une véritable stratégie d'action et de développer des synergies entre les acteurs économiques des deux Régions.

La conception d'une nouvelle stratégie économique serait d'autant plus pertinente qu'elle bénéficierait des réflexions existantes dans chacune des deux Régions. Ainsi, une action concertée permettrait le développement/renforcement de filières d'activités, en soutenant des entreprises intervenant sur l'ensemble de la chaîne de valeur d'un produit ou d'un service. Par ailleurs, à l'occasion de la mise en commun des dispositifs d'aide aux entreprises, les plus efficaces pourraient être retenus.

Dans le même temps, la concentration des moyens au sein d'une seule Région permettrait d'élargir le spectre d'expertise des agents de la Région et 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...).

Meilleure coordination et unité de la décision

Ce point est directement lié au précédent : une grande Région pourrait proposer un discours unique et cohérent aux autres acteurs et partenaires, notamment dans les négociations financières. Un gain de temps devrait également résulter de la suppression des procédures de coordination entre régions. Enfin, la décision régionale bénéficierait d'un poids plus important.

Economies d'encadrement et compétences enrichies

Le fait de cumuler les effectifs au sein d'une seule direction chargée de l'économie est logiquement source d'économies d'encadrement, notamment pour ce qui est du directeur et des responsables de services. Toutefois, une nouvelle organisation sera nécessairement mise en place avec la création potentielle de nouveaux services sur des sujets peu ou pas exploités par les deux Régions séparées. Ceux-ci nécessiteront la présence d'encadrants (chefs de service) et de cadres spécialisés sur des sujets de niche et innovants.

4.2.2.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Prospection à l'international

Amélioration de la visibilité et de la lisibilité de la Normandie

Du point de vue de l'Europe et du monde, la Normandie constitue d'ores et déjà une seule grande Région et la communication se fait déjà autour du nom, voire de la marque « Normandy ». La fusion ferait donc coïncider réalité économique internationale et réalité administrative. Elle apporterait de la clarté aux interlocuteurs étrangers. Elle permettrait de porter et valoriser le titre de 5^{ème} région française.

Mutualisation d'outils de communication

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. Dans la

perspective d'une fusion, l'ensemble des moyens de communication (plaquettes de présentation de la Normandie, campagnes d'affichage, stands sur les salons...) serait définitivement mutualisé, mais cette approche commune est déjà bien avancée à l'international.

Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

Une grande Région normande constituerait un seul interlocuteur de taille pour défendre sa position vis-à-vis d'autres acteurs économiques publics ou privés et proposer ou décider des orientations à donner à certains projets. Elle permettrait d'appuyer politiquement l'action vis-à-vis des acteurs économiques (agences de développement, acteurs consulaires, Normandie Développement, ...). Elle simplifierait donc la négociation.

Politiques de filières

Atteinte d'une taille critique plus importante

Les caractéristiques économiques des 2 Régions sont différentes même si elles possèdent quelques filières et pôles de compétitivité communs. 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). Il convient toutefois de rester modéré sur l'impact économique direct des actions des Régions.

Effets leviers maximisés

La capacité d'investissement d'une seule Région dans un pôle de compétitivité tel que Mov'éo serait accrue.

Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

Une grande Région normande parlerait d'une seule voix, plus forte économiquement. Elle subirait moins la force d'attraction de l'Île-de-France et aurait davantage d'arguments de négociation.

Fusion d'autres acteurs

Les organisations socio-économiques (exemple : MEDEF, UIMM, ...) pourraient être amenées à suivre l'exemple des Régions en fusionnant, afin de se situer au bon niveau d'échange et de négociations entre acteurs, d'enrichir leur réflexion stratégique et de réaliser des économies. Cela pourrait induire des rencontres utiles, générant des idées nouvelles ou mieux partagées.

Aides aux entreprises

Mutualisation des outils

Certains outils ont été développés dans une seule des deux Régions (ex : extension du portail d'aides aux entreprises). La fusion serait l'occasion d'en élargir l'utilisation à l'ensemble des entreprises normandes.

Risques d'éloignement du terrain

L'instruction et la gestion des aides aux entreprises nécessitent une proximité de terrain qui pourrait être atténuée par la centralisation des équipes compétentes dans une seule capitale régionale. Il conviendrait donc d'être attentif à cette problématique, d'autant que se poserait également la question de l'articulation de ces aides régionales avec les interventions des 5

départements. Les coûts de coordination avec les 5 collectivités départementales pourraient se révéler significatifs.

Recherche

La fusion des deux Régions n'aurait pas a priori d'effet levier déterminant sur la recherche publique et privée. En effet, il convient de ne pas surestimer l'impact de l'action publique régionale sur les laboratoires de recherche. Ceux-ci ne sont pas toujours dépendants de la Région pour explorer ou approfondir certains sujets.

Mise en réseau d'acteurs

La grande Normandie pourrait en revanche être amenée à renforcer son rôle de mise en réseau des acteurs de l'économie et de la recherche pour les PME qui n'ont pas toujours facilement accès à ces ressources.

Soutien à l'innovation

Fusion d'autres acteurs

Suite au rapprochement des deux Régions, un certain nombre d'acteurs pourrait également fusionner afin de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser leurs moyens : agences de l'innovation (serait-il possible de créer une agence à visibilité nationale et européenne et d'ouvrir l'éventail d'expertise ?), antennes d'OSEO, etc.

Effets leviers maximisés

La concentration des moyens des deux Régions permettrait d'augmenter la capacité d'investissement sur certains projets et de spécialiser des agents (ex : incubateurs). On pourrait même imaginer de substituer un incubateur unique avec des départements spécialisés à des incubateurs généralistes tels qu'ils existent aujourd'hui.

Economies d'échelle

Il n'est pas certain que des économies d'échelle puissent être réalisées en ce domaine, du fait de la nécessaire proximité qu'implique la gestion de ces interventions.

TIC

Projets plus forts

Une grande Région permettrait de renforcer certains projets comme les réseaux haut débit (Cyran et Vikman), utiles pour les universités, les lycées, les entreprises. Il ne semble pas cependant qu'il en résulterait des impacts sur le développement des usages.

Mutualisation des outils

La nouvelle Région pourrait bénéficier de la transposition de développements informatiques réalisés initialement dans une des deux Régions.

Agriculture

Risques d'éloignement du terrain

Il conviendra d'être attentif à la problématique de proximité des interventions régionales. Celle-ci est en effet importante du fait de la spécificité du positionnement de chaque région actuelle.

Economie de la mer

Effets leviers maximisés

La fusion des deux régions devrait pouvoir valoriser le potentiel des deux régions en ce domaine, au-delà de ce qui existe aujourd'hui.

Tourisme

Risques d'éloignement du terrain

Ici encore se pose la question de l'éloignement du terrain et de la capacité à conserver une action de proximité dans les interventions régionales.

Amélioration de la visibilité et de la lisibilité de la Normandie

Comme en matière de prospection économique internationale, la fusion ferait coïncider réalité internationale et réalité administrative et permettrait de porter et valoriser le titre de 5^{ème} région française.

4.2.2.3 Synthèse

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.

4.2.3 Volet transport : des gains stratégiques et opérationnels renforçant les projets et le service rendu

L'intervention des Régions en matière de transport comprend 4 segments :

Routes

Rail

Ports et fleuves

Aéroports

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les directeurs concernés, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Transport			
	Rail	Route	Ports et fleuves	Aéroports
Une politique publique plus économe				
Réalisation d'économies d'échelle				
Mutualisation des outils				
Economies d'encadrement				
Rationalisation des équipes				
Alourdissement des coûts de gestion				
Une politique publique plus puissante				
Projets plus forts				
Effets leviers maximisés				
Poids plus important dans les échanges et négociations				
Atteinte d'une taille critique				
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité				
Saupoudrage des actions				
Une politique publique mieux conçue				
Reflexion stratégique enrichie				
Investissement sur des sujets innovants				
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts				
Expérimentation				
Développement de nouvelles prestations				
Fusion d'autres acteurs				
Non intégration des politiques				
Une politique publique mieux déployée				
Compétences enrichies				
Meilleure coordination interne et unité de décision				
Meilleure mise en réseau des acteurs				
Eloignement du terrain				
		Effets potentiels positifs		
		Effets neutres		
		Risques à prendre en compte		

4.2.3.1 Les impacts communs à tous les segments

Enrichissement de la réflexion stratégique

La fusion devrait permettre à la nouvelle Région d'enrichir sa réflexion stratégique sur la question des transports, notamment en disposant des moyens de réflexion et de programmation que lui apporterait la réalisation d'un schéma régional unique des infrastructures et des transports et d'un CPER unique. Cet enrichissement permettrait une nouvelle hiérarchisation des actions à l'échelle de la Normandie.

L'intermodalité pourrait ainsi être promue à l'échelle du grand territoire normand, la Région étant susceptible d'agir sur tous les modes de transport. La prise en compte de logiques d'itinéraires plus globales pour les usagers permettrait également de dépasser des intérêts propres à chacune des deux Régions ; il en serait ainsi par exemple, pour la liaison ferroviaire Rouen-Caen-Le Mans-Tours, pour l'investissement dans le développement du réseau inter-villes Rouen / Caen / Le Havre, ou encore pour le développement d'une solidarité interportuaire et la réflexion sur la question des niches d'activités exercées par les ports. Sur ce dernier point, il paraît clair que la partie portuaire du CPER a davantage été discutée en Haute-Normandie qu'en Basse-Normandie ; ceci aurait sans doute été différent avec un seul CPER.

Le seul dossier sur lequel les deux Régions sont allées loin ensemble est celui de l'aéroport de Deauville. Les difficultés de ce projet montrent que la seule fusion ne suffirait pas à garantir le succès de grands projets, mais elle constitue sans doute un moyen d'avancer dans la réflexion stratégique.

Projets plus forts

Cette amélioration de la capacité de réflexion stratégique pourrait ainsi logiquement déboucher sur la concentration de moyens plus importants sur les grands projets, rendant ainsi ces derniers plus forts.

Dans cette logique, 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'Île-de-France.

Effets leviers maximisés

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. Cela constituerait un pas supplémentaire significatif vers une plus grande ouverture d'un système cloisonné, améliorant ainsi le service rendu aux usagers. Il serait par ailleurs beaucoup plus difficile pour une AOT de se mettre à l'écart des discussions, une fois le mouvement lancé.

Meilleure coordination et unité de la décision

Ce point est lié à l'ensemble des points précédents : une grande Région bénéficierait de circuits de coordination raccourcis et rendus plus efficaces, pour préparer des décisions publiques et développer un discours unique et cohérent.

Une situation de compromis difficile entre Haute et Basse-Normandie, comme celui qui a été réalisé pour donner un avis sur les Zones Industrielles-Portuaires Eure Calvados (ZIPEC), serait traitée plus simplement dans le cadre d'une seule grande Région.

Economies d'encadrement et compétences enrichies

Le fait de cumuler les effectifs au sein d'une seule direction chargée des transports, est logiquement source d'économies d'encadrement, notamment pour ce qui est du directeur et des chefs de service. Toutefois, une nouvelle organisation pourra également générer des besoins en cadres, nécessaires pour traiter et/ou approfondir des sujets aujourd'hui peu ou pas exploités par les deux Régions séparées.

4.2.3.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Des impacts plus spécifiques sont escomptés en fonction des différents segments.

Rail

Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

La grande Région normande pourrait porter un discours plus fort et plus cohérent par rapport aux autres acteurs et partenaires. Les interlocuteurs extérieurs de la Région en matière de transports (SNCF, RFF, Etat, STIF...) seraient moins à même de jouer de la division des positions entre les deux Régions. Ainsi, par exemple, le développement de la ligne vers Paris, commune aux deux régions actuelles aurait été rendu plus simple grâce à la fusion.

Développement de nouvelles prestations dans une logique d'amélioration du service rendu

En atteignant une masse critique d'usagers, une grande Région normande pourrait développer de nouveaux services tels que des produits de type « carte orange » articulée à d'autres partenaires du Bassin parisien.

Fusion d'autres acteurs

Suite au rapprochement des deux Régions, un certain nombre d'acteurs du secteur pourrait également fusionner afin de réaliser des économies d'échelle et de mutualiser leurs moyens (ex : délégations TER, services de l'Etat, RFF...).

Economies d'échelle

Il n'est pas certain que la fusion générerait des économies importantes en matière de modernisation du matériel roulant. En effet, au-delà des logiques technico-économiques différentes qui existent aujourd'hui entre les deux régions, les achats de matériel sont déjà réalisés selon des modalités inter-régionales. Cette situation ne serait donc pas fondamentalement modifiée par la fusion. En revanche, dans le domaine de la gestion du parc de matériel, la fusion pourrait permettre une meilleure utilisation du matériel dans le cadre d'un parc TER commun.

Routes

Sur ce segment, la fusion ne devrait pas entraîner d'impacts véritablement spécifiques, par rapport à l'ensemble des impacts génériques évoqués ci-dessus dont bénéficierait bien entendu le segment routes, sauf pour l'achèvement d'itinéraires interrégionaux : RN12 Paris-Alençon.

Ports et fleuves

Poids plus importants dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

Dans le cadre de la négociation du CPER, une grande Région normande aurait plus de poids face à l'Etat pour porter ses positions sur de grands projets tels que l'aménagement de Port 2000 ou le développement de la vallée de la Seine.

4.2.3.3 Synthèse

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 (la Direction des Transports se déplacerait pour participer aux comités de ligne).

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.

4.2.4 Volet environnement et développement durable : une meilleure articulation des problématiques administratives aux réalités écologiques

L'intervention de la Région en matière d'environnement et développement comprend 6 segments :

Milieus naturels

Eau

Energie

Qualité de l'air

Education à l'environnement

Relations aux entreprises

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les directeurs concernés, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Environnement et développement durable					
	Milieus naturels	Eau	Energie	Qualité de l'air	Education à l'environnement	Relations aux entreprises
Une politique publique plus économe						
Réalisation d'économies d'échelle						
Mutualisation des outils						
Economies d'encadrement						
Rationalisation des équipes						
Alourdissement des coûts de gestion						
Une politique publique plus puissante						
Projets plus forts						
Effets leviers maximisés						
Poids plus important dans les échanges et négociations						
Atteinte d'une taille critique						
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité						
Saupoudrage des actions						
Une politique publique mieux conçue						
Reflexion stratégique enrichie						
Investissement sur des sujets innovants						
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts						
Expérimentation						
Développement de nouvelles prestations						
Fusion d'autres acteurs						
Non intégration des politiques						
Une politique publique mieux déployée						
Compétences enrichies						
Meilleure coordination interne et unité de décision						
Meilleure mise en réseau des acteurs						
Eloignement du terrain						

Effets potentiels positifs

Effets neutres

Risques à prendre en compte

4.2.4.1 Les impacts communs à tous les segments

Mutualisation des outils

Les outils de communication sur les politiques de la Région en matière d'environnement et de développement durable pourraient être mutualisés afin d'améliorer la visibilité de l'action régionale vers le public. Il serait ainsi possible de faire bénéficier le territoire haut-normand du niveau plus développé de communication atteint en ce domaine par la Basse-Normandie.

Meilleure coordination et unité de la décision

L'existence d'une seule grande Région limiterait ou réduirait à zéro les temps de coordination qui peuvent exister aujourd'hui pour articuler des dispositifs ou des objectifs d'action sur les deux territoires. L'unité de décision qui découlerait de la fusion permettrait de formaliser un discours unique et cohérent dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Economies d'encadrement et compétences enrichies

Comme pour les autres directions, le fait de cumuler les effectifs au sein d'une seule direction chargée de l'environnement et du développement durable est logiquement source d'économies d'encadrement, notamment pour ce qui est du directeur et des chefs de service. Toutefois, la mise en place d'une nouvelle organisation pourra amener la création potentielle de nouveaux services sur des sujets peu ou pas exploités par les deux Régions séparées. Ceux-ci nécessiteront la présence d'encadrants (chefs de service) et de cadres spécialisés.

4.2.4.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Par ailleurs, des impacts spécifiques sont escomptés en fonction des différents segments.

Milieux naturels

Investissement sur des sujets innovants

La fusion des deux Régions serait l'occasion d'investir des champs d'action nouveaux ou innovants qui devraient se développer en matière d'environnement et de développement durable dans les années à venir, du fait de la montée en charge des préoccupations en ce domaine. On peut citer par exemple, les corridors écologiques pour partager une vision commune et cohérente de la biodiversité, la constitution de réserves naturelles régionales, la mise en place d'aires marines protégées.

Mise en réseau des acteurs et transferts des bonnes pratiques

Concernant les parcs naturels régionaux, la mise en réseau des trois parcs bas-normands pourrait être étendue à celui qui appartient à la Haute-Normandie. Il deviendrait ainsi possible d'accroître la mutualisation des outils de suivi (SIG, observatoires) et de communication. Des actions comme « le mois des parcs » pourraient être étendues. La Région pourrait même aller jusqu'à soutenir la création d'un réseau de gestionnaires d'espaces naturels.

Effets leviers maximisés

La grande Normandie aurait une meilleure capacité à focaliser les achats de terrains par le Conservatoire du littoral sur certaines zones sensibles. Elle pourrait en effet concentrer l'application d'un budget renforcé, en choisissant de privilégier certaines actions au détriment d'autres.

Dans certains cas cependant, la fusion ne procurerait pas forcément d'avantages. Ainsi, le territoire normand continuerait à relever de deux conservatoires botaniques différents du fait de la diversité des milieux naturels. De même, les conservatoires des sites naturels ne gagneraient pas forcément à un rapprochement, car il s'agit d'approches locales.

Réflexion stratégique enrichie

D'une manière générale, la fusion permettrait de développer une réflexion globale, articulant l'ensemble des actions présentes en ce domaine. Elle pourrait donner du sens à une politique mieux conçue, non inflationniste, mettant en cohérence les réserves régionales, les espaces naturels sensibles des Conseils Généraux, les zones fragiles humides... Plus largement, une meilleure vision commune du SRADT et de ses trames vertes serait envisageable.

Eau

Sur ce segment, l'impact de la fusion semble faible du fait du poids de la logique de bassins versants et de l'existence d'un certain nombre d'outils et de dispositifs prenant en compte des échelles géographiques adaptées : syndicats de bassins versants, contrat-cadre de l'Agence de l'eau...

Amélioration de la visibilité et de la lisibilité

La fusion fournirait cependant une plus grande lisibilité et un poids plus important à la politique de l'eau à l'échelle régionale.

Energie

Enrichissement de la réflexion stratégique

La fusion permettrait un travail plus cohérent sur ce thème entre les deux Régions, tout plan climat dépassant en effet les frontières administratives.

La cohérence de la gestion de la ressource en bois sur la durée serait également améliorée par la fusion.

Mutualisation des outils

De nouveaux outils de gestion des aides régionales pourraient être mis en place ou expérimentés, pour instruire et suivre les dossiers d'aides (ex : création d'une centrale de gestion). Il deviendrait en effet possible d'amortir sur un volume plus important, des outils trop coûteux pour une seule région actuelle. Cette amélioration de la productivité administrative de gestion des dossiers nécessiterait une harmonisation des aides aux particuliers.

Qualité de l'air

Enrichissement de la réflexion stratégique

Une démarche cohérente et homogène sur le PRQA permettrait d'articuler entre les deux territoires actuels, les actions engagées. Elle permettrait par exemple de mieux identifier les flux d'air allant des zones industrielles haut-normandes vers les territoires bas-normands.

Fusion d'autres acteurs

Chacune des deux Régions dispose aujourd'hui d'une association dédiée sur la thématique de la qualité de l'air. Celles-ci pourraient se rapprocher afin de mutualiser leurs moyens.

Education à l'environnement

Développement de nouvelles prestations

Une fusion permettrait d'investir réellement sur l'éducation à l'environnement qui reste peu soutenue dans les deux Régions.

Mise en réseau des acteurs

Des possibilités intéressantes de mutualisation seraient envisageables pour l'AREHN.

Le rôle de la Région pourrait également s'orienter vers des actions de soutien à la structuration des réseaux associatifs par exemple.

Relations aux entreprises

Développement de nouvelles prestations dans une logique d'amélioration de l'efficacité du service

La nouvelle Région disposerait d'un poids plus important lui permettant d'aider des entreprises spécialisées à émerger sur des questions d'éco-innovation, d'éco-conception ou d'éco-construction.

4.2.4.3 Synthèse

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.

Dans un certain nombre de domaines environnementaux, cette approche serait portée par le fait de déployer les actions sur un territoire écologiquement plus cohérent, c'est-à-dire dépassant les frontières administratives.

Toutefois, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces retombées ne pourraient pas être atteintes par une coopération renforcée, autant que par une fusion des deux entités.

4.2.5 Volet enseignement : un éloignement préjudiciable des territoires

L'intervention de la Région en matière d'enseignement comprend 3 segments :

Lycées

Action éducative

Enseignement supérieur

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les directeurs concernés, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Enseignement		
	Lycées	Action éducative	Enseignement supérieur
Une politique publique plus économe			
Réalisation d'économies d'échelle			
Mutualisation des outils			
Economies d'encadrement			
Rationalisation des équipes			
Alourdissement des coûts de gestion			
Une politique publique plus puissante			
Projets plus forts			
Effets leviers maximisés			
Poids plus important dans les échanges et négociations			
Atteinte d'une taille critique			
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité			
Saupoudrage des actions			
Une politique publique mieux conçue			
Reflexion stratégique enrichie			
Investissement sur des sujets innovants			
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts			
Expérimentation			
Développement de nouvelles prestations			
Fusion d'autres acteurs			
Non intégration des politiques			
Une politique publique mieux déployée			
Compétences enrichies			
Meilleure coordination interne et unité de décision			
Meilleure mise en réseau des acteurs			
Eloignement du terrain			

Effets potentiels positifs
Effets neutres
Risques à prendre en compte

4.2.5.1 Les impacts communs à tous les segments

Globalement, en dehors des économies d'encadrement et de la meilleure coordination des décisions internes, le volet « enseignement » ne semble pas susceptible de bénéficier de manière significative de la fusion, du fait de son positionnement comme une compétence de gestion d'établissements, plus que comme une compétence d'animation, d'impulsion et d'orientation.

4.2.5.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Lycées

Economies d'échelle

L'arbitrage entre les deux stratégies d'intervention sur les lycées développées aujourd'hui respectivement par la Haute et la Basse-Normandie, à savoir construction dans un cas (moins long mais plus cher) et restructuration dans l'autre (plus long mais moins cher), n'engendrerait vraisemblablement pas d'économie d'investissements à moyen et long terme.

Sur un autre registre, il y aurait vraisemblablement peu d'économies d'échelle en fonctionnement, car chaque Région groupe déjà ses commandes au niveau des lycées et il ne semble pas certain qu'un doublement des lycées concernés par une commande, amène encore des économies significatives. En matière de restauration, ces économies seraient également faibles puisque celle-ci est gérée de manière autonome par les gestionnaires de lycées.

Poids plus important dans les échanges et les négociations

La fusion ne modifierait pas fondamentalement le rapport de forces entre la Région et l'Etat. Le poids plus important dont disposerait une grande Région par rapport à l'Etat ne l'empêcherait pas de rester dépendante des directives du Ministère de l'Education Nationale, et de ne pas avoir d'autorité sur les gestionnaires des lycées.

Eloignement du terrain

Il est très net que la politique des lycées nécessite une forte proximité des services de la Région, que le regroupement sur un seul site pourrait altérer. L'éloignement des services régionaux est donc une problématique forte que la fusion obligerait sans doute à traiter de manière renforcée par rapport aux pratiques actuelles.

Alourdissement des coûts de gestion

Depuis la loi du 13 août 2004, les Régions sont également responsables du recrutement et de la gestion (notamment de la rémunération) des personnels non enseignant de ces établissements (personnels techniciens, ouvriers et de service, dits TOS). Il faudra prendre en compte que le nombre de ces personnels techniques des lycées doublerait suite à la fusion, nécessitant peut-être une organisation interne spécifique pour traiter leurs dossiers.

Action éducative

Développement de nouvelles prestations

On ne peut s'attendre à un enrichissement fort des actions éducatives du fait d'une couverture déjà importante dans ce domaine.

Enseignement supérieur

Développement de nouvelles prestations

Dans ce domaine également, 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'Ile-de-France.

La rationalisation des implantations universitaires ne semble pas de nature à influencer significativement sur ces tendances.

4.2.5.3 Synthèse

Aucune vraie retombée en matière d'enseignement ne semble donc à attendre de la fusion, ce qui constitue une situation particulière de cette politique régionale au regard de la fusion.

Pour que des effets significatifs se fassent sentir, il faudrait envisager des changements radicaux qui modifient fortement l'échelle de traitement des interventions régionales et amènent à supprimer des sites. Par exemple, l'établissement d'une règle posant comme plancher pour un lycée, un effectif minimum de 1.200 élèves par exemple, obligerait à redéfinir les implantations et les établissements et à réviser la carte des formations. De même, le transfert des gestionnaires d'établissement à la Région pourrait également avoir des retombées importantes. Ce n'est que dans ce type de conditions que la grande Région normande pourrait alors dégager des marges de manœuvre dans son action.

4.2.6 Volet formation : une approche plus homogène permettant la consolidation de parcours professionnels

L'intervention de la Région en matière de formation comprend 4 segments :

Formation professionnelle

Formation sanitaire et sociale

Apprentissage

Aide à l'emploi

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les directeurs concernés, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Formation		
	Apprentissage	Formation professionnelle	Aide à l'emploi
Une politique publique plus économe			
Réalisation d'économies d'échelle			
Mutualisation des outils			
Economies d'encadrement			
Rationalisation des équipes			
Alourdissement des coûts de gestion			
Une politique publique plus puissante			
Projets plus forts			
Effets leviers maximisés			
Poids plus important dans les échanges et négociations			
Atteinte d'une taille critique			
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité			
Saupoudrage des actions			
Une politique publique mieux conçue			
Reflexion stratégique enrichie			
Investissement sur des sujets innovants			
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts			
Expérimentation			
Développement de nouvelles prestations			
Fusion d'autres acteurs			
Non intégration des politiques			
Une politique publique mieux déployée			
Compétences enrichies			
Meilleure coordination interne et unité de décision			
Meilleure mise en réseau des acteurs			
Eloignement du terrain			
		Effets potentiels positifs	
		Effets neutres	
		Risques à prendre en compte	

4.2.6.1 Les impacts communs à tous les segments

Enrichissement de la réflexion stratégique

La définition d'un Plan Régional de la formation professionnelle unique pour la grande Normandie permettrait une mise à plat de l'action régionale afin d'améliorer le service rendu au public (simplification de l'intervention, optimisation des dispositifs, identification de leviers pour améliorer la mise en réseau des acteurs...).

Par ailleurs, le fait de raisonner à l'échelle d'un territoire plus important, bénéficiant d'un plus grand nombre d'entreprises, serait porteur de dynamisme et de débouchés pour les bénéficiaires de formation.

La combinaison des réflexions existantes dans chacune des deux Régions permettrait ainsi de :

- Etablir une carte des formations plus cohérente afin d'améliorer la répartition de certaines filières sur l'ensemble du territoire normand et de favoriser la proximité des centres de formation ou d'apprentissage (la population normande se caractérisant par une faible mobilité) ;
- Développer des « niches » de formation correspondant à des spécificités régionales ou permettant de créer des filières rares pour attirer des bénéficiaires (ex : à l'heure actuelle, l'imprimerie est peu développée en Basse-Normandie et les bénéficiaires vont en Haute-Normandie).

Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

La fusion des deux Régions n'entraînerait pas de manière automatique la fusion des deux rectorats. Aussi, les négociations seraient rendues plus difficiles et les rapports de force moins équilibrés. Chacun des recteurs pourrait ne pas forcément s'inscrire dans une politique régionale qui aurait été conçue à une échelle plus large et poursuivrait un objectif d'équité et d'harmonisation.

Concernant les branches professionnelles, certaines sont déjà interrégionales (ex : hôtellerie-restauration, agriculture...) ; d'autres en revanche auraient des difficultés à fusionner (ex : métallurgie) du fait de spécificités régionales.

Au total cependant, une grande Région pourrait imposer un discours unique et cohérent aux autres acteurs et partenaires dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage. L'objectif serait que la stratégie de la Région soit suivie par les différents acteurs socio-économiques afin de permettre la consolidation de parcours professionnels.

Mutualisation des outils

Certains outils et dispositifs ont déjà été développés en commun par les deux Régions (ex : CRIJ et atout stage). Il conviendrait cependant d'analyser au cas par cas les différents outils pour savoir si les problématiques sont les mêmes et si l'on peut les généraliser. Par exemple, un site Internet délivrant de l'information en continu sur l'orientation et la formation gagnerait à être mutualisé ; en revanche l'implantation d'une antenne de la cité des métiers à Caen ne serait pas forcément pertinente. De la même façon, s'agissant de la mise en place de points d'accueil-information sur le territoire, il aurait été avantageux d'établir un cahier des charge commun, mais l'inconvénient sur le long terme aurait été de démultiplier les déplacements des agents de la Région sur les différents sites pour contrôler leur bon fonctionnement.

Meilleure coordination et unité de la décision

La coopération et les échanges entre les deux Régions sont déjà très importants dans le domaine de la formation, comme en témoigne le travail réalisé en commun sur la décentralisation de l'AFPA. Cela tient en grande partie à une bonne entente entre personnes et à des occasions multiples de rencontres (ex : réunions de l'ARF...). Or, au sein d'une seule institution, il n'est pas évident que le dialogue soit plus facile à établir, la circulation de l'information n'étant souvent pas optimale. Il reste ainsi à démontrer que ces difficultés potentielles ne se concrétiseraient pas avec la fusion.

Economies d'encadrement et compétences enrichies

Le nouveau directeur aurait à encadrer une équipe dont les effectifs auraient doublé. Cela pose la question du métier des encadrants et de leur évolution toujours plus forte, du passage d'un rôle de technicien à un rôle de manager. Il y aurait donc une réelle réflexion à mener sur la façon dont il faut accompagner les encadrants dans cette évolution de leurs métiers.

Par ailleurs, le fait de cumuler les effectifs au sein d'une seule direction chargée de la formation est logiquement source d'économies d'encadrement, notamment pour ce qui est du directeur. Toutefois, une nouvelle organisation sera nécessairement mise en place avec la création potentielle de nouveaux services sur des sujets peu ou pas exploités par les deux Régions séparées. Ceux-ci nécessiteront la présence d'encadrants (chefs de service) et de cadres spécialisés sur des sujets de niche et innovants.

4.2.6.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Sur les 4 segments identifiés, aucun impact spécifique n'a été soulevé. Les impacts se situent au niveau global, comme indiqué ci-dessus.

4.2.6.3 Synthèse

Globalement, la fusion aurait un impact très positif sur l'élaboration d'un PRDFP unique et d'une carte des formations cohérente et homogène. L'utilisateur 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.

Au-delà de cette retombée importante, les effets positifs de la fusion resteraient sans doute limités, du fait d'une coopération déjà importante entre les deux régions actuelles, en matière de formation.

4.2.7 Aménagement du territoire : une plus grande capacité à construire le projet du territoire régional

L'intervention des Régions en matière d'aménagement du territoire comprend 3 segments :
 Politiques territoriales contractuelles,
 Rénovation urbaine et la politique de la ville,
 Habitat et foncier.

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les Directeurs, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Aménagement du territoire		
	Politiques territoriales contractuelles	Rénovation urbaine et politique de la ville	Habitat et foncier
Une politique publique plus économe			
Réalisation d'économies d'échelle			
Mutualisation des outils			
Economies d'encadrement			
Rationalisation des équipes			
Alourdissement des coûts de gestion			
Une politique publique plus puissante			
Projets plus forts			
Effets leviers maximisés			
Poids plus important dans les échanges et négociations			
Atteinte d'une taille critique			
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité			
Saupoudrage des actions			
Une politique publique mieux conçue			
Reflexion stratégique enrichie			
Investissement sur des sujets innovants			
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts			
Expérimentation			
Développement de nouvelles prestations			
Fusion d'autres acteurs			
Non intégration des politiques			
Une politique publique mieux déployée			
Compétences enrichies			
Meilleure coordination interne et unité de décision			
Meilleure mise en réseau des acteurs			
Eloignement du terrain			
		Effets potentiels positifs	
		Effets neutres	
		Risques à prendre en compte	

4.2.7.1 Les impacts communs à tous les segments

Enrichissement de la réflexion stratégique

L'impact en matière d'enrichissement de la réflexion stratégique passe, pour l'aménagement du territoire, par l'élaboration préalable de nouveaux documents de programmation. Une réflexion stratégique 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. Ceci apparaît de manière particulièrement nette pour la zone spécifique que constitue l'estuaire de la Seine, sur laquelle une stratégie plus forte et mieux partagée pourrait être mise en œuvre.

Cette approche impliquerait de travailler en profondeur sur l'articulation de stratégies d'intervention qui, à l'heure actuelle, restent différentes pour chacune des deux Régions. Schématiquement, il est en effet possible de considérer qu'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. En l'absence de cette approche, on assisterait en effet à un risque net d'affadissement de la politique globale d'aménagement du territoire normand, par juxtaposition d'actions non articulées.

Meilleure coordination et unité de la décision

Une stratégie portée par une autorité unique diminue les coûts de coordination et fournit une garantie plus forte d'application des décisions.

Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

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. L'équilibre politique entre exécutifs départementaux et exécutif régional pourrait se révéler plus prégnant que les articulations entre politiques publiques départementales et régionale.

Mise en réseau d'acteurs

Au-delà du poids dont serait mécaniquement dotée la Région (cf.supra), le Conseil régional de Normandie pourrait, davantage qu'aujourd'hui, participer à l'animation de ces réseaux.

Mutualisation d'outils

La mutualisation d'outils constituerait vraisemblablement un apport positif de la fusion. 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 ; le développement d'un centre de ressources relatif à l'observation, l'évaluation et la prospective territoriale pourrait être renforcé, avec la présence de compétences spécialisées.

Economies d'encadrement et compétences enrichies

Ces deux impacts potentiels positifs sont traités ensemble du fait de leur lien : le fait de constituer une équipe d'environ 35 personnes par rapport aux deux équipes actuelles, amènerait naturellement des économies d'encadrement au niveau de la direction et des différents services, qui permettraient d'envisager un développement des compétences des équipes. En effet, il deviendrait possible de spécialiser certains cadres du fait d'un effectif plus important, plutôt que d'avoir des généralistes comme aujourd'hui, du fait d'équipes de petite taille.

4.2.7.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Les impacts identifiés s'appliquent aux trois segments qui composent la politique d'aménagement du territoire : les politiques territoriales contractuelles, la rénovation urbaine et la politique de la ville, l'habitat et le foncier. Il n'a pas été identifié d'impacts spécifiques liés à un segment particulier.

4.2.7.3 Synthèse

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.

Cependant, la question de la proximité reste posée, le recentrage sur une seule agglomération capitale pouvant créer des déséquilibres sur le plan territorial. Aussi, il faudra trouver des alternatives à ce nouvel éloignement des équipes régionales.

4.2.8 Volet qualité de la vie : une nouvelle capacité d'action, culturelle et sportive, facteur d'attractivité

L'intervention de la Région en matière de formation comprend 4 segments :

Culture/patrimoine

Sport

Jeunesse/vie associative

Santé

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les directeurs concernés, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	Qualité de la vie			
	Culture / patrimoine	Jeunesse / Vie associative	Sport	Santé
Une politique publique plus économe				
Réalisation d'économies d'échelle				
Mutualisation des outils				
Economies d'encadrement				
Rationalisation des équipes				
Alourdissement des coûts de gestion				
Une politique publique plus puissante				
Projets plus forts				
Effets leviers maximisés				
Poids plus important dans les échanges et négociations				
Atteinte d'une taille critique				
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité				
Saupoudrage des actions				
Une politique publique mieux conçue				
Reflexion stratégique enrichie				
Investissement sur des sujets innovants				
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts				
Expérimentation				
Développement de nouvelles prestations				
Fusion d'autres acteurs				
Non intégration des politiques				
Une politique publique mieux déployée				
Compétences enrichies				
Meilleure coordination interne et unité de décision				
Meilleure mise en réseau des acteurs				
Eloignement du terrain				
		Effets potentiels positifs		
		Effets neutres		
		Risques à prendre en compte		

4.2.8.1 Les impacts communs à tous les segments

Enrichissement de la réflexion stratégique

La fusion des deux Régions normandes nécessiterait l'élaboration d'une nouvelle stratégie régionale en matière de culture et de sport, en définissant des orientations politiques marquées à l'échelle d'un nouveau territoire régional. Cette stratégie pourrait s'appuyer sur la notoriété internationale de la Normandie pour accroître l'attractivité de la Région en organisant par exemple des manifestations culturelles et artistiques de renom.

De la même manière concernant la santé, la stratégie d'une grande Région permettrait de mieux traiter les enjeux de recherche, d'innovation et d'équipements.

Atteinte d'une taille critique

Une grande Région normande permettrait de disposer des effectifs nécessaires pour structurer davantage l'enseignement artistique et sportif. Il pourrait ainsi être développé des cursus professionnalisant. La Région pourrait se doter d'établissements d'enseignement supérieur dédiés (ex : une école supérieure des beaux-arts, l'extension de l'école d'architecture de Haute-Normandie, etc.).

Projets plus forts

L'union des deux Régions permettrait d'investir dans des programmations et des équipements culturels et sportifs à plus forte notoriété et à rayonnement national, voire international (ex : projet de construction d'un palais des sports de 15000 spectateurs à Rouen, développement en réseau des centres dramatiques, organisation de saisons autour d'une thématique culturelle...). Par ailleurs, la fusion permettrait éventuellement de renforcer les équipements de niveau régional.

Mise en réseau des acteurs

La grande Normandie serait susceptible de permettre une extension et une structuration des réseaux d'acteurs et des établissements culturels et sportifs existants (ex : mettre en place un tête de réseau CREPS). La fusion pourrait également faciliter la circulation des artistes et sportifs sur le territoire. Dans une certaine mesure, la fusion des deux Régions rattraperait ainsi la société civile qui est souvent déjà organisée à un niveau interrégional (ex : les ligues sportives sont bi-académiques). Une grande Région aurait notamment la capacité de structurer ces réseaux sportifs et culturels disséminés sur le territoire.

Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

Une grande Région serait plus forte vis-à-vis des départements, mais également par rapport aux grandes Régions européennes.

Amélioration de la visibilité et de la lisibilité de la Région

Une grande Région normande rayonnerait davantage et pourrait accueillir des manifestations d'envergure internationale et de grands ensembles, tant dans le domaine culturel que sportif.

Mutualisation des outils

Certains développements d'outils informatiques (carte jeune, carte livre...) devraient être mutualisés.

Economies d'encadrement et compétences enrichies

Le fait de cumuler les effectifs au sein d'une seule direction chargée de la qualité de la vie est logiquement source d'économies d'encadrement et de développement des expertises. En effet, une nouvelle organisation sera nécessairement mise en place avec la création potentielle de nouveaux services sur des sujets peu ou pas exploités par les deux Régions séparées. Ceux-ci nécessiteront la présence d'encadrants (chefs de service) et de cadres spécialisés disposant de compétences spécifiques qui seraient plus à même de monter des projets avec des acteurs sportifs et culturels.

4.2.8.2 Les impacts spécifiques à certains segments

La plupart des impacts identifiés peuvent s'appliquer à l'ensemble des segments, exception faite d'un impact spécifique concernant l'inventaire du patrimoine, évoqué ci-après.

Culture / patrimoine

Réalisation d'économies d'échelle

La fusion des services de l'inventaire permettrait de les faire travailler en cohérence sur des sujets communs d'histoire et de patrimoine et de développer des outils communs : numérisation, banque régionale d'information...

4.2.8.3 Synthèse

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).

4.2.9 Volet International : une amélioration de la visibilité

L'intervention des Régions en matière d'international comprend 2 segments :

Développement européen et international

Coopération décentralisée

Les effets potentiels d'une fusion, analysés avec les Directeurs, sont synthétisés dans le tableau suivant :

	International	
	Développement européen et international	Coopération décentralisée
Une politique publique plus économe		
Réalisation d'économies d'échelle		
Mutualisation des outils		
Economies d'encadrement		
Rationalisation des équipes		
Alourdissement des coûts de gestion		
Une politique publique plus puissante		
Projets plus forts		
Effets leviers maximisés		
Poids plus important dans les échanges et négociations		
Atteinte d'une taille critique		
Amélioration de la visibilité et de la lisibilité		
Saupoudrage des actions		
Une politique publique mieux conçue		
Reflexion stratégique enrichie		
Investissement sur des sujets innovants		
Meilleure capacité d'absorption de nouveaux transferts		
Expérimentation		
Développement de nouvelles prestations		
Fusion d'autres acteurs		
Non intégration des politiques		
Une politique publique mieux déployée		
Compétences enrichies		
Meilleure coordination interne et unité de décision		
Meilleure mise en réseau des acteurs		
Eloignement du terrain		
		Effets potentiels positifs
		Effets neutres
		Risques à prendre en compte

4.2.9.1 Les impacts communs

► Enrichissement de la réflexion stratégique

La grande Normandie pourrait s'imposer comme le chef de file de l'Arc Manche et proposer une stratégie de développement à l'international en coordination avec l'ensemble des politiques opérationnelles. Il faudrait cependant réaliser un travail de diagnostic en amont pour savoir quels seraient les atouts communs sur lesquels la stratégie de développement devrait miser (ex : Port 2000, logistique...).

► Economies d'encadrement et compétences enrichies

Il y a de fortes complémentarités dans les savoir-faire et les domaines d'intervention des deux Régions à l'heure actuelle. Aussi, le fait de rapprocher les équipes permettrait de diversifier les domaines d'intervention ou de les renforcer (ex : favoriser la mobilité des jeunes, affirmer sa présence dans les réseaux européens).

► Amélioration de la visibilité et de la lisibilité

La Normandie bénéficie d'une forte notoriété internationale pour des raisons historiques (ex : Canada). La fusion permettrait de capitaliser sur cette image et de mettre en cohérence les institutions avec cette unité.

► Meilleure coordination et unité de décision

Le pilotage de certaines actions ou de certains opérateurs serait simplifié du fait de la fusion (ex : l'agence Normandie Développement qui est déjà interrégionale peut rencontrer des difficultés à être efficace du fait d'instructions susceptibles d'être contradictoires de la part des deux Régions ; l'action Campus paysan réalisée à Madagascar, conjointement par les Régions Haute et Basse-Normandie aurait gagné en cohérence avec une Région fusionnée. En effet, la Basse-Normandie la considérerait comme le soutien à une structure de formation géolocalisée et la Haute-Normandie comme le soutien à un programme itinérant). Enfin, le suivi de certains dossiers pourrait être amélioré.

4.2.9.2 Les impacts spécifiques à certains segments

Ouverture à l'international

► Poids plus important dans les échanges et négociations avec d'autres acteurs

Une grande Normandie aurait un poids plus important dans les échanges avec la Commission européenne. En revanche, elle perdrait une voix dans les votes.

► Economies d'échelle

La présence à Bruxelles d'un seul bureau pour représenter la grande Normandie permettrait de réaliser des économies de fonctionnement et de spécialiser certains agents sur des sujets spécifiques. Ce bureau serait plus important et pourrait accueillir des délégations et organiser des rencontres.

► Mutualisation d'outils

Les outils de communication et de représentation seraient mutualisés (ex : campagne de communication, présence sur des salons internationaux, organisation de colloque...). Par ailleurs, les dispositifs promus à l'étranger pour attirer des capitaux, seraient plus cohérents (ex : pôle de compétitivité, universités...)

► **Mise en réseau d'acteurs**

La fusion serait utile pour faciliter la mise en réseau et la diversification des réseaux d'acteurs universitaires, économiques... Cela permettrait d'entrer dans une logique d'internationalisation des filières économiques notamment et d'anticiper ainsi les évolutions technologiques sur chacune de ces filières.

Aide au développement

Aucun impact spécifique n'a été identifié sur ce segment.

4.2.9.3 Synthèse

L'impact majeur de la fusion sur le volet « international » est une affirmation de l'identité du territoire normand et l'amélioration de 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...)

Des mutualisations et des économies d'échelles sont par ailleurs à attendre, notamment au niveau de la représentation de la Région à Bruxelles (un seul bureau, des outils de communication uniques...).

Les savoir-faire des agents de la Région dans le domaine des coopérations internationales pourraient s'enrichir et une cellule de coordination pourrait être créée pour mieux travailler en transversalité avec les autres directions opérationnelles de la Région.

4.2.10 Synthèse des enseignements : des effets potentiels très variables, globalement et par politique publique

Synthèse par type d'effet

Le tableau ci-dessous présente dans l'ordre les impacts les plus récurrents sur les différentes politiques publiques :

	Economie	Transport	Environnement et développem durable	Enseignement	Formation	Aménagement du territoire	Qualité de la vie	International
Economies d'encadrement	X	X	X	X	X	X	X	X
Meilleure coordination et unité de décision	X	X	X	X	X	X	X	X
Enrichissement de la réflexion stratégique	X	X	X		X	X	X	X
Mutualisation des outils	X		X		X	X	X	X
Eloignement du terrain				X	X	X	X	
Poids plus important dans les échanges					X	X	X	
Mise en réseau d'acteurs			X			X	X	X
Amélioration visibilité et lisibilité	X						X	X
Projets + forts		X						X
Effets leviers maximisés		X						

	une politique plus économe / plus coûteuse ?
	une politique plus puissante / affaiblie ?
	une politique mieux conçue / plus dispersée ?
	une politique mieux déployée / moins accessible ?

Il apparaît que les impacts les plus fréquents concernent :

- ▶ L'amélioration de la conception stratégique des politiques publiques
- ▶ La réalisation d'économies sur les fonctions d'encadrement
- ▶ L'optimisation de la coordination et de l'unité de décision

En sens inverse, les effets de la fusion sur la « puissance » des différentes politiques semblent moins immédiatement perceptibles auprès de l'ensemble des politiques.

Enfin, certaines retombées sont rares telles que la rationalisation des équipes ou les économies d'échelle.

Globalement, les impacts semblent plus positifs ou neutres que négatifs. Toutefois, d'un point de vue opérationnel, les politiques qui nécessitent une forte proximité avec les territoires en tant que bénéficiaires finaux semblent susceptibles de rencontrer des difficultés dans leur mise en œuvre.

Synthèse par volet

La synthèse par volet combine les appréciations du tableau et les appréciations de synthèse.

Les volets de politiques publiques régionales peuvent ainsi être regroupés en trois catégories :

- ▶ Ceux qui bénéficieraient le plus de la fusion :
 - Transports
 - Qualité de la vie
 - International
- ▶ A l'opposé, ceux qui bénéficieraient peu de la fusion :
 - Lycées
- ▶ Enfin, entre les deux ensembles précédents, ceux qui en bénéficieraient sur certains aspects :
 - Economie (enrichissement stratégique, attractivité, mutualisation outils)
 - Environnement (cohérence stratégique, renforcement réseaux d'acteurs, mutualisation outils)
 - Formation (enrichissement et cohérence stratégiques)
 - Aménagement du territoire (enrichissement stratégique, poids face aux autres acteurs, mutualisation d'outils)

4.3 Une organisation cible permettant innovation et proximité, sans gain majeur d'effectifs

4.3.1 Analyse comparative des organisations d'autres grandes régions françaises

Cette partie vise à analyser et à comparer quatre organigrammes de régions de taille sensiblement comparables à celle d'une grande Région Normandie fusionnée : Rhône-Alpes, PACA, Bretagne et Pays de la Loire. Il s'agit de comprendre quels choix ont présidé à l'organisation des services régionaux et, le cas échéant, pourquoi des relais territoriaux de la Régions ont été mis en place et quelle est l'échelle territoriale pertinente d'implantation de ces relais.

Deux types d'organisation se distinguent en ce qui concerne l'administration régionale :

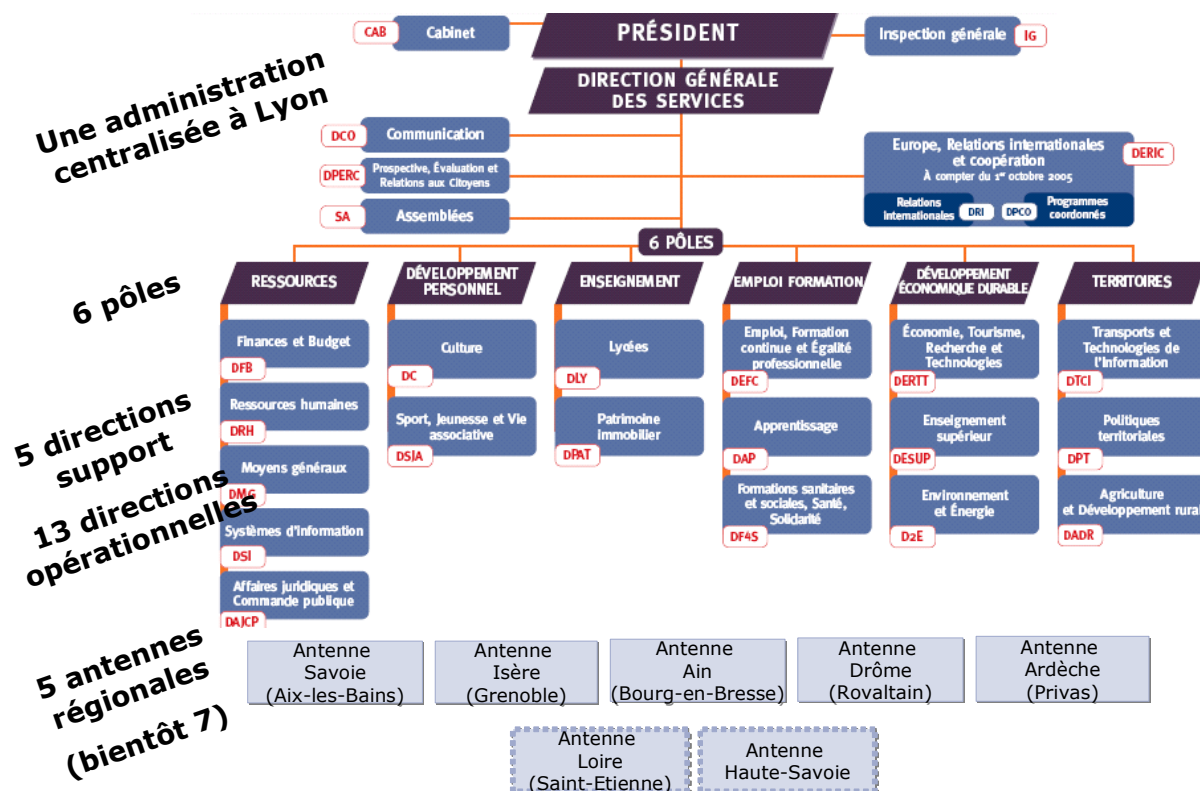
- ▶ une organisation par pôles,
- ▶ une organisation hiérarchique par directions.

On observe **une préférence pour l'organisation par grands pôles**, puisque parmi les quatre administrations régionales étudiées, trois sont structurées ainsi. 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.

En revanche, il est à noter que **chacune des quatre Régions étudiées a mis en place des espaces régionaux dans ses territoires**, et plus précisément à l'échelle du département. Véritables relais de l'institution sur les territoires, ces antennes ont deux objectifs :

- ▶ Renforcer, voire créer, la proximité de la Région avec ses administrés et jouer le rôle de plate-forme administrative, informative (accueil, information, documentation) et participative (organisation de débats avec les élus, les agents...) ;
- ▶ Améliorer la territorialisation, et donc l'efficacité, des politiques portées par l'institution : certaines missions régionales sont ainsi directement exercées dans les antennes, sur le terrain (Contrats Territoriaux Emploi Formation, assistance technique patrimoniale aux lycées pour la Région Rhône-Alpes par exemple, travaux d'analyse et de recherche pour la Région PACA, etc.). De même, ces antennes ont une vocation administrative, permettant par exemple le suivi des dossiers des administrés des territoires couverts.

Région Rhône-Alpes



La Région Rhône-Alpes comprend 1 100 agents pour plus de 5,6 millions d'habitants, soit un agent pour plus de 5 000 habitants.

Six pôles, installés à Lyon, regroupent 18 directions. Le pôle « Ressources » embrasse 5 directions « support ». Les autres pôles sont définis par grand type de politiques.

Trois directions transversales sont détachées et dépendent directement du DGS : Communication, Prospective, Evaluation et Relations aux Citoyens, et Europe, Relations internationales et Coopération.

La Région Rhône-Alpes, qui compte huit départements, a mis en place cinq antennes régionales. Deux autres seront ouvertes prochainement. A terme, tous les départements seront donc couverts par l'institution régionale.

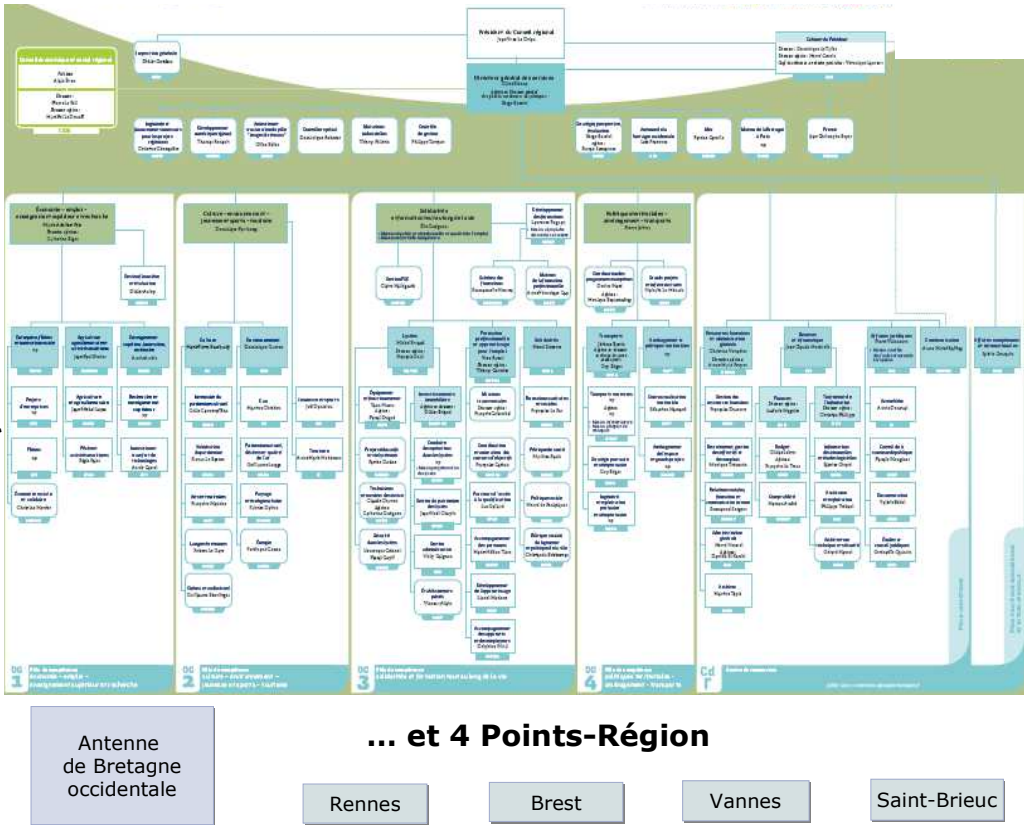
Région Bretagne

Un CR
localisé à
Rennes

4 pôles de
compétence

15 directions
dont 5
rattachées
directement
au DGS

Une antenne
territoriale
...



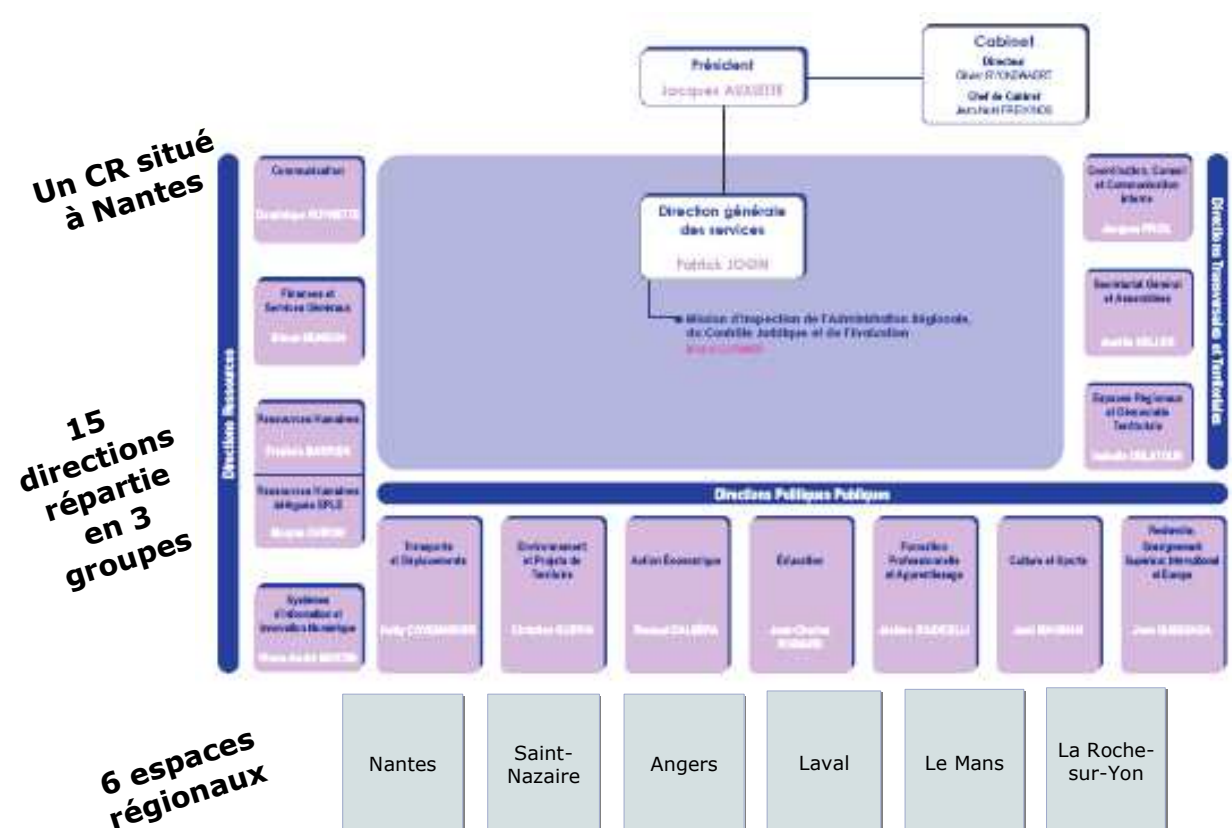
Le siège de la Région Bretagne est installé à Rennes, il regroupe l'ensemble des services de la Région. Ses services rassemblent 400 agents pour près de trois millions d'habitants (2,9), soit un agent pour 7 250 habitants.

De même que les deux Régions Rhône-Alpes et PACA, les services sont distribués en pôles de compétences (politiques publiques), au nombre de quatre, qui rassemblent 8 directions. Cinq directions transversales dépendent directement du DGS : RH et administration générale, Finances et informatique, Affaires juridiques, Communication et Affaires européennes et internationales.

Une antenne territoriale existe en Bretagne occidentale à Brest. Quatre Points-Régions, situés à Rennes, Brest, Vannes et Saint-Brieuc permettent de relayer l'action de la Région dans chacun de ses départements. En plus d'une vocation informative, ils sont notamment dédiés à la formation professionnelle.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Région Pays de la Loire



La Région emploie plus de 630 collaborateurs pour plus de 3,2 millions d'habitants, soit environ un agent pour un peu plus de 5 000 habitants.

Contrairement aux autres administrations régionales étudiées, la Région Pays de la Loire est organisée immédiatement en directions, au nombre de 13. Quatre sont des directions de fonctions support, sept de politiques publiques, trois transversales. Toutes ces directions sont directement rattachées au DGS. Il n'y a donc pas d'échelon intermédiaire entre la Direction générale des services et les directions en Région Pays de la Loire.

A l'instar des autres Régions, elle compte six espaces régionaux : Nantes, Saint-Nazaire, Angers, Laval, Le Mans, La Roche-sur-Yon, qui viennent relayer l'action de la Région dans les départements qui la composent. L'espace de Saint-Nazaire vient même compléter la présence du CR en Loire Atlantique et renforcer la couverture de l'institution régionale dans ce département.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

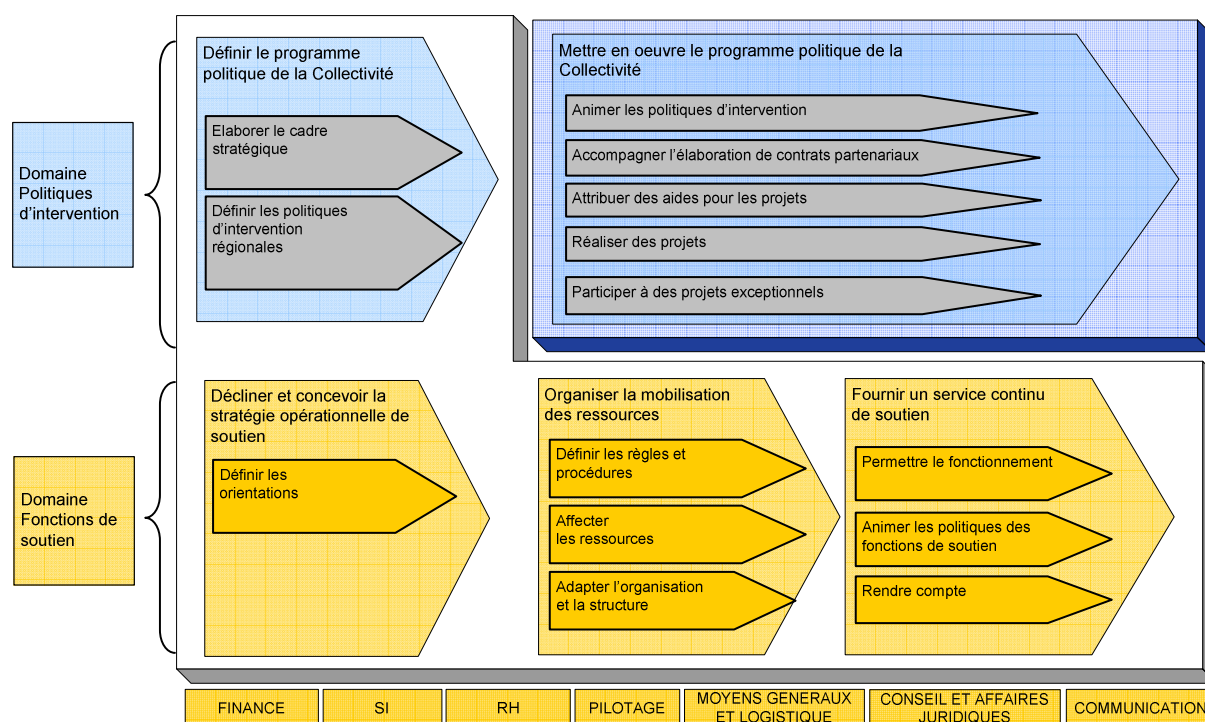
4.3.2 Scénarii d'organisation cible pour le siège du Conseil Régional fusionné et ses éventuelles structures territoriales

Présentation de l'approche de construction des scénarii d'organisation cible

Les scénarii d'impact sur l'organisation, les ressources humaines et les finances de l'éventuelle fusion entre la Haute-Normandie et la Basse-Normandie ont été élaborés selon la logique suivante :

1. **Trois scénarii d'organisation cible**, volontairement caricaturaux, ont été proposés.
2. **Ces scénarii sont ensuite explicités de la manière suivante :**
 - Description factuelle de l'organigramme
 - Analyse de l'organigramme au regard des deux axes retenus :
 - Axe 1 : regroupement géographique et/ou territorialisation

Chacun des scénarii proposés sera analysé au regard du niveau d'action de la Région. La cartographie d'ensemble des macro-processus d'une Région peut se présenter de la manière suivante, en distinguant les processus du domaine « politiques d'intervention » des processus du domaine « fonctions support » :



	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Il convient, pour chacun des scénarii cibles proposés, d'indiquer à quel niveau seront exécutés ces processus. Ainsi, à l'aide d'un code couleur, il sera déterminé si le processus est exécuté de manière centralisée ou territorialisée :

	Centralisé
	Territorialisé

- Axe 2 : centralisation / déconcentration de la gestion (i.e. gestion des politiques opérationnelles, instruction de dossiers, animation...). La déconcentration de la gestion n'aurait aucun impact sur le mode de gouvernance qui resterait toujours centralisé dans la capitale.

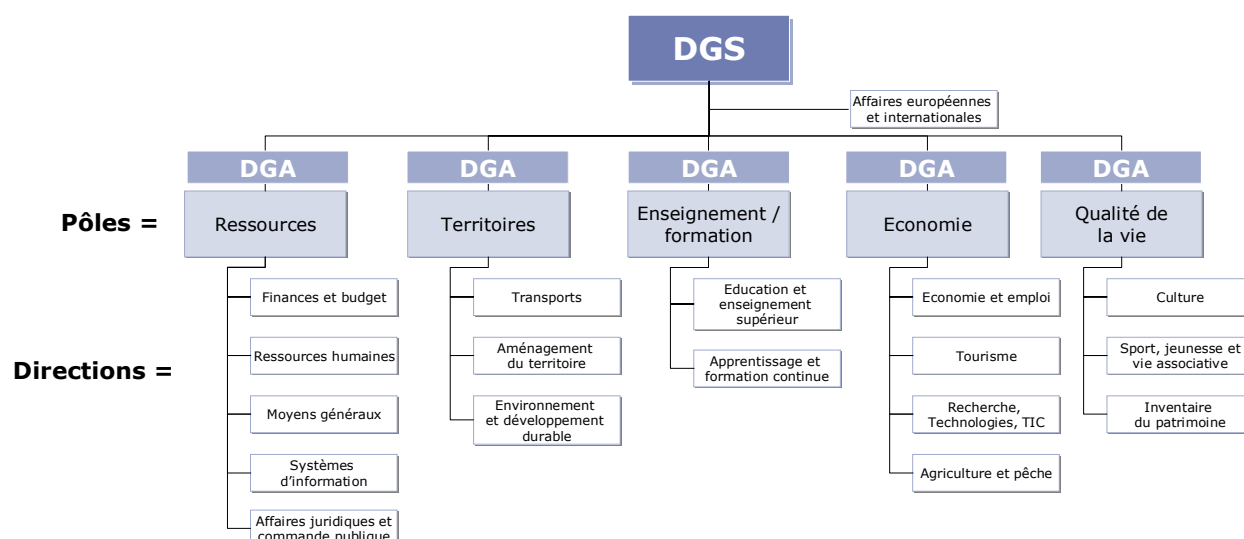
- Présentation des avantages et inconvénients

3. Pour chacun de ces scénarii, **les impacts d'évolution des effectifs** ont été calculés.

NB : Dans les trois scénarii présentés, les directions « support » sont localisées dans la capitale régionale.

Scénario 1 : une organisation centralisée

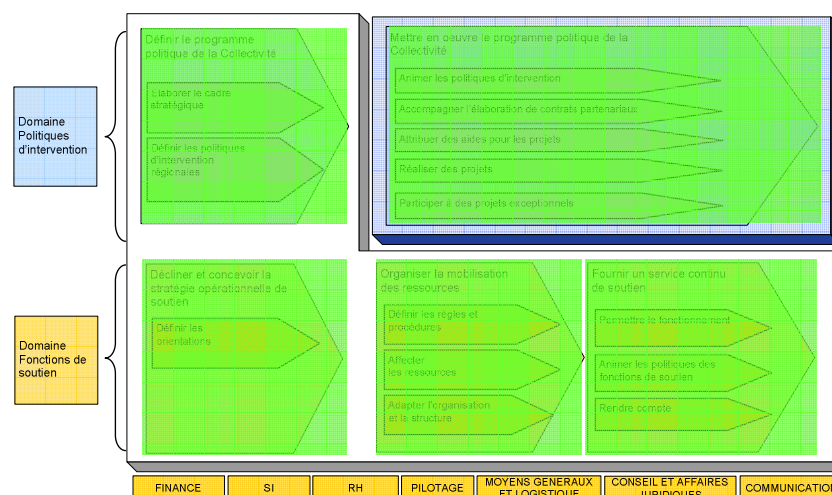
Ce scénario vise à regrouper, au sein d'un **lieu unique** (donc d'une capitale unique à choisir) et sous l'autorité d'un seul DGS, l'ensemble des fonctions organisées en grands pôles thématiques – répartis notamment sur la base de notre segmentation des politiques régionales –, avec chacun un directeur général adjoint et des directions. Les grandes Régions françaises évoluent à l'heure actuelle vers ce type d'organigramme qui permet d'introduire de la transversalité entre les directions et de travailler sur des objectifs communs. La Basse-Normandie avait d'ailleurs privilégié cette approche.



	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Analyse de l'organigramme au regard des deux axes retenus

Axe 1 : regroupement géographique et/ou territorialisation



Cette centralisation complète de l'action régionale, que l'on retrouve dans la plupart des Régions françaises, suppose des déplacements fréquents de la part des chargés de mission des directions opérationnelles. En effet, un des processus du domaine « politiques d'intervention » consiste à animer les politiques régionales sur les territoires et implique une présence régulière des agents régionaux sur le terrain, notamment pour réaliser des diagnostics des besoins et attentes des territoires et contractualiser des partenariats.

Par ailleurs, cette forte centralisation nécessite pour la Région de tisser des relations de coopération importantes avec les autres collectivités positionnées à des niveaux infra-territoriaux (pays, agglomérations, conseils généraux...).

Axe 2 : centralisation/ déconcentration de la gestion

Pour le premier scénario, la centralisation de la gestion est induite par le regroupement géographique total de l'ensemble des services régionaux.

Présentation des avantages et inconvénients

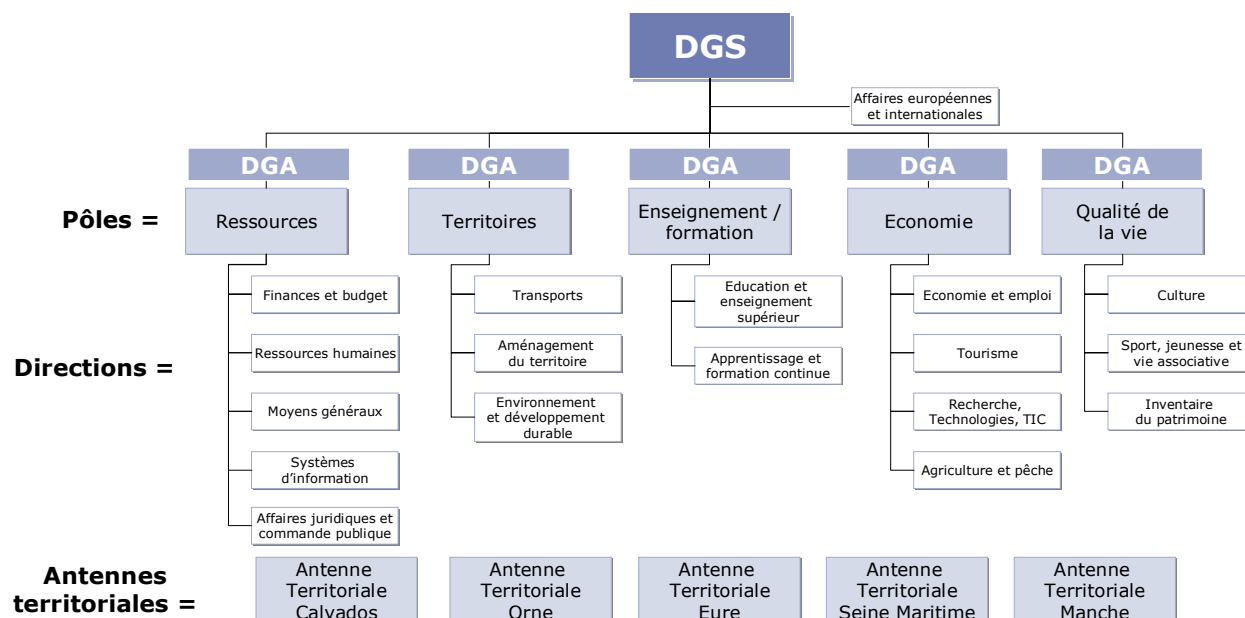
<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Possibilités importantes en matière de redéploiement et d'économies d'échelle Structure en pôles facilitant la mise en cohérence des politiques publiques Mutualisation complète des pratiques Structure de gouvernance ramenée à un comité de direction à 6 Développement de coopération avec les autres collectivités pour une meilleure cohérence de l'action publique	Nombre important d'agents dans chaque pôle Difficultés possibles dans le niveau de prise de décision Perte d'emplois très significative pour la ville non retenue comme capitale Faible proximité des territoires Déménagement de l'ensemble des agents (ou déplacements quotidiens)

Scénario 2 : une organisation territorialisée

Ce scénario s'appuie sur deux orientations :

- ▶ Le regroupement, au sein d'un lieu unique (donc d'une capitale unique), de l'ensemble des directions support et opérationnelles, concentrées au sein de grands pôles.
- ▶ Le déploiement de relais territoriaux des services de la Région, dans des antennes comme dans d'autres Régions (Nord Pas-de-Calais, Rhône-Alpes...)

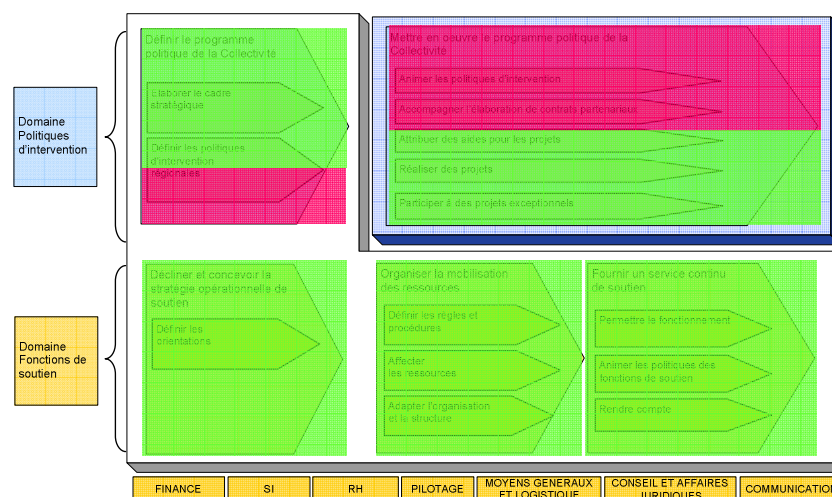
Ce scénario suppose de réfléchir à l'échelle pertinente d'implantation de ces relais de l'institution régionale sur le territoire. Notre hypothèse est basée sur le niveau départemental. Par ailleurs, leur rôle, au-delà de celui d'accueil du public, devra être défini en fonction de la nécessité de territorialisation des politiques régionales.



	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Analyse de l'organigramme au regard des deux axes retenus

Axe 1 : regroupement géographique et/ou territorialisation



Le scénario 2 est fondé sur la territorialisation de l'administration régionale. Celle-ci peut ou non s'accompagner d'une territorialisation des politiques. Il s'agit de créer cinq antennes territoriales « légères », implantées à l'échelle de chaque département de la grande Normandie. Chacune de ces antennes pourrait comprendre une équipe restreinte de 5 personnes (4 chargés de mission dont un responsable d'antenne et un agent d'accueil). Ces antennes auront principalement pour fonction d'être les porte-paroles de l'action régionale dans les territoires. Le rôle de l'équipe en place serait principalement d'accueillir, informer et orienter les citoyens normands sur l'action de la Région et d'animer les politiques régionales avec les différents partenaires sur les territoires. Pour certaines politiques régionales s'y prêtant, une territorialisation de leur application pourrait être envisagée.

Ces antennes pourraient se concentrer, dans un premier temps, sur les politiques d'apprentissage et de formation professionnelles, d'enseignement et de qualité de la vie qui nécessitent une forte interaction avec les bénéficiaires.

Variante au scénario 2

Ce scénario pourrait être poussé dans le sens d'une territorialisation beaucoup plus importante. Elle part du principe selon lequel l'action régionale doit être élaborée en « bottom up » sur la base de l'identification des besoins et spécificités des différents territoires. Il s'agit donc, dans chacune des antennes de mettre en place des équipes (d'une quinzaine de personnes) en charge de la construction de diagnostics territoriaux - grâce notamment à une meilleure capacité d'observation des territoires – puis de la conception de politiques adaptées à ces besoins. Dans le chiffrage des effectifs par scénario, le passage d'une équipe de 5 à 15 personnes se fait par redéploiement d'emplois. Il y a donc eu un seul calcul pour les effectifs du scénario 2.

L'avantage de cette variante est de bénéficier d'une réelle concertation avec la population locale et de pouvoir mettre en place une démocratie participative de proximité. Toutefois, le risque est créer des « bastions » locaux et de ne plus réussir à tenir un cap cohérent et homogène de la politique globale de la Région. Le développement d'inégalités par exemple pourrait être difficile à contrôler.

Axe 2 : centralisation/ déconcentration de la gestion

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Le scénario 2 n'implique pas de déconcentration de la gestion.

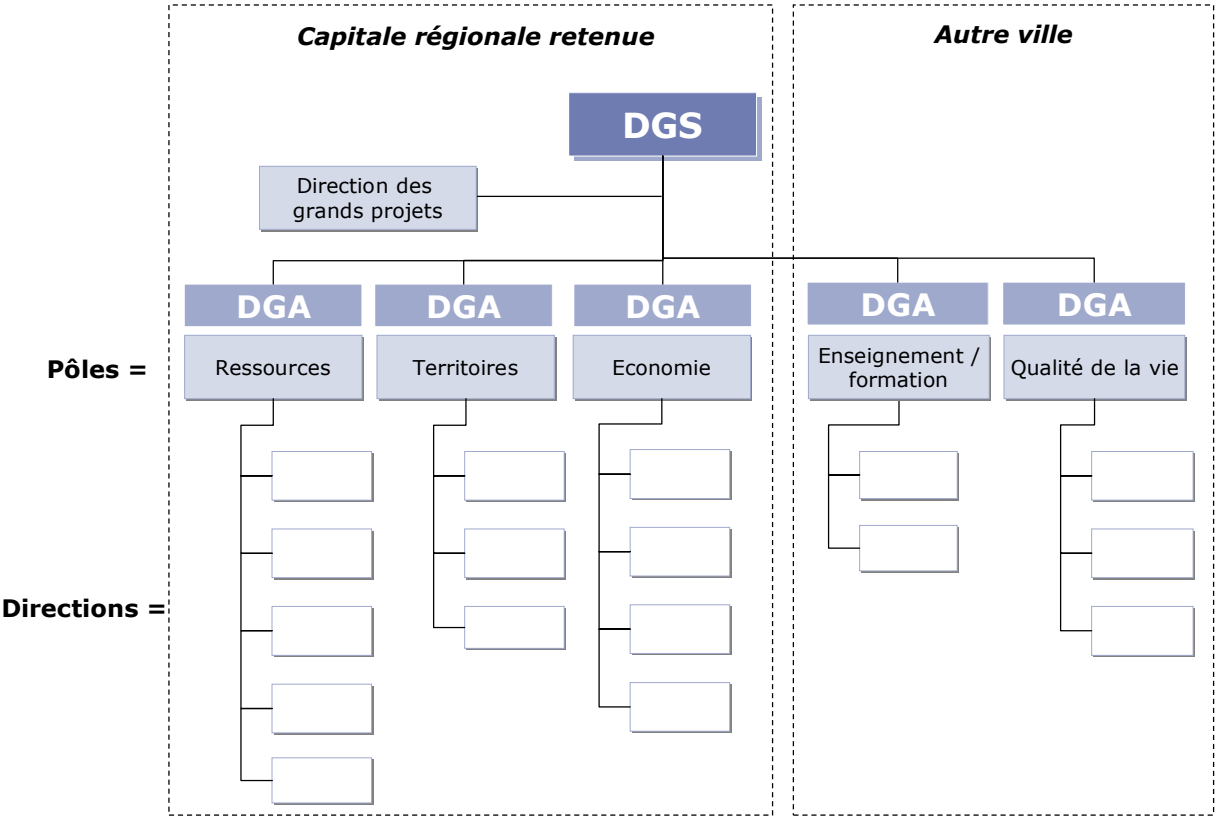
La variante proposée, en revanche, peut impliquer une déconcentration d'une partie de l'exécution des politiques (instruction de dossiers, paiement...), notamment pour l'enseignement et la formation professionnelle. Par ailleurs, on peut imaginer que la gestion des TOS serait traitée au niveau de chaque antenne.

Présentation des avantages et inconvénients

<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Territorialisation des politiques permettant une proximité avec les territoires et développement de la démocratie participative Opérationnalisation forte des politiques publiques, chacune traitée par une direction unique	Risque de dislocation de la politique globale de la Région Perte d'emplois très significative pour la ville non retenue comme capitale Difficulté à mettre en place une gouvernance capable de réguler l'activité des antennes territoriales

Scénario 3 : une administration localisée sur les deux sites actuels

L'organigramme retenu pour ce troisième scénario est le même que celui du premier scénario. Comme dans le premier scénario l'ensemble des directions est organisé par pôles mais la différence réside dans la répartition de ces pôles sur les deux sites actuels. Ces directions sont placées sous l'autorité d'un DGS unique basé dans la nouvelle capitale régionale. Une direction des grands projets est mise directement sous sa responsabilité. Cette direction pourrait être constituée d'une petite équipe de chefs de projets expérimentés, qui prendraient en charge les grands chantiers impliquant l'ensemble du territoire (transport par exemple, ou grande opération commune...).



Analyse de l'organigramme au regard des deux axes retenus

Axe 1 : regroupement géographique et/ou territorialisation



Axe 2 : centralisation/ déconcentration de la gestion

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Pour ce dernier scénario, la gestion des politiques opérationnelles est répartie sur les deux sites de la Région en fonction de la localisation des pôles concernés.

Présentation des avantages et inconvénients

<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Maintien des effectifs dans les deux capitales actuelles Possibilité de redéploiement issue des fonctions supports Coopérations rendues effectives par la présence d'un centre unique de décision	Peu d'autres possibilités de redéploiement Risque de maintien du découpage effectif entre régions et nombre limité de projets communs

4.4 Les effets de la fusion sur les recettes et les dépenses

4.4.1 Les scénarii en matière de recettes

Concernant l'évolution des recettes suite à une éventuelle fusion des deux Conseils régionaux, seuls des scénarios sur l'harmonisation de la fiscalité ont été ici élaborés. Les anticipations sur les effets de la fusion sur l'évolution globale des recettes de la nouvelle Région (effet « levier » de la fusion) sont traitées dans le point suivant (4.5) dans le cadre de l'analyse des coûts de la fusion.

En effet, sur l'ensemble des recettes, les élus locaux n'auront qu'une marge de manœuvre sur l'évolution des taux de fiscalité directe locale. Les dotations étant attribuées par l'État en fonction de critères notamment de population, la fusion n'aura pas de véritable impact sur elles.

Enfin, il est important de préciser que les scénarios sont réalisés à partir du périmètre actuel de compétences des régions mais qu'il est vraisemblable que ce périmètre connaisse une évolution future dans le cadre de la poursuite de la Décentralisation.

Les scénarii d'harmonisation fiscale

Les scénarios présentés à la suite partent du principe qu'en cas de fusion, un seul et unique taux sera retenu par type de taxe. Ceci implique donc que les deux taux qui existent actuellement pour une même taxe devront faire l'objet d'une harmonisation.

Ces scénarios ne concernent que l'évolution de la fiscalité directe et leur impact à la fois la future collectivité (gain ou perte de produit) et les contribuables (hausse ou diminution des taux).

Trois scénarios sont proposés:

- ▶ Un premier scénario où les taux sont alignés sur les taux les plus élevés
- ▶ Un deuxième scénario où les taux sont alignés sur les taux les moins élevés
- ▶ Un troisième scénario où les taux sont des taux moyens pondérés

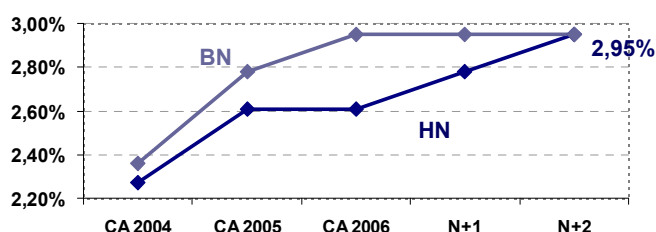
Il est important de préciser que pour identifier les écarts de chaque scénario avec la situation actuelle, nous comparerons les différents scénarios élaborés avec un scénario de base se limitant à la somme des situations actuelles des deux Conseils Régionaux.

Scénario 1 de fiscalité : alignement sur les taux les plus élevés

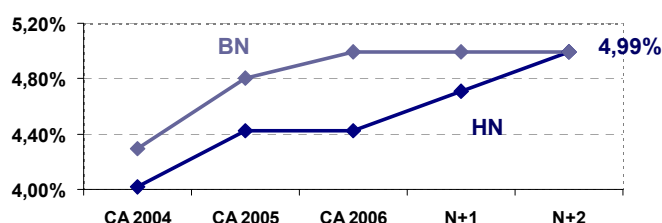
Ce premier scénario consiste à aligner, pour chaque type de taxe, les taux des deux collectivités sur le taux le plus élevé des deux.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

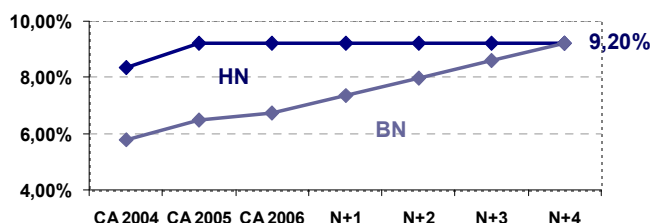
Taux de taxe professionnelle (en %)



Taux de taxe foncier bâti (en %)



Taux de taxe foncier non bâti (en %)



Ces trois premiers graphiques montrent quel serait donc le taux retenu pour chaque taxe de la future grande Normandie, à savoir, 2,95% pour la TP, 4,99% pour la TFB et 9,20% pour la TFNB.

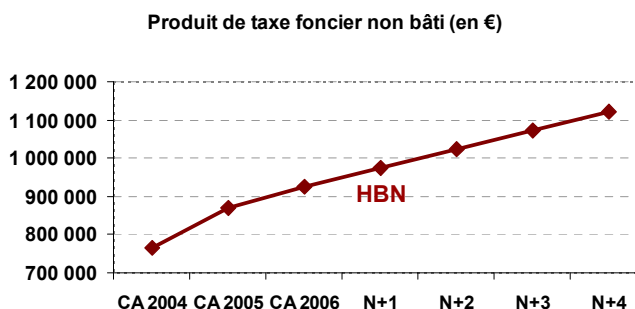
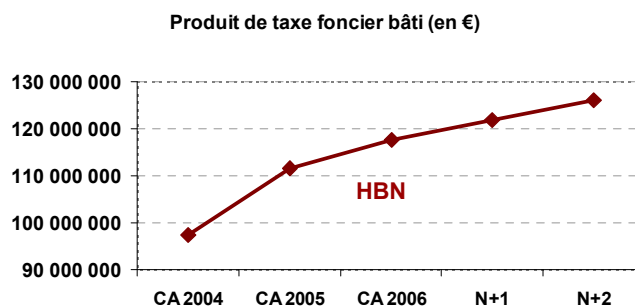
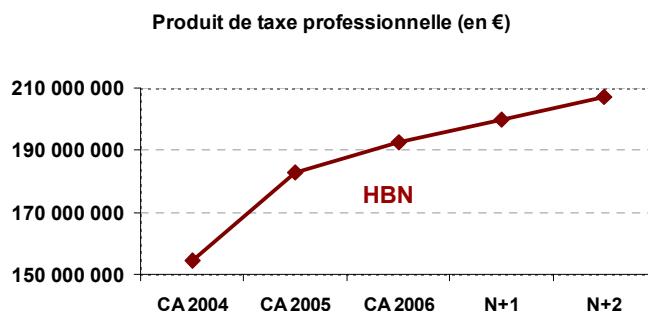
Ces graphiques montrent aussi que le temps nécessaire à cette harmonisation est différent selon l'écart actuel existant entre les deux taux d'un même type de taxe. Ainsi, l'écart étant relativement faible entre les taux de TP d'une part, et entre les taux de TFB, d'autre part, le temps d'harmonisation ne serait que de 2 ans. En revanche l'écart entre les deux taux de TFNB étant plus important, leur harmonisation prendrait 4 ans.

Bien entendu, des temps d'harmonisation peuvent être décidés par les élus, mais nos scénarios prévoient des périodes permettant de lisser en douceur les taux afin de ne pas trop impacter les contribuables.

Cependant, malgré ces précautions, un alignement des taux sur les taux les plus élevés aura un impact non négligeable sur les contribuables de TP et de TFB de la Haute-Normandie, qui habitués à la stabilité de leurs taux, devront accepter des hausses de ceux-ci. De même,

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

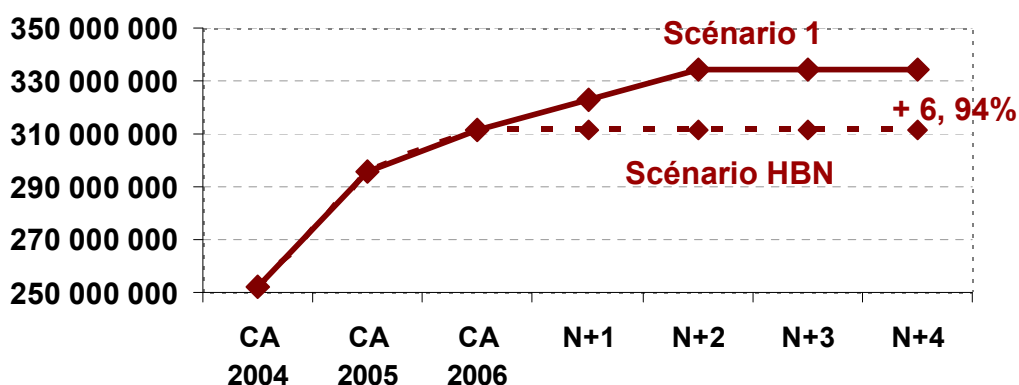
les contribuables de TFNB de la Basse-Normandie connaîtraient aussi une importante augmentation de leur taux.



Ces trois autres graphiques représentent l'évolution du produit de chacune des trois taxes. Ils montrent qu'une forte évolution des produits cumulés a eu lieu entre 2004 et 2005 en raison de la hausse des taux dans les deux collectivités, notamment de la TP et la TFB.

Le graphique suivant montre l'évolution globale des trois produits cumulés et les compare au scénario de base (une situation actuelle qui resterait inchangée dans le temps). Il corrobore ce que les graphiques précédents annonçaient : l'évolution du produit des 3 taxes de fiscalité directe qui a eu lieu entre 2004 et 2005 est plus importante que celle qui pourrait avoir lieu à l'avenir dans le cas du scénario 1.

Produit des 3 taxes (en €)

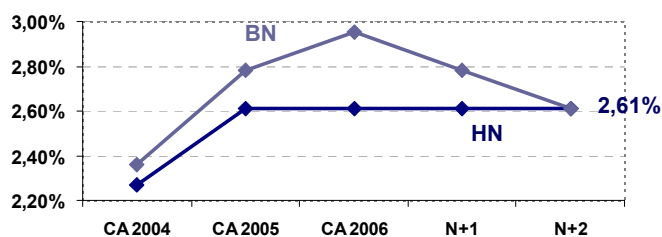


Au total, par rapport à la situation actuelle, ce scénario représente une augmentation du produit des 3 taxes de 6,94% soit 23 217 527 euros.

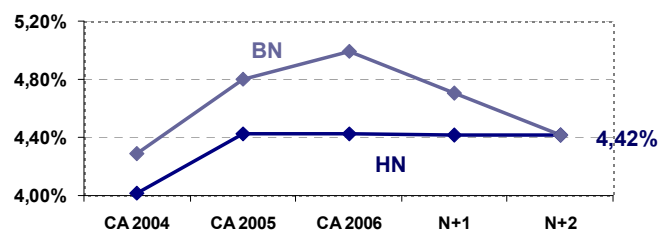
Scénario 2 de fiscalité : alignement sur les taux les moins élevés

Ce deuxième scénario consiste à aligner, pour chaque type de taxe, les taux des deux collectivités sur le taux le moins élevé des deux.

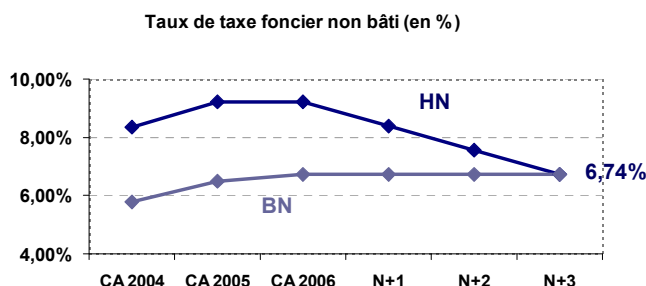
Taux de taxe professionnelle (en %)



Taux de taxe foncier bâti (en %)



	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

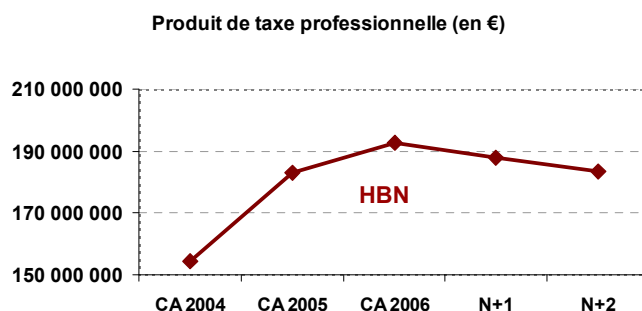


Ces trois graphiques montrent quel serait donc le taux retenu, dans le cas du deuxième scénario, pour chaque taxe de la future grande Normandie, à savoir, 2,61% pour la TP, 4,42% pour la TFB et 6,74% pour la TFNB.

Comme pour le premier scénario, ces graphiques montrent que le temps nécessaire à cette harmonisation est différent selon l'écart actuel existant entre les deux taux d'un même type de taxe : un faible écart pour les taux de TP, d'une part, et pour les taux de TFB, d'autre part, qui justifie d'un temps d'harmonisation de 2 ans et un écart plus important pour les taux TFNB qui nécessite d'un temps d'harmonisation de 3 ans.

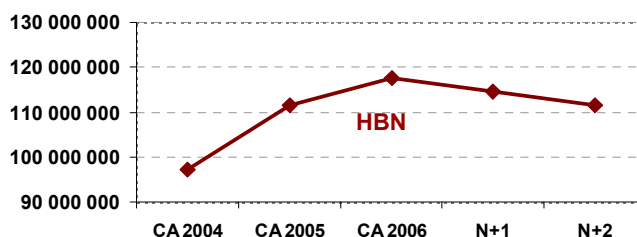
Dans ce deuxième scénario, un alignement des taux sur les taux les moins élevés aurait un impact positif sur les contribuables des deux régions. Pour les contribuables de TP et de TFB de la Haute-Normandie et les contribuables de TFNB de la Basse-Normandie leurs taux connaîtraient une stabilité et pour les contribuables de TP et de TFB de la Basse-Normandie ainsi que pour les contribuables de TFNB de la Haute-Normandie, ils connaîtraient une diminution de la pression fiscale.

En revanche, comme le montre le graphique suivant, ce deuxième scénario aurait un impact négatif pour la future collectivité.

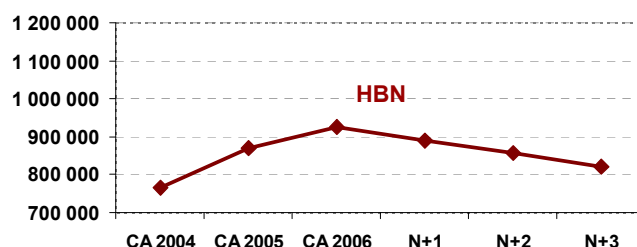


	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Produit de taxe foncier bâti (en €)



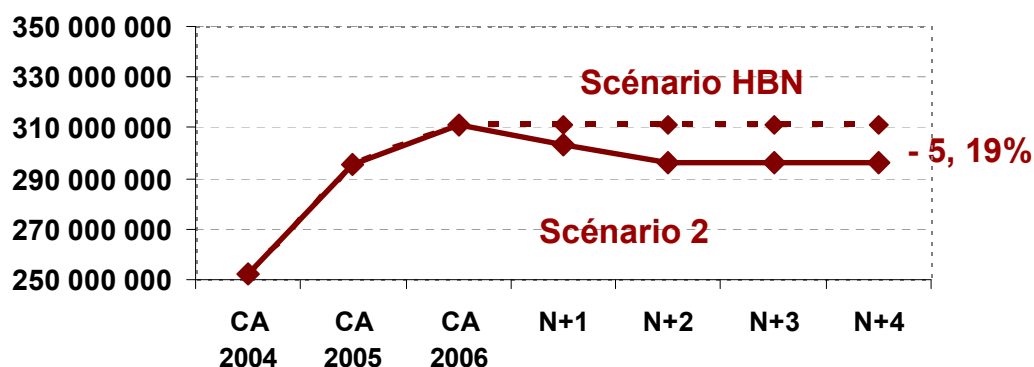
Produit de taxe foncier non bâti (en €)



Ces trois autres graphiques représentent l'évolution du produit de chacune des trois taxes. Comme pour le scénario précédent, Ils montrent qu'une forte évolution des produits cumulés a eu lieu entre 2004 et 2005 en raison de la hausse des taux dans les deux collectivités, notamment de la TP et la TFB. Mais contrairement au scénario précédent, l'alignement des taux par rapport aux taux les moins élevés aurait comme effet de revenir à la situation de 2005, notamment pour le produit cumulé de TP d'une part, et le produit cumulé de TFB d'autre part. concernant le produit cumulé de TFNB, il reviendrait à une situation en dessous de celle de 2005.

Le graphique suivant montre l'évolution globale des trois produits cumulés et les compare au scénario de base (une situation actuelle qui resterait inchangée dans le temps). Il corrobore ce que les graphiques précédents annonçaient : le scénario 2 anéantirait totalement la croissance des taux de TP et TFB de la Basse-Normandie qui a eu lieu entre 2005 et 2006.

Produit des 3 taxes (en €)



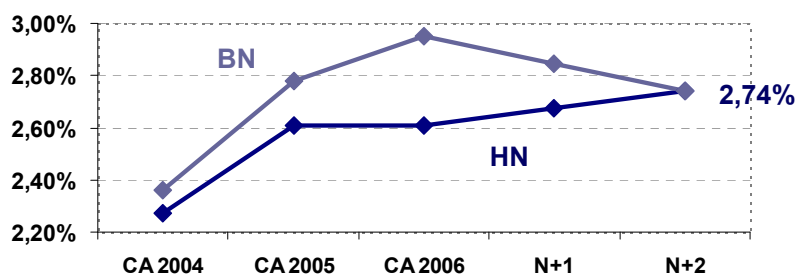
Ce scénario représente une perte de 5,19% du produit des 3 taxes, soit 15 365 124 euros en moins pour la collectivité.

Scénario 3 de fiscalité : des taux moyens pondérés

Ce troisième scénario consiste à déterminer, pour chaque type de taxe, le taux moyen pondéré des deux produits actuels.

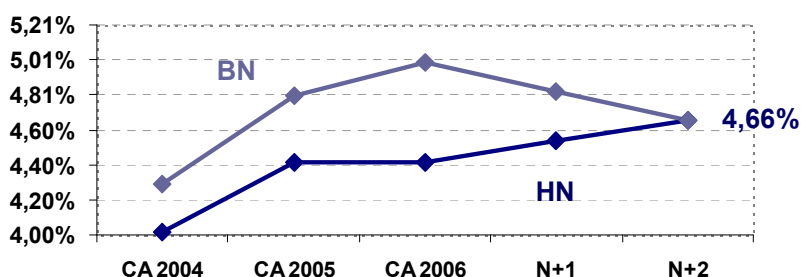
Il ne s'agit donc pas d'une moyenne des taux mais d'une moyenne pondérée qui intègre dans son calcul à la fois les taux et les bases. Cette démarche permet de déterminer un taux de compromis qui n'impactera pas trop les contribuables et qui aura un effet neutre pour la collectivité, puisque son produit restera identique. Il s'agit de la méthode appliquée dans le cadre des EPCI à fiscalité propre lorsqu'il faut déterminer un taux unifié sur la base des anciens taux des communes membres d'une communauté.

Taux de taxe professionnelle (en %)

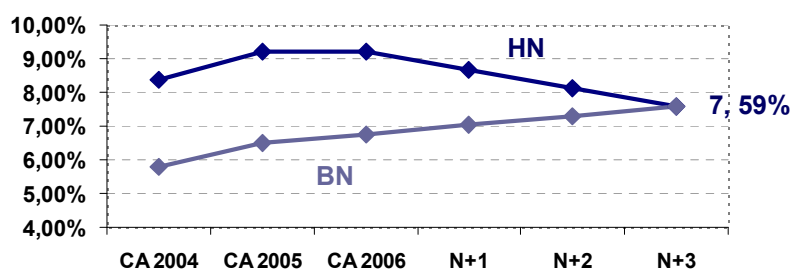


	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Taux de taxe foncier bâti (en %)



Taux de taxe foncier non bâti (en %)



Ces trois graphiques montrent quel serait donc le taux moyen pondéré retenu, dans le cas de ce troisième scénario, pour chaque taxe de la future grande Normandie, à savoir, 2,74% pour la TP, 4,66% pour la TFB et 7,59% pour la TFNB.

Comme pour les autres scénarios, ces graphiques montrent que le temps nécessaire à cette harmonisation est différent selon l'écart actuel existant entre les deux taux d'un même type de taxe : toujours un faible écart pour les taux de TP, d'une part, et pour les taux de TFB, d'autre part, qui justifie d'un temps d'harmonisation de 2 ans et un écart plus important pour les taux TFNB qui nécessite d'un temps d'harmonisation de 3 ans.

Dans ce troisième scénario, les taux moyens pondérés auraient un léger impact sur les contribuables de TP et de TFB de la Haute-Normandie, qui habitués à la stabilité de leurs taux, devront accepter des hausses de ceux-ci.

Quant aux contribuables de TP et de TFB de la Basse-Normandie ainsi que pour les contribuables de TFNB de la Haute-Normandie, ils connaîtraient une légère diminution de la pression fiscale.

En revanche, ce scénario est neutre pour la future collectivité, car le produit des trois taxes reste le même.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Tableau récapitulatif des trois scénarios de fiscalité

	HBN Scénario 1 (Tx. Les + élevés des CA 2006)			Différence avec le scénario "fil de l'eau" (Tx. CA 2006)	
	Bases HBN	Taux les + élevés	Produit avec Tx. les + élevés	en €	en %
TP	7 026 888 639	2,95%	207 293 215	14 723 923	7,10%
TFB	2 524 848 782	4,99%	125 989 954	8 297 444	6,59%
TFNB	12 178 512	9,20%	1 120 423	196 160	17,51%
TOTAL	9 563 915 933		334 403 592	23 217 527	6,94%

	HBN Scénario 2 (Tx. Les - élevés des CA 2006)			Différence avec le scénario "fil de l'eau" (Tx. CA 2006)	
	Bases HBN	Taux les - élevés	Produit avec Tx. les - élevés	en €	en %
TP	7 026 888 639	2,61%	183 401 793	-9 167 498	-5,00%
TFB	2 524 848 782	4,42%	111 598 316	-6 094 194	-5,46%
TFNB	12 178 512	6,74%	820 832	-103 431	-12,60%
TOTAL	9 563 915 933		295 820 941	-15 365 124	-5,19%

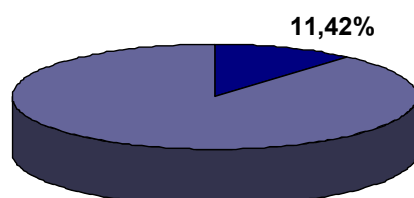
	HBN Scénario 3 (Tx. Moyens pondérés des CA 2006)			Différence avec le scénario "fil de l'eau"	
	Bases HBN	Taux les - élevés	Produit avec Tx. les - élevés	en €	en %
TP	7 026 888 639	2,74%	192 536 749	0	0,00%
TFB	2 524 848 782	4,66%	117 657 953	0	0,00%
TFNB	12 178 512	7,59%	924 349	0	0,00%
TOTAL	9 563 915 933		311 119 051	0	0,00%

En conclusion :

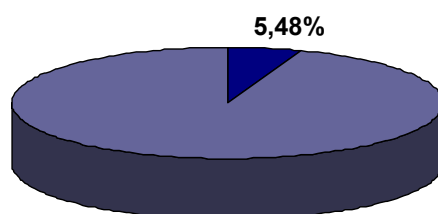
- le scénario 1 se traduit par un gain de produit de fiscalité mais risque d'impacter négativement les contribuables de la Haute-Normandie
- le scénario 2 représente une perte importante de produit de fiscalité et un retour à la situation de 2005
- le scénario 3 reste stable au niveau du produit mais représente un léger impact négatif sur les contribuables de la Haute-Normandie.

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, comme le montre les graphiques suivants.

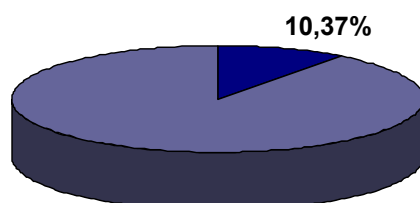
**Haute Normandie
Part régionale de la TP**



**Haute Normandie
Part régionale de la TFB**



**Haute Normandie
Part régionale de la TFNB**

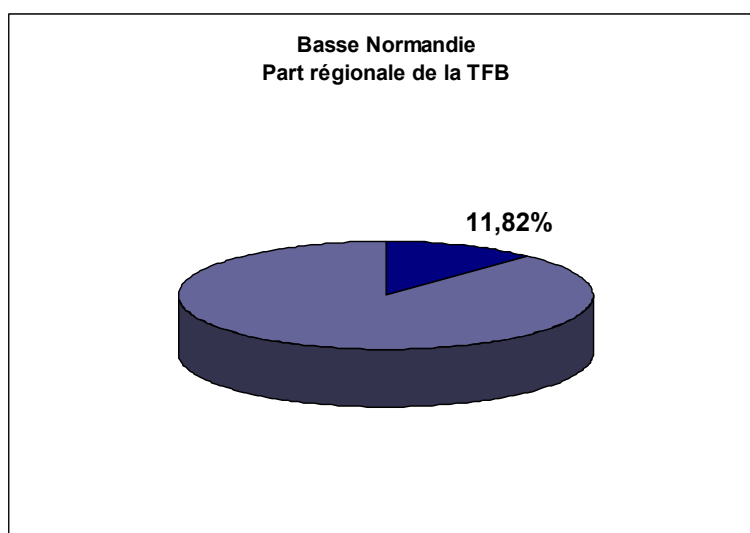
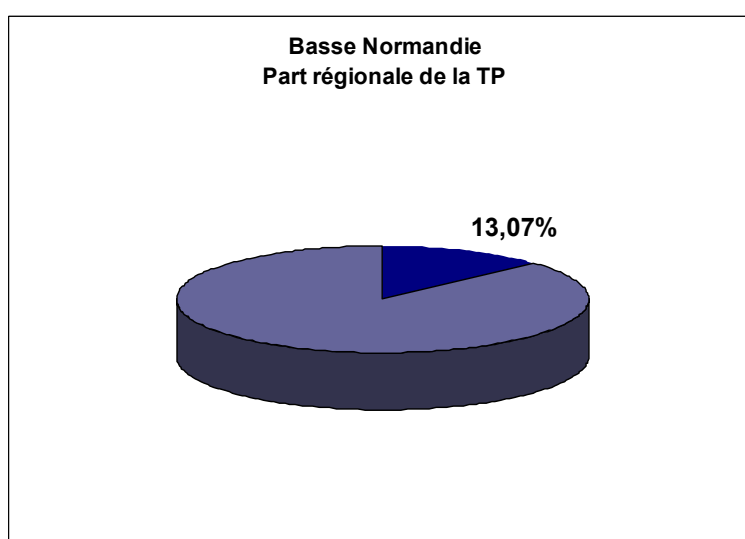


	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

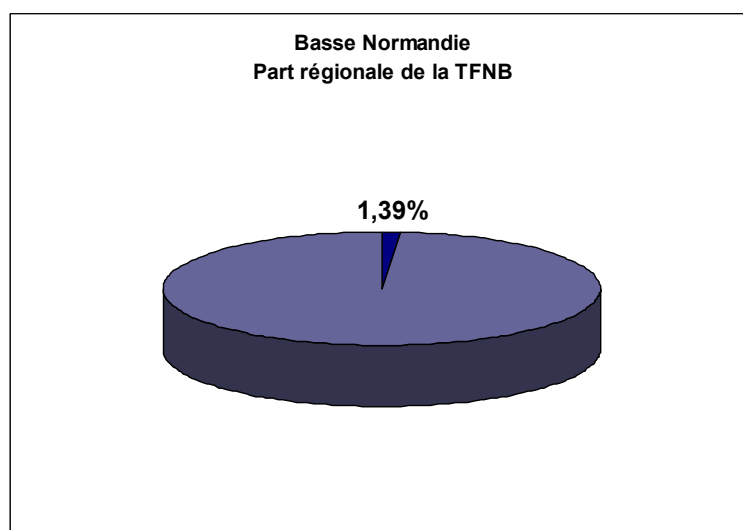
Pour le contribuable situé en Haute Normandie, la part régionale de la taxe professionnelle représente que 11,42%, la part régionale de la taxe sur le foncier bâti représente 5,48% et la part régionale de la taxe sur le foncier non bâti représente 10,37%.

La méthode utilisée pour obtenir ces résultats consiste à prendre la totalité du produit de chaque taxe (toutes collectivités confondues) et d'établir le pourcentage correspondant de la part régionale. Les données utilisées sont celles de la fiscalité 2006 disponibles sur le site des impôts du ministère des finances (impots.gouv.fr).

En utilisant cette même méthode voici les résultats pour le contribuable de la Basse-Normandie.

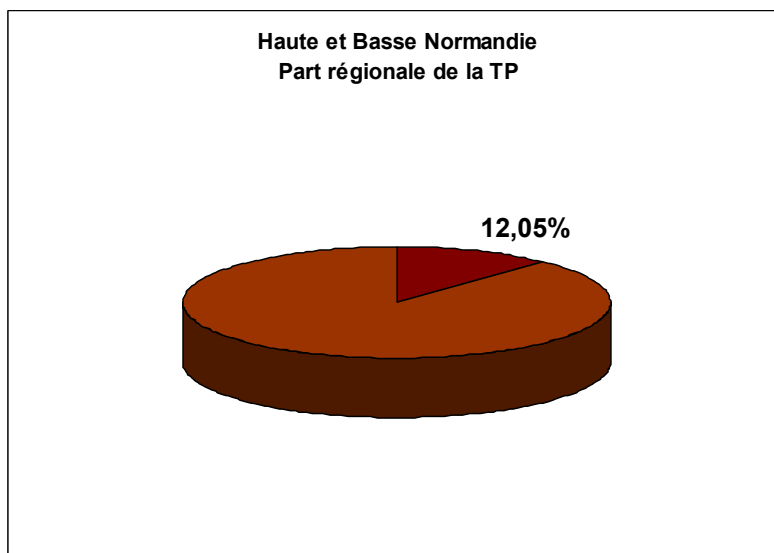


	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--



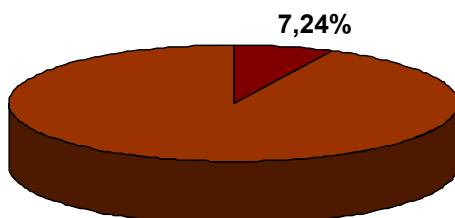
Pour le contribuable situé en Basse-Normandie, la part régionale de la taxe professionnelle représente 13,03%, la part régionale de la taxe sur le foncier bâti représente 11,82% et la part régionale de la taxe sur le foncier non bâti représente 1,39%.

En cas de fusion des deux régions, et en partant d'un simple cumul des produits des taxes des deux Conseils régionaux, on obtiendrait les poids suivant pour la part régionale.

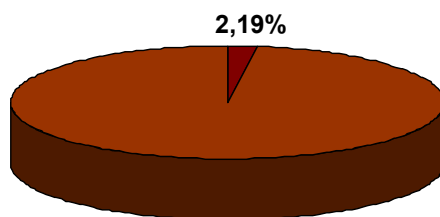


	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Haute et Basse Normandie
Part régionale de la TFB



Haute et Basse Normandie
Part régionale de la TFNB



Ainsi, pour un contribuable d'une seule et grande Normandie, la part régionale de la taxe professionnelle représenterait 12,05%, la part régionale de la taxe sur le foncier bâti représenterait 7,24% et la part régionale de la taxe sur le foncier non bâti représenterait 2,19%.

Tous ces éléments permettent de confirmer qu'une hausse des taux de fiscalité régionale directe n'aurait qu'une légère incidence sur les contribuables.

Enfin, voici à titre indicatif, la pression fiscale (ratio du nombre de contribuables d'une grande Normandie / produit de la Grande Normandie) sur les contribuables suite à une fusion.

Ces résultats sont à comparer aux ratios actuels présentés à la fin du point 2.2.1 « les recettes ».

Fiscalité	TP HBN	TFB HBN	TFNB HBN
Nombre de contribuables	126 561	903 994	648 127
ratio produit 2006 HBN/Nb. Contribuables	1 521,55	130,19	1,43

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Une stabilité des financements français et européens compensée par un positionnement renforcé sur des grands projets

Le modèle de calcul du coût global de la fusion qui est présenté par la suite, prend en compte un certain nombre d'hypothèses d'évolution de recettes.

Concernant les dotations et compte tenu des seuils en vigueur, les deux Régions ne sont pas éligibles au régime de la dotation de péréquation ; en conséquence, elles sont dans le système des dotations forfaitaires. On peut conclure, à ce stade, que, toutes choses égales par ailleurs, même si la richesse moyenne par habitant augmente dans le contexte d'une fusion, l'impact global est nul.

Cependant, il serait intéressant de vérifier s'il existe une probabilité d'éligibilité pour la Basse-Normandie à partir d'hypothèses de choix futurs du Comité des finances locales et d'évolution à la baisse du potentiel fiscal de la Basse-Normandie.

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.

4.4.2 Les projections de dépenses

Concernant l'évolution des dépenses, seuls des scénarios sur les dépenses de fonctionnement seront élaborés.

Il est en effet très difficile à l'heure actuelle de chiffrer les éventuelles évolutions de dépenses en matière d'investissement car :

- d'une part et dans un premier temps, il est difficile d'anticiper le positionnement de chaque Conseil régional sur chacun des volets de politiques publiques identifiés
- d'autre part, il faudrait dans un deuxième temps tenter de déterminer pour chaque volet de politique publique, un positionnement commun aux deux collectivités.

Par ailleurs, les dépenses de personnel étant la principale donnée des dépenses de fonctionnement, les scénarios seront concentrés sur l'évolution de la masse salariale.

L'évaluation des effectifs

Afin de pouvoir calculer des scénarios d'évolution de masse salariale il est tout d'abord nécessaire d'évaluer les effectifs de chaque scénario.

Trois scénarios d'évaluation des effectifs ont été élaborés sur la base des trois scénarios d'organisation présentés précédemment.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Il est important de préciser que pour identifier les écarts de chaque scénario avec la situation actuelle, nous comparerons les différents scénarios élaborés avec un scénario de base se limitant à la somme des situations actuelles des deux Conseils régionaux.

Scénario de basse : les effectifs au 31.12 .2006

Voici tout d'abord un tableau récapitulatif des effectifs actuels de chaque Conseil régional et les effectifs du scénario de base d'une grande Normandie. Il montre les effectifs actuels de chaque Conseil régional (colonnes en bleu) et les effectifs simplement additionnés (colonne en rouge).

	HN	BN	HBN
POLITIQUES	Nb. Agents	Nb. Agents	Nb. Agents
Transports	13,0	24,0	37,0
Amén. du territoire	9,0	19,0	28,0
Enseignement	75,0	20,0	95,0
Economie	41,0	39,0	80,0
Formation	71,0	40,0	111,0
Qualité de vie	37,0	14,0	51,0
Env. et dév. Durable	9,0	18,0	27,0
International	3,0	9,0	12,0
Sous total politiques	258,0	183,0	441,0
DG + cabinet + directeurs	44,0	42,0	86,0
MOYENS GENERAUX			
Finances	16,0	21,0	37,0
Ressources humaines	21,0	19,0	40,0
Informatique	12,0	13,0	25,0
Patrimoine	22,0	38,0	60,0
Juridique	15,0	16,0	31,0
autres moyens	35,0	25,0	60,0
Sous total moyens généraux	121	132	253,0
TOTAL	423	357	780,0

Les scénarios d'évaluation des effectifs ont été élaborés afin de pouvoir identifier les éventuels écarts avec la situation actuelle. Dans cette perspective, les personnels techniciens et ouvriers de services des lycées transférés par l'éducation nationale aux Conseils régionaux n'ont pas été pris en compte car cela aurait faussé les comparaisons.

A titre indicatif, voici simplement les effectifs, TOS inclus, dans un éventuel scénario de base « bis ».

	HN	BN	HBN
TOS	1599,0	1440,0	3039,0
TOTAL avec TOS	2022	1797	3819,0

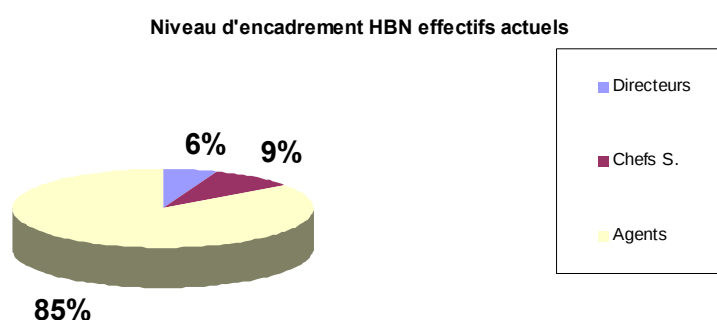
Par ailleurs, afin d'affiner les scénarios d'évaluation des effectifs, ceux-ci portent une attention particulière sur l'encadrement qui est la catégorie d'effectifs qui sera la plus impactée par une éventuelle fusion.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Voici donc l'état de l'encadrement actuel dans le cas du scénario de base d'une Grande Normandie. Le tableau montre les effectifs d'encadrement à 2 niveaux (directeurs et chefs de services).

POLITIQUES	HBN encadrement		
	Directeurs	Chefs ser.	total enca.
Transports	3,0	3,0	6,0
Amén. du territoire	1,0	4,0	5,0
Enseignement	4,0	5,0	9,0
Economie	3,0	9,0	12,0
Formation	4,0	10,0	14,0
Qualité de vie	4,0	4,0	8,0
Env. et dév. Durable	3,0	3,0	6,0
International	1,0	2,0	3,0
Sous total politiques	23,0	40,0	63,0
DG + cabinet	9,0	4,0	13,0
MOYENS GENERAUX			
Finances	2,0	5,0	7,0
Ressources humaines	2,0	2,0	4,0
Informatique	1,0	4,0	5,0
Patrimoine	2,0	5,0	7,0
Juridique	2,0	5,0	7,0
autres moyens (y compris accueil)	5,0	5,0	10,0
Sous total moyens généraux	14,0	26,0	40,0
TOTAL	46,0	70,0	116,0

Ramené à l'ensemble des agents, l'encadrement représente actuellement 15% des effectifs.



Il y a donc 116 encadrants pour 664 agents. Cela correspond à un taux d'encadrement actuel de 1 encadrant pour 5,72 agents encadrés.

L'évaluation des effectifs : scénario 1 d'une organisation centralisée

L'évaluation des effectifs du scénario 1 d'organisation centralisée est construite à partir du scénario de base de la somme des effectifs des deux Conseils régionaux au 31 décembre 2006.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

A ce scénario de base quelques modifications ont été apportées :

- le nombre de directeurs a été modifié. Le nouveau nombre de directeurs proposés correspond au nombre de directions proposées dans l'organigramme du scénario 1 d'organisation centralisée.
- le nombre de chefs de services a été déterminé en appliquant au nombre des chefs de services existants dans le scénario de base, le diviseur moyen de 1,5. En effet on ne supprime pas un chef de service sur 2 car pour certaines équipes la création d'un poste d'adjoint ou similaire est nécessaire. Par ailleurs ce diviseur est issu des résultats de réorganisation de 30 organismes publics.
- Le nombre d'agents a été déterminé en appliquant au nombre d'agents du scénario de base, un pourcentage de gain grâce à la mutualisation des moyens. Pour chaque activité, un pourcentage différent a été appliqué en fonction du nombre d'agents qu'elle concernait à l'origine. Le tableau ci-dessous montre les pourcentages appliqués. A titre d'exemple, si une activité, après regroupement des agents des deux Conseils régionaux, représente 20 agents, un pourcentage de gain de 5% lui sera appliqué pour obtenir le nouveau nombre d'agents.

Tableau des gains ETP issus de fusions de fonctions administratives					
Taille issue du regroupement	Gain en %				
20	5%				
30	5%				
40	10%				
50	10%				
60	15%				
70	15%				
80	10%				
90	10%				
100	10%				
150	15%				

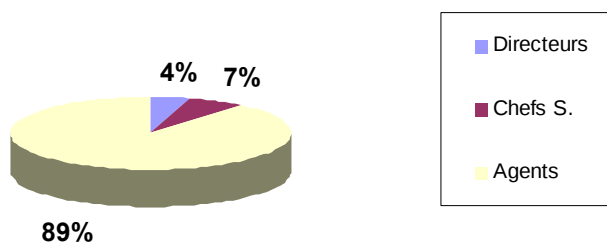
Source : Ineum Consulting

Tous ces éléments donnent l'évaluation des effectifs suivante pour le scénario 1 d'organisation centralisée :

**Évaluation des effets d'une fusion
de la région Haute-Normandie et de
la région Basse-Normandie**

POLITIQUES	Scénario 1				Ecart avec Sc. De base
	Directeurs	Chefs S.	Agents	Total	
Transports	1,0	2,0	31,0	34,0	-3,0
Amén. du territoire	2,0	2,7	23,0	27,7	-0,3
Enseignement	1,0	3,3	86,0	90,3	-4,7
Economie	5,0	6,0	68,0	79,0	-1,0
Formation	2,0	6,7	97,0	105,7	-5,3
Qualité de vie	4,0	2,7	43,0	49,7	-1,3
Env. et dév. Durable	1,0	2,0	21,0	24,0	-3,0
International	1,0	1,3	9,0	11,3	-0,7
Sous total politiques	17,0	26,7	378,0	421,7	-19,3
DG + cabinet	9,0	4,0	73,0	86,0	0,0
MOYENS GENERAUX				0,0	0,0
Finances	1,0	3,3	28,5	32,8	-4,2
Ressources humaines	1,0	1,3	32,4	34,7	-5,3
Informatique	1,0	2,7	19,0	22,7	-2,3
Patrimoine	1,0	3,3	47,7	52,0	-8,0
Juridique	1,0	3,3	22,8	27,1	-3,9
autres moyens (y compris accueil)	1,0	3,3	45,0	49,3	-10,7
Sous total moyens généraux	6,0	17,3	195,4	218,7	-34,3
TOTAL	32,0	48,0	646,4	726,4	-53,6

Niveau d'encadrement Scénario 1



Le taux d'encadrement passerait à 1 encadrant pour 8,08 agents encadrés.

Par rapport au scénario de base cela représente un potentiel d'économie de 53,6 agents dont 36 exerçant des tâches d'encadrement.

L'évaluation des effectifs : scénario 2 d'une organisation territorialisée

L'évaluation des effectifs du scénario 2 d'organisation territorialisée est faite en deux temps :

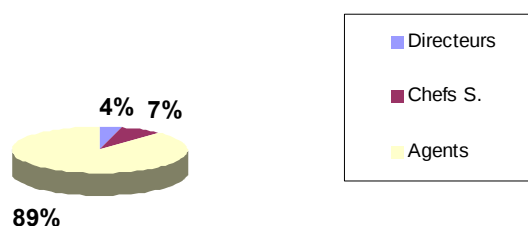
- Dans un premier temps, la même méthode que pour le scénario 1 d'organisation centralisée est appliquée (même phrase à reporter dans les autres scénarios).
- Dans un deuxième temps, des effectifs sont rajoutés pour répondre à la création de 5 antennes territorialisées. Dans chacune de ses antennes il y aurait un chef de service, 3 agents chargés de mission et 1 agent d'accueil. Cela fait en tout 25 effectifs (20 agents et 5 chefs de service).

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Tous ces éléments donnent l'évaluation des effectifs suivante pour le scénario 1 d'organisation territorialisée :

POLITIQUES	Scénario 2				Ecart avec Sc.
	Directeurs	Chefs S.	Agents	Total	Ecart
Transports	1,0	2,0	31,0	34,0	-3,0
Amén. du territoire	2,0	7,7	23,0	32,7	4,7
Enseignement	1,0	3,3	91,0	95,3	0,3
Economie	5,0	6,0	68,0	79,0	-1,0
Formation	2,0	6,7	102,0	110,7	-0,3
Qualité de vie	4,0	2,7	48,0	54,7	3,7
Env. et dév. Durable	1,0	2,0	21,0	24,0	-3,0
International	1,0	1,3	9,0	11,3	-0,7
Sous total politiques	17,0	31,7	393,0	441,7	0,7
DG + cabinet	9,0	4,0	73,0	86,0	0,0
MOYENS GENERAUX	0,0	0,0	0,0		
Finances	1,0	3,3	28,5	32,8	-4,2
Ressources humaines	1,0	1,3	32,4	34,7	-5,3
Informatique	1,0	2,7	19,0	22,7	-2,3
Patrimoine	1,0	3,3	47,7	52,0	-8,0
Juridique	1,0	3,3	22,8	27,1	-3,9
autres moyens (y compris accueil)	1,0	3,3	50,0	54,3	-5,7
Sous total moyens généraux	6,0	17,3	200,4	223,7	-29,3
TOTAL	32,0	53,0	666,4	751,4	-28,6

Niveau d'encadrement Scénario 2



Le taux d'encadrement passerait à 1 encadrant pour 7,84 agents encadrés.

Par rapport au scénario de base cela représente un potentiel d'économie de 28,6 agents dont 31 exerçant des tâches d'encadrement.

L'évaluation des effectifs : scénario 3 d'une organisation localisée sur 2 sites

L'évaluation des effectifs du scénario 3 d'organisation localisée sur 2 sites est faite en deux temps :

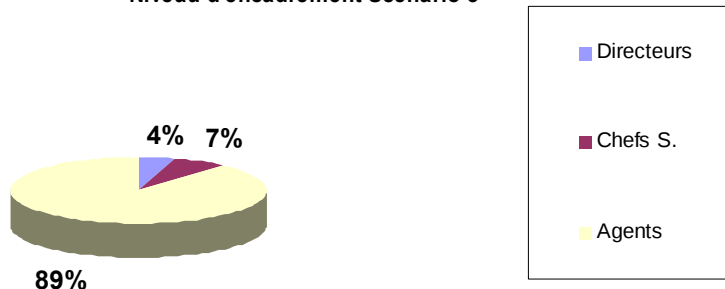
- Dans un premier temps on applique exactement la même méthode que pour le scénario 1 d'organisation centralisée.
- Dans un deuxième temps, des effectifs sont rajoutés pour répondre à la création de l'équipe de chefs de projets transversaux.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Tous ces éléments donnent l'évaluation des effectifs suivante pour le scénario 3 d'organisation localisation sur 2 sites :

POLITIQUES	Scénario 3				Ecart avec Sc.
	Directeurs	Chefs S.	Agents	Total	De base
Transports	2,0	4,0	35,0	41,0	4,0
Amén. du territoire	2,0	3,0	26,0	31,0	3,0
Enseignement	1,0	3,3	86,0	90,3	-4,7
Economie	5,0	6,0	68,0	79,0	-1,0
Formation	2,0	6,7	97,0	105,7	-5,3
Qualité de vie	4,0	2,7	43,0	49,7	-1,3
Env. et dév. Durable	1,0	2,0	21,0	24,0	-3,0
International	1,0	1,3	9,0	11,3	-0,7
Sous total politiques	18,0	29,0	385,0	432,0	-9,0
DG + cabinet	9,0	4,0	73,0	86,0	0,0
MOYENS GENERAUX					
Finances	1,0	3,3	28,5	32,8	-4,2
Ressources humaines	1,0	1,3	32,4	34,7	-5,3
Informatique	1,0	2,7	19,0	22,7	-2,3
Patrimoine	1,0	3,3	47,7	52,0	-8,0
Juridique	1,0	3,3	22,8	27,1	-3,9
autres moyens (y compris accueil)	1,0	3,3	45,0	49,3	-10,7
Sous total moyens généraux	6,0	17,3	195,4	218,7	-34,3
TOTAL	33,0	50,3	653,4	736,7	-43,3

Niveau d'encadrement Scénario 3



Le taux d'encadrement passerait à 1 encadrant pour 7,84 agents encadrés.

Par rapport au scénario de base cela représente un potentiel d'économie de 43,3 agents dont 32,7 exerçant des tâches d'encadrement.

Les impacts sur la masse salariale

A partir de la masse salariale cumulée 2006 des deux Conseils régionaux et des effectifs cumulés des deux Conseils régionaux au 31 décembre 2006, un coût moyen pondéré par agent est calculé.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

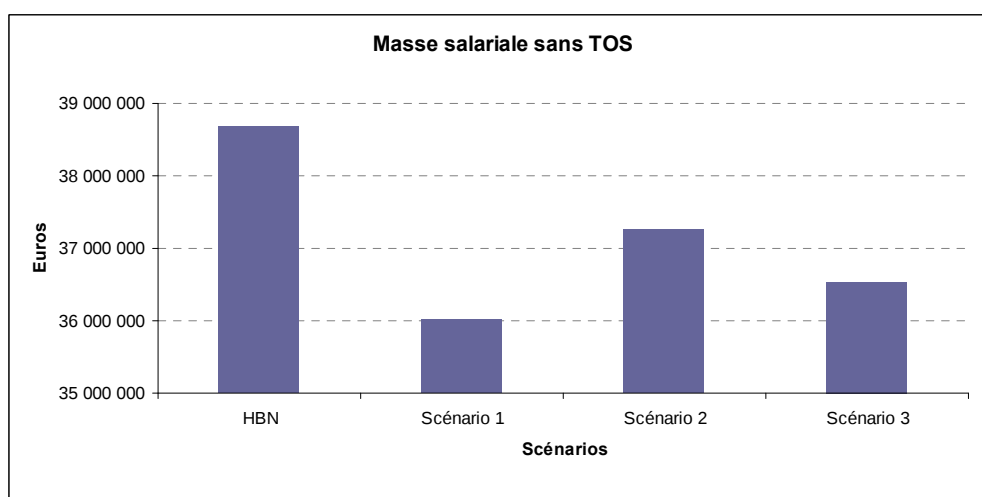
	HN	BN	HBN
Masse salariale	22 256 534,8	16 429 653,0	38 686 187,7
effectifs	423,0	357,0	780,0
Coût moyen agent	52 615,9	46 021,4	49 597,7

En appliquant ce coût moyen pondéré aux scénarios d'évaluation des effectifs on obtient le volume de la masse salariale pour chaque scénario d'organisation.

	Effectifs	Masse salariale (en €)	Economies en € par rapport au Sc. de base
Scénario 1	726,4	36 027 752,3	2 658 435,5
Scénario 2	751,4	37 267 694,2	1 418 493,6
Scénario 3	736,7	36 540 261,6	2 145 926,1

Ce tableau récapitulatif montre donc que selon le scénario d'organisation, les économies en termes de frais de personnel varient dans une fourchette de 1 400 000 € et 2 700 000 €, soit entre 3,67% et 6,87% d'économies par rapport à la masse salariale actuelle des deux Conseils régionaux cumulés.

Le tableau ci-dessous montre le montant de la masse salariale de chaque scénario sans tenir compte des agents TOS.



A titre illustratif, voici, dans le tableau suivant, le calcul de la masse salariale en tenant compte des agents TOS. Ces scénarios ont été élaborés à partir de deux hypothèses :

- Pour chaque Conseil régional, la totalité des agents TOS ont fait le choix de passer à la fonction publique territoriale,

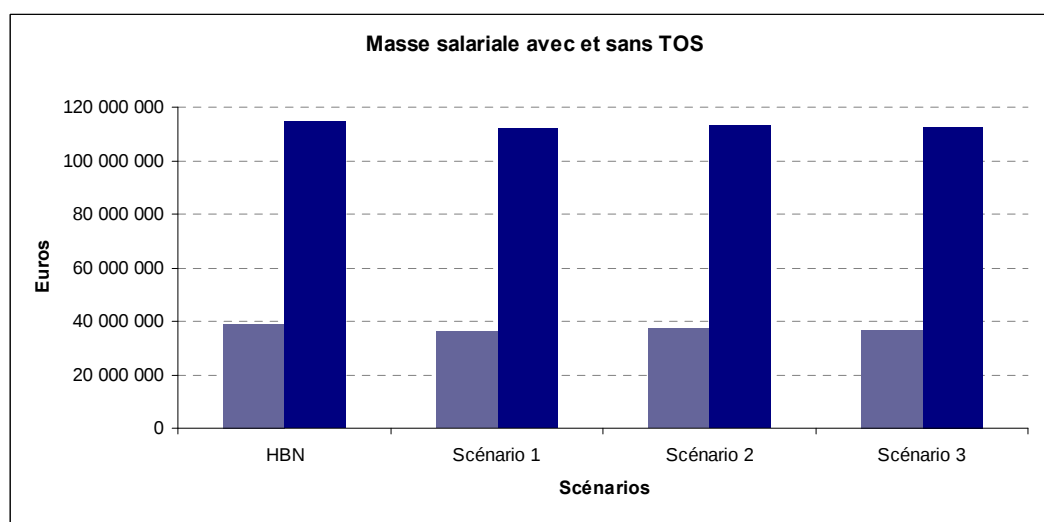
	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

- Le coût moyen annuel d'un agent TOS pour la collectivité est estimé à 25 000 € (salaire + charges).³⁷

Effectifs	HN	BN	HBN	Sc 1	Sc 2	Sc 3
TOTAL SANS TOS	423	357	780,0	726,4	751,4	736,7
TOS	1599	1440	3039,0	3039,0	3039,0	3039,0
TOTAL AVEC TOS	2022	1797	3819,0	3765,4	3790,4	3775,7

	Avec TOS			
	HBN	Scénario 1	Scénario 2	Scénario 3
Masse salariale avec TOS	114 661 187,7	112 002 752,3	113 242 694,2	112 515 261,6

Dans tous les cas la masse salariale est quasiment multipliée par 3 en passant environ de 40 000 000 € à 120 000 000€.



³⁷ Ce montant, salaires + charges, est un coût moyen proposé par la Direction des Ressources Humaines de la Basse-Normandie. Nous nous sommes basé sur ces indications pour les deux Conseils régionaux en absence de la totalité des éléments pour la Haute Normandie.

4.5 Le coût global de la fusion administrative

A partir des différents scénarii d'évolution identifiés tout au long de cette partie, et afin d'évaluer et de comparer les coûts et les impacts impliqués dans le processus de fusion, nous avons construit un modèle de coûts. Il se fonde sur un certain nombre d'hypothèses et permet d'obtenir différentes estimations du coût de la fusion administrative en fonction des scénarii choisis. Les estimations qui sont proposées ici résultent d'expériences de fusion que nous avons eu à traiter (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...). Il demeure que ces estimations devront, bien entendu, être approfondies et à précisées.

Ce modèle a été élaboré sous la forme d'un tableau Excel. Un schéma à vocation explicative en est présenté ci-dessous.

Il distingue deux ensembles :

- ▶ d'une part, les coûts dus à la fusion en elle-même, c'est-à-dire les coûts immédiatement entraînés par le processus de fusion, étalés sur trois ans ;
- ▶ d'autre part, les impacts annuels de la fusion sur le fonctionnement, qu'ils soient positifs (économies d'échelle) ou négatifs (coûts supplémentaires).

Ont été exclues de ce modèle des coûts les projections concernant l'évolution de la démographie, ainsi que la croissance économique.

Parmi les différents coûts projetés, certains sont forfaitaires, d'autres modélisés en fonction de scénarii. Pour ce qui est des coûts forfaitaires, la plupart de nos estimations donnent lieu à une fourchette : dans ces conditions, c'est à chaque fois l'hypothèse impliquant le coût le plus élevé qui a été retenue pour ce modèle.

Les coûts modélisés varient, quant à eux, selon deux grands ensembles de scénarii qui ont été envisagés :

- ▶ Des scénarii d'organisation, qui sont directement tirés des trois scénarii présentés plus haut (cf. 4.3.2, nous appellerons par commodité le scénario d'une organisation localisée sur deux sites, scénario bicéphale). Ils impactent les ressources humaines (masse salariale, accompagnement du changement et formation) et le patrimoine (coût d'occupation et coût du déménagement) ;
- ▶ Des scénarii sur l'économie et la fiscalité, qui, d'une part, reposent sur les hypothèses de croissance du PIB régional suite à la fusion et, d'autre part, envisagent diverses possibilités dans le choix des taux des taxes de la collectivité (cf. 4.1.1 et 4.4.1). Ils ont un effet sur l'évolution des recettes fiscales et du montant des dotations.

Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie

1. Coûts de la fusion sur trois ans

	N+1	N+2	N+3
1.1. Coûts inhérents à la fusion			
1.1.1. Coût juridique			
1.1.2. Organisation des services			
1.2. Evolution des politiques			
1.2.1. Reconfiguration des politiques			
1.3. Fonctions supports			
1.3.1. Ressources humaines			
1.3.2. Finances			
1.3.3. SI			
1.3.4. Logistique et patrimoine			
Total Coûts de la fusion			

Scénarii
d'organisation

2. Impacts de la fusion sur le fonctionnement

	N+1	N+2	N+3	...	N+25
2.1. Evolution des recettes					
2.1.1. Fiscalité					
2.1.2. Dotations					
2.1.3. Subventions Etat, Collectivités...					
2.1.4. Europe					
2.2. Evolution des dépenses					
Masse salariale					
Maintenance du SI					
Mutualisation coûts d'exploitation/achats					
Total Fonctionnement					
Total général					

Scénarii sur
l'économie et la
fiscalité

VAN sur 6, 10, 15 et 25 ans

Cf. en Annexe le fichier Excel intitulé « HBN - Modèle des coûts de la fusion ».

Enfin, il convient de signaler que c'est une perspective résolument volontariste qui a été adoptée, avec la projection assumée d'une fusion menée en trois ans. Les coûts de la fusion sont entièrement répartis sur les trois premières années, à raison de 25% la première année (conception, études), 30% la seconde (début de la mise en œuvre) et 45% la troisième (fin de la mise en œuvre et déploiement).

4.5.1 Coûts de la fusion sur trois ans

Ce poste reprend l'ensemble des coûts engagés dans et par le processus de fusion. Comme annoncé précédemment, ils s'étalent sur trois ans.

Les principaux postes de coût identifiés concernent l'harmonisation et la modernisation des fonctions supports (RH, Finances, SI, Logistique...) et les coûts juridiques de la fusion.

4.5.1.1 Coûts inhérents à la fusion

Coût juridique

Le coût juridique de la fusion (coût de rédaction de nouveaux textes juridiques liés au statut des personnels et à la forme juridique des deux Conseils Régionaux par exemple), coût fixe et non compressible, s'élève, selon nos estimations, à environ 150 000 €. Ce montant ne

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

prend pas en compte le coût lié à l'organisation d'un éventuel référendum sur la fusion. Ce coût devra être évalué en supplément le cas échéant.

Organisation des services

Parmi les coûts inhérents à la fusion, nous plaçons également les frais liés à l'organisation, ou plutôt la réorganisation des services suite à la fusion. Ils comprennent notamment le coût de mobilité des personnels, les dépenses liées au conseil concernant le degré de territorialisation à adopter, et autres dépenses d'organisation. Nous les avons estimés à 800 000 € la première année, puis 200 000 € la seconde année, soit un montant total de 1 million €.

4.5.1.2 Evolution des politiques.

Reconfiguration des politiques (études, concertation)

Il s'agit d'accompagner la reconfiguration des politiques publiques et la redéfinition des orientations politiques de la grande région, ce qui implique notamment un ensemble de dépenses liées aux frais d'études et de concertation. Le coût projeté en est de 300 000 € sur trois ans. Il est à noter cependant qu'il existe un réel risque d'alignement par le haut des politiques si la fusion n'est pas suffisamment préparée.

4.5.1.3 Fonctions supports.

Ressources humaines

Accompagnement du changement et GPEEC

Le coût impliqué par l'accompagnement du changement et la gestion prévisionnelle des compétences de la nouvelle collectivité représentent environ 3% de l'ensemble de la masse salariale résultant du processus de fusion. Il varie donc selon les scénarii d'organisation retenus.

Formation

De la même manière, le coût de la formation, qui permettra aux agents des deux collectivités fusionnées d'appréhender les nouveaux outils et les nouveaux process mis en œuvre, de s'y adapter, et de créer, à terme, une nouvelle culture administrative, est évalué à environ 1% de la masse salariale. Il est donc aussi fonction du scénario d'organisation retenu.

Définition des processus métiers

En vue d'harmoniser le fonctionnement des ressources humaines issues des deux collectivités, la définition des processus métiers s'avère indispensable. Nous émettons ici l'hypothèse, en nous fondant sur la cartographie des processus des régions, d'une

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

quarantaine de processus à réexaminer, ce qui représente un coût global d'environ 80 000 € répartis sur trois ans.

Communication interne

Le coût renseigné pour la communication interne englobe l'ensemble des actions internes de communication qui viennent s'ajouter aux opérations de communication déjà budgétées en fonctionnement : il s'élève à environ 50 000 €, et ce, uniquement la première année.

Communication externe

La communication externe recouvre l'ensemble des dépenses liées à la présentation de la fusion au grand public (administrés, notamment) et aux partenaires de la collectivité. S'ajoutant à la communication externe de fonctionnement, elle se décline, par exemple, en la création d'un nouveau logo, en la conduite de campagnes de presse et d'affichages, et autres opérations entreprises dans le but de communiquer sur la fusion : son coût est estimé à 500 000 € sur les deux premières années, soit 250 000 € par an sur deux ans.

Harmonisation des process RH et fusion des SI RH

Dans la mesure où les process RH sont généralement assez règlementaires, leur harmonisation ne nécessite pas un investissement trop important. D'après les situations assez similaires que nous avons rencontrées, nous estimons le coût de cette opération à un montant compris entre 100 000 et 150 000 €.

Les deux collectivités disposant du même outil pour leur gestion des RH et de la paie, il n'est pas besoin de procéder à une refonte totale du système. Il est, cependant, probable qu'une mise à niveau de certains modules (gestion des congés, par exemple) s'avérera nécessaire. De là, nous estimons le montant de cette opération à environ 150 000 €, montant qui intègre l'accompagnement à la mise en œuvre.

Pour l'ensemble de ce poste, le coût retenu s'élève donc à 300 000 €.

Fonction Finances

Refonte des procédures budgétaires

En vue de l'harmonisation des services financiers et comptables, de la consolidation des deux budgets et du choix de plan de compte à mettre en œuvre, le travail d'accompagnement à la refonte des procédures devrait représenter un budget d'environ 100 000 €.

Fusion des SI Finances

Dans la mesure où, comme dans le cas des SI RH, les deux Régions utilisent le même progiciel, les coûts à prévoir pour la fusion des SI Finances concernent uniquement les migrations, la mise à niveau des logiciels et des différents modules fonctionnels vers la

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

solution la plus complète, ainsi que l'assistance à maîtrise d'ouvrage correspondante. Ils sont évalués à 150 000 € sur l'ensemble de la période de fusion.

Organisation de la fonction Finances

Ce poste recouvre uniquement le coût de la fusion de la fonction Finances, hors opérations de RH, savoir la définition de la nouvelle organisation et l'accompagnement à sa mise en œuvre. Le coût impliqué par cette action est estimé à environ 100 000 €.

Fonction SI

Harmonisation du parc informatique

Nous supposons ici que l'ensemble de l'un des deux parcs informatiques à harmoniser doit être entièrement renouvelé, sachant que la Basse-Normandie dispose de 450 postes, la Haute-Normandie de 500. Dans l'hypothèse où au moins 450 postes doivent être rachetés, installés et équipés en configuration classique, nous estimons le coût global de l'harmonisation du parc informatique à un montant compris entre 250 000 € et 500 000 €. Les parcs d'imprimantes et de photocopieurs seront conservés.

Architecture technique

De même, nous supposons ici qu'il faut renouveler complètement l'une des deux architectures techniques des régions fusionnées, ce qui implique la remise à plat d'une centaine d'actifs à environ 2 000 € pièce. Nous aboutissons, de là, à un coût estimé à 200 000 €.

Architecture applicative

Dans l'hypothèse où la migration de l'architecture applicative d'une région vers l'autre est nécessaire, le renouvellement total d'une dizaine d'applications, hors SI RH et SI Finances, porte le montant à environ 2 millions €.

Assistance à maîtrise d'ouvrage et formation

Dans le processus de fusion de la fonction SI, il est également nécessaire de tenir compte de la formation des agents aux nouvelles applications et de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour mener à bien cette opération, ce qui implique un coût évalué à 250 000 € (soit 100 000 € pour la formation et 150 000 € pour l'AMOA).

Les estimations proposées ici ont été construites en l'état de nos connaissances actuelles et des informations dont nous disposons au moment de la rédaction du présent rapport. Elles peuvent donc très largement varier selon les nouveaux éléments qui pourraient apparaître et devront, le cas échéant, être réévaluées. Par ailleurs, il faut noter que les coûts récurrents d'interconnexion et d'articulation des sites, dans le cas d'une répartition des services en différents lieux, sont difficiles à chiffrer en l'état et ne sont donc pas pris en compte ici.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Enfin, il paraît important de souligner la nécessité de prendre en compte très tôt dans le processus de fusion la fusion des SI. En effet, une réflexion préalable, en amont du lancement de la fusion, doit être menée, sans quoi l'efficacité de la fusion risque d'être amoindrie et des coûts supplémentaires générés.

Logistique et patrimoine

Coûts relatifs à l'occupation du/des site(s) retenu(s)

Trois scénarii d'organisation de la nouvelle collectivité ont été retenus. Ces scénarii impliquent des implantations géographiques de la future Région variables et ont des conséquences diverses en termes de patrimoine et de logistique.

Trois scénarii probables quant à l'occupation du/des site(s) retenu(s) ont ainsi été identifiés, l'hypothèse d'un agrandissement des sites existants ne pouvant être considérée :

- ▶ vente des deux hôtels de Région, achat d'un autre qui accueille l'ensemble des agents (scénario centralisé) ;
- ▶ vente des deux hôtels de Région, achat d'un autre qui accueille l'ensemble des agents, et création de 5 antennes territoriales de 5 à 15 agents chacune (scénario territorialisé) ;
- ▶ vente d'une partie des deux sites existants (scénario bicéphale).

En l'absence de données précises sur l'immobilier et les besoins des Régions sur ce sujet, nous fondons notre estimation sur les fourchettes de prix disponibles chez les notaires de Rouen. En moyenne, nous considérons qu'il faut de 10 à 12 m² de surface utile (SU) par agent, à laquelle il s'agit d'appliquer un coefficient de 1,2 pour calculer la surface hors œuvre nette (SHON) par agent. Nous retenons donc par agent une SHON de 14m².

Les prix au m² dont nous disposons sont :

- ▶ entre 1 600 et 2 200 €/m² pour du neuf,
- ▶ entre 1 250 et 1 650 €/m² pour de l'ancien rénové,
- ▶ entre 700 et 1 000 €/m² pour de l'ancien non rénové.

Nous retiendrons, pour notre estimation, la partie haute de la fourchette pour ce qui est du prix d'acquisition et sa partie basse quand il s'agit du prix de cession. Dans le cas de la revente de tout ou partie des sites, nous appliquerons une décote de 10% fondée, par hypothèse, sur la spécialisation antérieure du bâtiment (configuration architecturale particulière, notamment) et son état actuel.

De même, nous supposons que les bâtiments qui feront l'objet d'une cession ressortent de l'ancien rénové.

Pour résumer, nous appliquerons les prix suivants :

- ▶ 2 200 €/m² à l'achat,
- ▶ 1 125 €/m² à la vente (1 250 €, moins une décote de 10%).

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Scénario centralisé : ce scénario implique la vente des deux sites existants, soit près de 11 000 m² (10 920 m² : estimation de l'espace nécessaire pour l'accueil des 780 agents recensés aujourd'hui) et l'acquisition d'un nouveau site qui puisse accueillir l'ensemble des agents de la nouvelle Région, soit environ 726 agents sur plus de 10 000 m² (10 169,6 m²). Ce scénario représente un coût de 10 088 120 € pour la collectivité.

Scénario territorialisé : de même que le scénario précédent, ce scénario ajoute les frais liés à la création de 5 antennes au coût relatif à l'acquisition de la surface nécessaire à l'accueil de 751 agents.

Coût total de ce scénario : entre 11 628 120 € et 13 168 120 €.

Scénario bicéphale : ce scénario fait l'hypothèse de la conservation d'un patrimoine amputé uniquement d'une de ses parties, liée à la diminution du nombre de personnels (environ 736 dans ce scénario). Pour faciliter le calcul, nous estimons que la surface nécessaire à près de 55 agents peut être cédée (passage de 423 agents à une moyenne de 368 pour la Haute-Normandie), soit 765 m², et qu'il faut acquérir une surface susceptible d'accueillir une dizaine d'agents supplémentaires (passage de 357 agents à une moyenne de 368 pour la Basse-Normandie).

Ce scénario se révèle bénéfique pour la future collectivité, avec un gain estimé à 510 381,67 €.

Coût du déménagement

Pour ce qui est du déménagement, nous estimons le coût moyen de déménagement par agent à 600 €, ratio qui prend en compte la probable inadaptation d'une partie du mobilier aux nouveaux locaux, le remplacement du mobilier dégradé au cours du déménagement, le prix de l'ingénierie du transfert et le coût de l'assurance. De même, nous estimons l'installation complète de nouveaux postes à environ 2 000 € par poste (installation des personnels des antennes territoriales). Ceci appliqué aux scénarii précédents donne comme coût :

Scénario centralisé : environ 435 840 €.

Scénario territorialisé : entre 500 840 € et 600 840 €.

Scénario bicéphale : environ 39 600 €.

NB : le montant de la perte d'exploitation pour les collectivités (temps de mise en carton, temps du déménagement *stricto sensu*, etc.) n'est pas pris en compte dans ce calcul.

Harmonisation des process / moyens généraux.

Par ailleurs, l'harmonisation des process logistiques de la nouvelle collectivité représente un coût évalué à environ 150 000 €.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

4.5.2 Impacts de la fusion sur le fonctionnement

Dans ce volet, nous estimons la moins-value ou la plus-value impliquées par la fusion quant aux dépenses et recettes de fonctionnement de la future institution régionale. En d'autres termes, cet ensemble vise à chiffrer la différence, positive ou négative, entre le produit attendu hors fusion, c'est-à-dire résultant d'une simple addition des produits actuels respectifs des deux régions Normandie, et le produit possible évalué suite à la fusion.

4.5.2.1 Evolution des recettes

L'évolution des recettes de la collectivité dépend largement des scénarii sur l'économie et la fiscalité (cf. 4.1.1 et 4.4.1). Ces scénarii sont doubles : d'une part, l'assiette fiscale est susceptible d'évoluer selon la croissance économique (PIB) consécutive au processus de fusion, d'autre part, les taux peuvent varier selon les choix politiques de la collectivité. Il convient de noter qu'aucun scénario démographique n'a été défini, impactant les assiettes de la fiscalité directe (hors TP) et indirecte.

Pour ce qui est de l'assiette, trois scénarii sont envisagés :

- ▮ assiette réduite avec une augmentation annuelle de 0,3% du PIB (scénario « rétrospectif pessimiste ») ;
- ▮ assiette moyenne avec une augmentation du PIB de 0,4% par an (scénario « rétrospectif moyen ») ;
- ▮ assiette élargie avec un PIB croissant de 0,5% par an (scénario « rétrospectif optimiste »).

Concernant les taux, trois scénarii ont été retenus :

- ▮ scénario « haut » avec une harmonisation des taux au taux le plus élevé ;
- ▮ scénario « bas » avec une harmonisation au taux le plus faible des régions fusionnées ;
- ▮ scénario « constant » avec une harmonisation au taux pondéré de la moyenne des deux régions.

Les écarts sont ici calculés par rapport au CA 2006.

Fiscalité

Taxe professionnelle (TP)

Les deux variables identifiées ci-dessus jouent à plein pour ce qui est de la TP.

Par la variation et la combinaison de ces différents scénarios, nous aboutissons à neuf scénarii de recettes de TP différents.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Taxe sur le foncier bâti (TFB)

Pour ce qui est de la TFB, aucun scénario d'évolution de l'assiette fiscale n'a été retenu. Ainsi, seul le taux est susceptible de varier, ce qui donne trois scénarii différents : une harmonisation des taux à 4,99%, une à 4,42%, et une à 4,66%.

Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)

De même, pour la TFNB, le taux seul varie, ce qui se traduit pour la future collectivité par un alignement des taux à 9,20% dans une hypothèse « haute », 6,74% dans une hypothèse « basse » et 7,59% dans un scénario pondéré.

Fiscalité indirecte (TIPP et carte grise)

Aucune évolution remarquable de la fiscalité indirecte ne nous a semblé devoir être retenue, dans la mesure où ces recettes interviennent sur une base fixe et où les taux ne sont pas fixés par la collectivité. Nous tablons donc sur une évolution nulle des recettes de la fiscalité indirecte.

Dotations de l'Etat et compensation de la fiscalité directe

Parmi les concours financiers de l'Etat aux régions, les dotations d'Etat (dotation générale de décentralisation – DGD, dotation globale d'équipement – DGE, dotation globale de fonctionnement – DGF, et dotation régionale d'équipement scolaire – DREC) ne ressortent pas de modes de calcul précis : leur montant a été défini au moment de leur mise en place et, depuis, augmente selon des variations annuelles définies dans les lois de finances. Si leur évolution ne peut que difficilement être prévue, *a fortiori* il est très malaisé de déterminer leur augmentation ou leur diminution dans une situation inédite, telle que la fusion de deux régions.

Suivant ce constat, trois scénarii sont explorés :

- ▶ Un premier scénario optimiste qui reprend les montants additionnés des deux régions, ce qui se traduit par une évolution nulle des recettes ;
- ▶ Un second plus pessimiste qui voit une diminution des dotations, calculée au prorata de la taille et de la population de la nouvelle région. Pour établir cette diminution, nous avons déterminé la part moyenne des dotations dans le budget des collectivités de taille sensiblement équivalente (IDF, Rhône-Alpes, Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire). Cette part s'établit à environ 34,2%, ce qui représente une baisse de 19,5% de la somme des dotations actuelles des deux régions (qui représentent respectivement 39% des recettes de la Haute-Normandie et 47% de celles de la Basse-Normandie). Il convient de noter, par ailleurs, que cette hypothèse n'est notamment pas en contradiction avec la dynamique actuelle de la DGF qui veut que le montant de la dotation par habitant soit une fonction décroissante du nombre d'habitants ;
- ▶ Enfin, un troisième scénario « haut », encore plus optimiste, qui nous place dans une dynamique de fusion soutenue par l'Etat, ce qui se traduit par une légère augmentation du montant des dotations, de l'ordre de 5%.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

La différence dans les recettes est ici établie à partir du budget primitif 2007.

Subventions de l'Etat, des collectivités locales et autres partenaires extérieurs

Aucune évolution remarquable en ce qui concerne les subventions de l'Etat, notamment au titre du CPER, et des autres collectivités locales et partenaires extérieurs ne nous semble probable : elles ne dépendent que faiblement de la taille et de la population de la région. Ainsi, nous misons sur la stabilité et l'invariabilité de ces subventions.

Europe (FSE et FEDER)

Concernant les fonds européens, aucune évolution ne nous semble devoir être anticipée, pour les mêmes raisons que celles évoquées précédemment.

4.5.2.2 Evolution des dépenses.

Masse salariale

Nous retenons ici les estimations réalisées selon les scénarii d'organisation identifiés plus haut dans le rapport (cf. 4.3.2).

Maintenance du SI

Dans l'hypothèse d'un coût de maintenance actuel d'environ 700 000 € par an, pour les deux collectivités confondues (environ 250 000 € aujourd'hui pour la Basse-Normandie), le gain effectué à partir de l'année N+4 pourrait être de 40% des coûts de maintenance *a minima*, soit 280 000 € par an d'économies, tous SI compris.

Mutualisation des coûts d'exploitation / achats

Au-delà de ces coûts de mise en œuvre (construction et désengagement), il nous faut prendre en compte les coûts récurrents du patrimoine et de la logistique de la collectivité. Les coûts d'exploitation, ainsi que les coûts relatifs au service « Achats » peuvent être mutualisés. Cette mutualisation des moyens généraux pourrait générer une économie d'environ 1 000 000 € par an, à compter de la fin de la période de fusion (en partie, à raison de 100 à 120 €/m² de SU économisés sur l'ensemble du patrimoine estimé des deux régions).

Enfin, selon la combinaison de scénarios retenus, nous aboutissons à un total général, un total général corrigé de l'inflation pour laquelle plusieurs scénarios ont été retenus, entre 1,5% et 2%, ainsi qu'un total général cumulé sur l'ensemble de la période considérée.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Afin d'estimer le coût net actualisé de la fusion, le modèle propose également le calcul de la VAN (Valeur Actuelle Nette), fondé sur un taux d'actualisation compris entre 2 et 3%, sur 6 ans, au terme d'un cycle électoral, sur 10 ans à moyen terme, sur 15 ans et sur 25 ans.

4.5.3 Conclusion

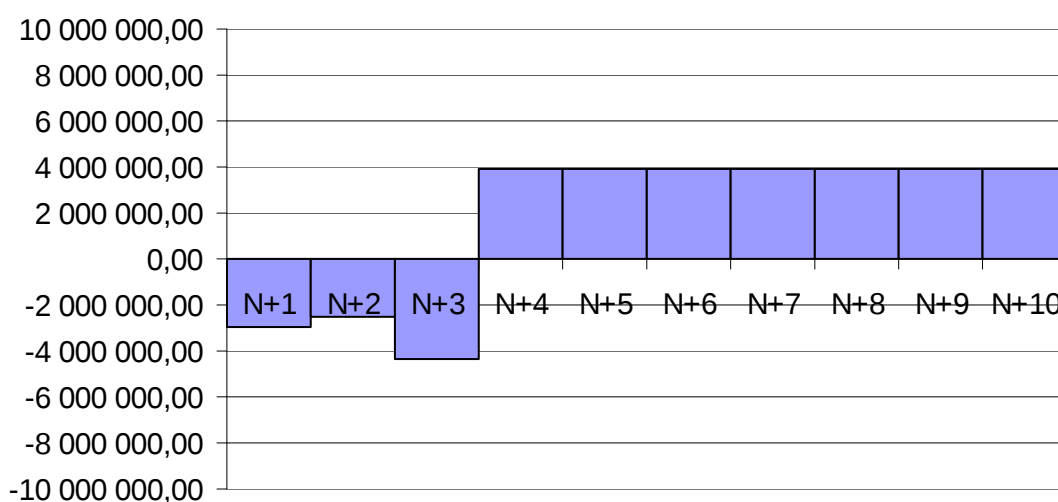
En conclusion, voici **une analyse des résultats de la fusion selon les scénarii d'organisation exposés précédemment en vue de mesurer** les seuls coûts de la fusion, **son coût net**, savoir les flux de trésorerie immédiatement relatifs au processus de fusion.

Sont ainsi uniquement comparées les différences entre les coûts et les gains immédiats de la fusion par année sur 10 ans (*cash flows*) et cumulés sur toute cette période (*cash flows* cumulés), toutes choses égales par ailleurs, dans l'hypothèse de recettes de fiscalité et autres recettes de fonctionnement constantes, selon un scénario de croissance économique moyenne (« rétrospectif moyen ») consécutive à la fusion, avec un taux d'inflation à 1,5% et un taux d'actualisation estimé dans ces conditions à 2%.

Scénario 1 d'une organisation centralisée

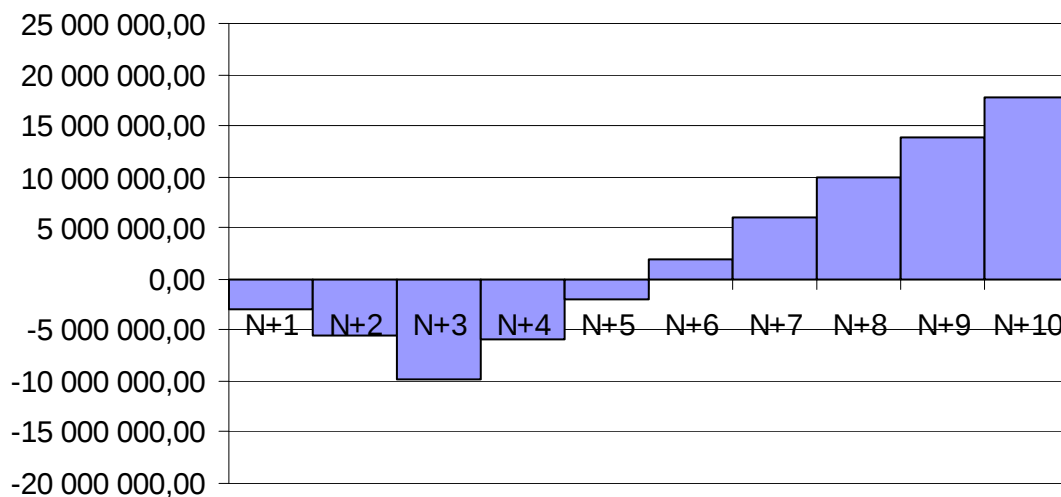
Dans l'hypothèse d'une organisation centralisée, nous pouvons observer que les gains dus à la fusion (mutualisation des moyens, réduction du nombre de personnels de l'administration nécessaires, etc.) excède largement les dépenses occasionnées par le processus dès la quatrième année. Ce résultat s'explique notamment par les économies importantes réalisées sur la masse salariale (près de 3 millions €) dès la première année, qui viennent compenser les coûts directs de la fusion.

Différence entre coûts et gains immédiats (hors recettes de fonctionnement) de la fusion par année



Au regard du cumul de la différence des coûts et des gains de la fusion, nous pouvons conclure de ce scénario que, dès la sixième année, l'ensemble des dépenses investies dans le processus de fusion est équilibré par les économies obtenues sur les dépenses de fonctionnement de l'administration.

**Différence entre coûts et gains immédiats (hors recettes
de fonctionnement) cumulés de la fusion par année**

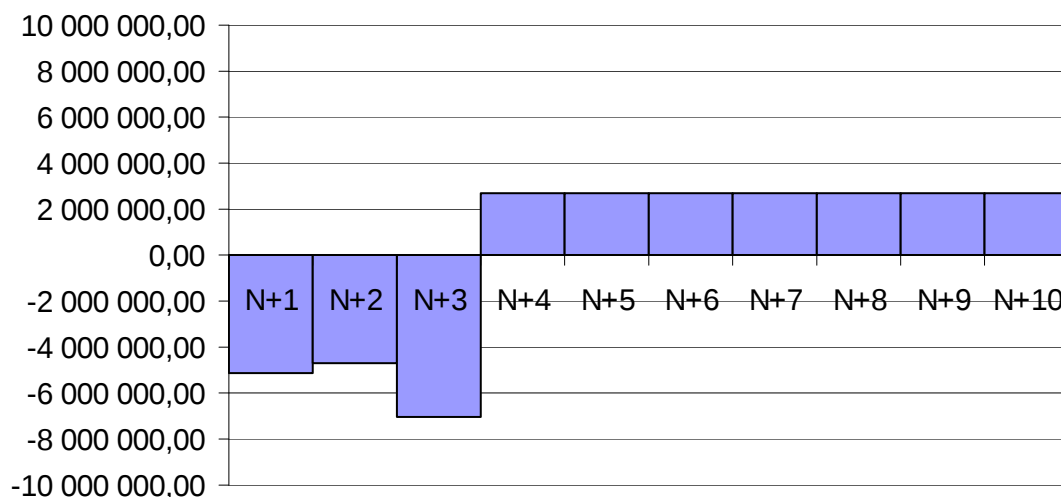


Sur la période de 10 années que nous avons retenue, la VAN vient dans ce scénario s'établir à 9 039 370,97 €.

Scénario 2 d'une organisation territorialisée

Dans ce deuxième scénario d'organisation de la nouvelle collectivité, nous remarquons que les flux de trésorerie impliqués par la fusion redeviennent positifs dès la quatrième année, à l'instar du scénario précédent.

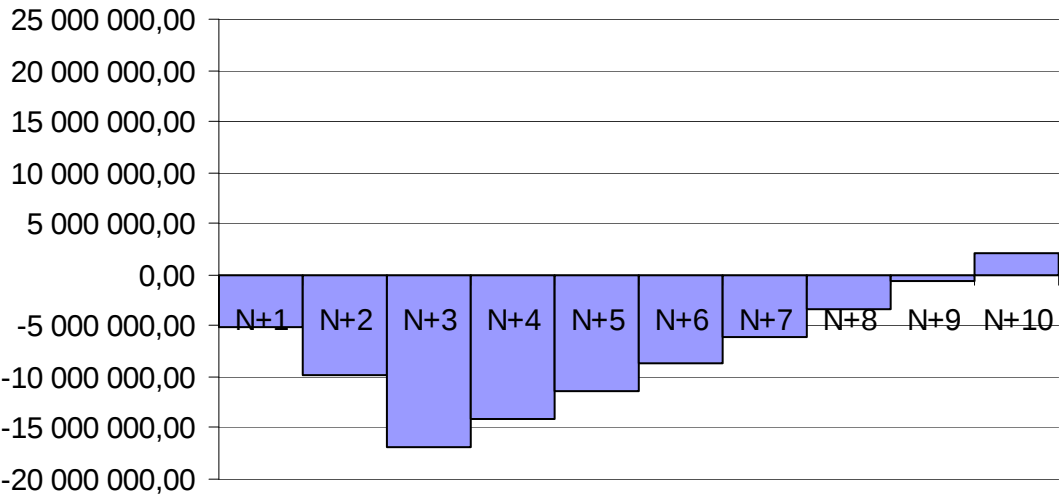
**Différence entre coûts et gains immédiats (hors recettes
de fonctionnement) de la fusion par année**



	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

En revanche, dans la mesure où ces gains sont moins importants que dans le premier scénario (économies moindres réalisées sur la masse salariale), les dépenses investies dans le processus de fusion ne sont compensées qu'à compter de la dixième année par les économies réalisées.

Différence entre coûts et gains immédiats (hors recettes de fonctionnement) cumulés de la fusion par année

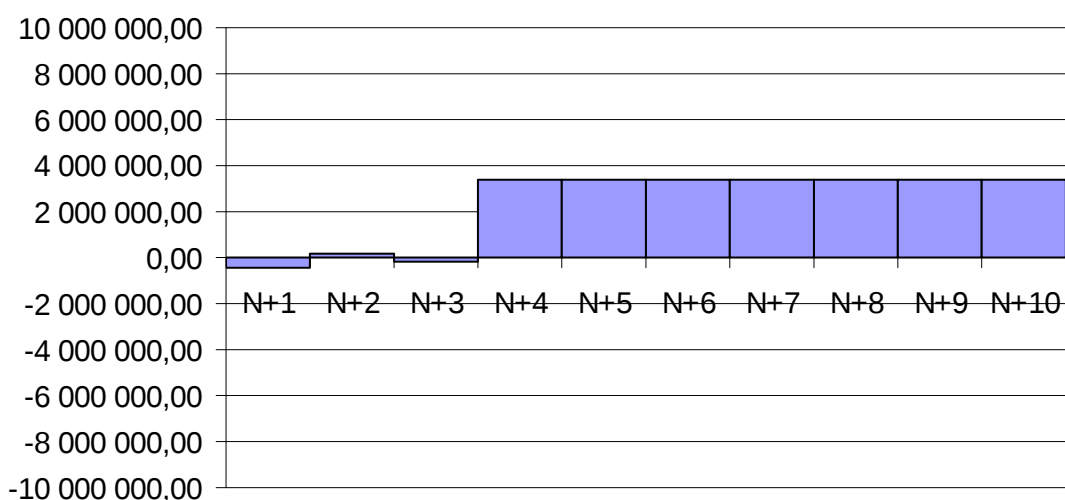


Dans ce scénario, la VAN sur 10 ans est de -5 439 124,01 €.

Scénario 3 d'une organisation localisée sur deux sites

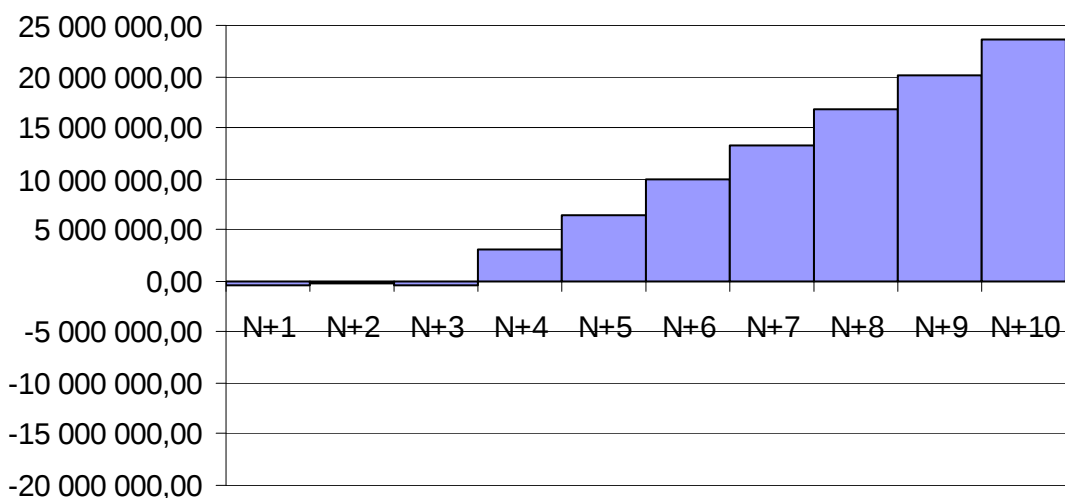
Les dépenses directes de la fusion sont dans ce scénario très réduites, avec dès la seconde année un solde positif.

Différence entre coûts et gains immédiats (hors recettes de fonctionnement) de la fusion par année



Enfin, dès la quatrième année suivant le début de la fusion, les dépenses occasionnées sont compensées par les gains.

Différence entre coûts et gains immédiats (hors recettes de fonctionnement) cumulés de la fusion par année



La VAN de ce scénario vient alors s'établir à 15 004 070,70 € sur une période de 10 ans suivant la première année de la fusion.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Ainsi, parmi les trois scénarii envisagés, et dans les conditions retenues, **le scénario d'une organisation localisée sur les deux sites existants est le plus profitable**. En effet, ce scénario induit un avantage double : d'une part, **il est le moins coûteux en termes d'immobilier** avec la possibilité de vendre une partie de chaque site ou de renoncer à la location actuelle de certains bâtiments et le faible coût de déménagement du mobilier et du personnel, d'autre part, **il représente une économie en termes de masse salariale** presque équivalente à celle du scénario d'organisation centralisée, qui implique l'économie la plus importante sur ce poste.

En revanche, **le scénario retenu comme le plus avantageux financièrement doit être relativisé au regard d'autres enjeux**, tels que la proximité avec les territoires (proposée notamment dans le scénario 2) ou encore la croissance économique régionale. Ainsi, il convient de rappeler une dernière fois que la comparaison proposée s'attache à mesurer uniquement le coût net de la fusion et ne tient donc pas compte des évolutions de la base TP, des taux de fiscalité, de la démographie et des recettes dont le produit ne dépend pas directement d'une décision de l'exécutif régional.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

4.6 Conséquences sur l'organisation de l'Etat et l'emploi public et parapublic

4.6.1 Les évolutions organisationnelles éventuelles de l'Etat

En cas de fusion des deux Régions, l'évolution des services de l'Etat (de niveau régional) ne peut être construite que par hypothèse. En effet, les préfets ne prennent pas position sur la possible fusion des services déconcentrés, et affirment que c'est à l'Etat (au niveau national du ministère de l'intérieur voire en interministériel) de décider de l'organisation territoriale.

A ce stade nous pouvons donc simplement construire des hypothèses de travail simplement pour visualiser les impacts potentiels en terme d'emplois et de leur répartition territoriale :

Hypothèse 1 : les services déconcentrés régionaux de l'Etat suivent la logique de fusion et se regroupent dans la capitale régionale ; les services départementaux sont conservés à l'identique. Dans ce cas, le modèle applicable sur la base de fusions réalisées dans des services de l'Etat s'appuie sur 3 paramètres :

- la réduction de 40% de l'encadrement qui représente 10% du total des effectifs,
- la réduction de 20% des effectifs support qui représentent 15% du total des effectifs,
- et la réduction de 10% des effectifs consacrés à des fonctions administratives (traitement de dossiers notamment, « back office ») qui représentent en général 35% des effectifs.

Hypothèse 2 : les services déconcentrés régionaux restent à l'identique.

Hypothèse 3 : les services déconcentrés régionaux restent implantés sur les 2 capitales régionales actuelles en mutualisant a minima leurs fonctions d'encadrement (notamment directeur unique) et en regroupant leurs fonctions de support, ces fonctions représentant en général 25% de l'effectif total des services et pouvant être diminuées également de 20%.

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...).

4.6.2 Conséquences sur les emplois publics et parapublics

Les emplois directs

Le tableau ci-dessous récapitule de façon consolidée et en grandes masses les effectifs des services régionaux de l'Etat en Haute et en Basse-Normandie.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Effectifs principaux SD régionaux de l'Etat

	HN	BN
Préfecture (SGAR)	45	38
DRIRE	61	62
DIREN	53	54
DRAF	74	75(3)
SRPV	14	15
DRE	92	81
Rectorat(1)	829	756
DRAC	67	54
DR Insee	95	95
DRCCRF	61	65
TG Région	56	54
DRDDI	Commun	116
ARH	11	10
DRASS	100	97
DRTEFP	48	35
DRAM	ND	ND
DRT	17	18
Tribunal	ND	ND
DRJS (2)	34	37
SRPJ	197	134
	1854	1721

Non comptés : DR anciens combattants, DRRT, DRCE, DRCA,
DRFE (femme/égalité), DRJS, CRC (cour compte)

(1) dont CROUS et centres docs

(2) dont CREPS

(3) dont services communs SRPV

Source : DGAFP 2005

En fonction des 3 hypothèses de travail mentionnées précédemment, les impacts de la fusion en terme d'emplois directs de l'Etat sont donc les suivants :

Hypothèse 1 :

- si la capitale est Rouen : perte d'emploi nette de 1721 postes à Caen, total des emplois à Rouen = 3200
- si la capitale est Caen : perte d'emploi nette de 1854 postes à Rouen, total des emplois à Caen = 3200

Hypothèse 2 : aucun impact.

Hypothèse 3 : perte d'emploi nette de 178 postes dans la ville non retenue comme capitale régionale.

Ces évolutions d'emploi s'ajoutent à celles issues de la fusion des 2 conseils régionaux.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Les emplois indirects

On peut estimer qu'outre les emplois directs des services régionaux de l'Etat, d'autres emplois soient concernés, soit en terme de perte pour la ville non retenue, soit en terme de gain pour la nouvelle capitale. Ces évolutions sont par nature très difficiles à estimer.

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.

En conclusion, dans l'hypothèse 1, les pertes / gains d'emplois sont très significatifs pour les deux anciennes capitales, surtout si elles s'ajoutent à un scénario d'implantation centralisée du conseil régional fusionné. En revanche l'hypothèse intermédiaire (3) ne devrait pas entraîner de risque majeur sur les emplois de ces villes, surtout si elle s'ajoute à un scénario d'implantation répartie du conseil régional fusionné.

4.7 Les effets de la fusion et le choix de la capitale

4.7.1 Les effets du choix de la capitale sur les politiques publiques

En reprenant les segments de politiques publiques préalablement utilisés, l'analyse pour chacun fait apparaître les points suivants.

Economie

La localisation de la nouvelle capitale régionale n'engendre pas de variation majeure des impacts sur le volet « économie ». Toutefois, des arguments en faveur de Rouen comme de Caen ont été avancés :

- Rouen possède à l'heure actuelle davantage de sièges sociaux que Caen et présente l'avantage d'être proche de Paris ;
- Caen se situe plus proche du barycentre de la grande Normandie et affiche sa distance par rapport à Paris (en éloignant ainsi le risque de se faire « satelliser » par l'Île-de-France).

Transports

Sur le volet « transport », la localisation de la nouvelle capitale régionale penche davantage en faveur de Rouen pour deux raisons principales :

- Les principaux acteurs du secteur des transports sont déjà situés à Rouen
- Rouen a l'avantage d'être proche de Paris

Toutefois, du point de vue de l'aménagement du territoire, une nouvelle capitale située à Caen, permettrait peut-être d'obtenir une décision politique forte pour faire passer la liaison ferroviaire Caen-Paris sous la barre symbolique de 1h30 de trajet.

Environnement

La localisation de la nouvelle capitale régionale n'engendre pas de variation majeure des impacts sur le volet « environnement et développement durable ».

Enseignement

La localisation de la capitale régionale n'a pas d'effets directs sur l'action de la Région en matière d'enseignement. En revanche, que le choix se fasse en faveur de Caen ou de Rouen, le problème de l'éloignement géographique se pose.

Formation

La localisation de la capitale régionale n'a pas d'effet direct sur l'action de la Région en matière de formation. En revanche, que le choix se fasse en faveur de Caen ou de Rouen, la question majeure reste celle du maintien de la proximité avec les territoires.

Qualité de la vie

La localisation de la capitale régionale n'a pas d'effets directs sur l'action de la Région en matière de qualité de la vie. Toutefois, il faut prendre en compte le besoin de proximité que nécessite ce domaine.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Aménagement du territoire

L'action régionale est plutôt en recherche de proximité avec les territoires. La relocalisation de la capitale régionale entraînant un nouvel éloignement, il faudrait trouver une solution de rapprochement pour conserver la représentation de la Région dans les territoires.

Les impacts de la fusion ne semblent pas varier en fonction de la localisation de la capitale. Toutefois, un argument en faveur de Caen a été souligné. Caen présente en effet l'avantage d'être plus éloigné de Paris que Rouen et par conséquent de garder plus facilement son autonomie par rapport à Paris.

International

Le positionnement de la capitale régionale n'entraîne pas de variation majeure des impacts sur le volet international. L'enjeu se trouve cependant sur la notoriété de cette nouvelle capitale de la grande Normandie et sur sa capacité à rayonner à l'extérieur des frontières de la France.

4.7.2 Les effets du choix de la capitale sur l'organisation des emplois administratifs

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.

4.7.3 Les effets du choix de la capitale sur le tissu économique et les territoires

Des travaux récents réalisés par la DIACT³⁸ identifient trois scénarios économiques pour la Normandie. Ils ne tranchent pas pour une capitale qui serait plus adaptée qu'une autre, probablement d'ailleurs parce que ce choix ne s'impose pas d'emblée. Ils confirment plutôt qu'une réflexion de projet interrégional doit être approfondie et que c'est de ce projet que pourra émerger une option cohérente pour une 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.

³⁸ Territoires 2030, N°3, Transit, zone résidentielle, place maritime, trois scénarios pour la Normandie, août 2006

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

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.

4.7.4 Les hypothèses de choix de la capitale

Les effets déclinés ci-dessus doivent être mis en perspective avec le choix de la capitale qui sera fait. Ce choix reste politique et le rôle du présent rapport est d'éclairer les avantages et inconvénients de chacune des options offertes. Elles supposent des niveaux d'engagement politique différents et engendreront des effets spécifiques dans le temps. Le choix de la capitale régionale est en ce sens étroitement lié à la conception d'un projet stratégique de développement pour la grande Normandie. En effet, ce choix résultera de la vision projetée de cette nouvelle grande Région.

Trois grandes orientations peuvent être prises au niveau de la nouvelle capitale de la grande Normandie :

- ▶ **Une capitale régionale, chef lieu de la grande Région (Rouen ou Caen)**, issue d'une décision politico-administrative dont la légitimité de leader territorial resterait longtemps en suspens.
- ▶ **Une métropole régionale créée ex-nihilo** à l'image de certaines capitales (ex : Brasilia) dont l'emplacement devrait être soigneusement débattu à l'occasion par exemple d'un débat citoyen ou d'un référendum. Cette option nécessiterait une démarche extrêmement volontariste et une capacité d'investissement sans rapport avec les moyens actuels des différents acteurs.

- Une métropole en réseau**, se rapprochant du modèle rhénan avec un développement multipolaire et une juste répartition des fonctions (économiques, culturelles, universitaires...). Cette métropole en réseau devrait revêtir une forte identité et se doter d'une signature percutante telle que par exemple « Normandy City », combinant ses centres urbains avec leurs pôles secondaires et leurs hinterlands ruraux.

SYNTHESE

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.

4.8 Les effets de la fusion sur l'organisation territoriale et l'armature urbaine

La recomposition du territoire : la Grande Normandie (carte 1)

La Grande Normandie fusionnée représenterait un ensemble administratif composé de

- 5 départements (le Calvados, l'Eure, l'Orne, la Manche et la Seine-Maritime),
- 3246 communes.

S'étendant sur près de 30 000 km², elle deviendrait la neuvième région française par sa superficie, juste après le Languedoc Roussillon.

Une Normandie (la haute) très urbanisée s'articulerait avec une seconde (la Basse) plus rurale. L'espace central de cette nouvelle entité serait structuré par les trois principales villes Rouen, Caen et Le Havre.



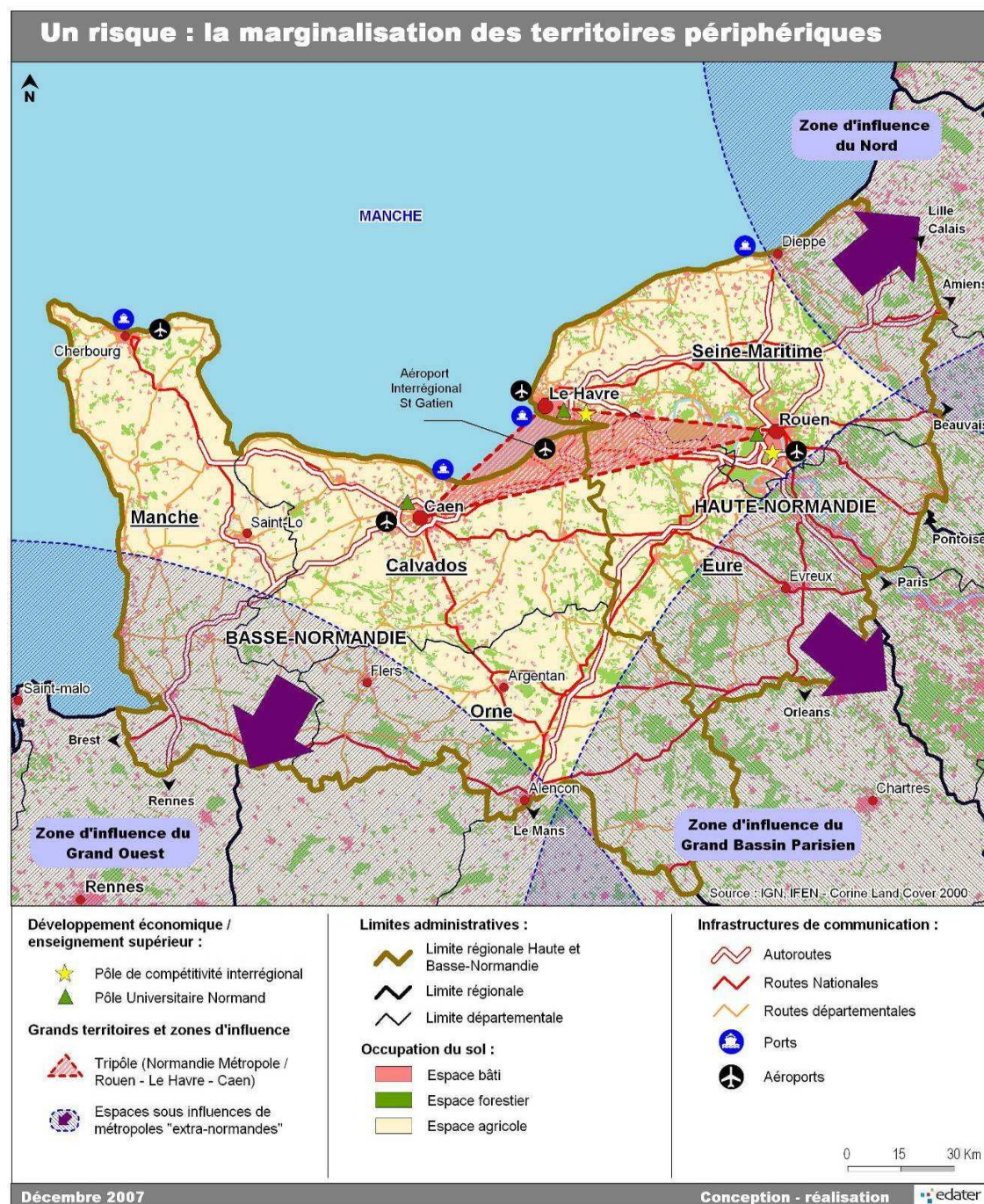
Un risque : la marginalisation des territoires périphériques (carte 2)

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.

Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie
--



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.

Une vigilance : l'articulation du Cœur métropolitain et des villes moyennes périphériques (carte 3)



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...).

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

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 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.

5 CONCLUSION

Cette conclusion vise à récapituler les différents effets potentiels de la fusion et à les inscrire dans une dynamique, à la fois en terme de progressivité et d'optimisation, sans présenter de parti pris en matière de décision, mais en en fournissant les principaux paramètres.

5.1 Synthèse des effets de la fusion

L'analyse des effets d'une potentielle fusion a permis de mettre en évidence les avantages mais aussi les limites d'un tel exercice. Ainsi, 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. Par exemple, sur certaines politiques publiques telles que celles de l'enseignement, la fusion a un impact neutre. De la même manière, les effets d'une fusion en matière de R&D et d'innovation sont très limités puisqu'ils dépendent majoritairement d'autres leviers, en l'état actuel des politiques conduites.

Concernant la projection du coût global de la fusion, le délai d'amortissement du coût initial de la fusion est estimé, selon les scénarii présentés et toutes choses étant égales par ailleurs, à un horizon de 4 à 10 ans dans les conditions retenues et précisées en partie 4.5. Si les hypothèses retenues se vérifient, les effets de la fusion permettraient de **dégager au-delà de la période d'amortissement une marge de manoeuvre de 0,36 à environ 0,53% sur le budget de fonctionnement consolidé des deux régions** (part du gain réalisé en dépenses de fonctionnement suite à la fusion administrative rapporté au montant total des dépenses de fonctionnement – selon le BP 2007), **soit un montant allant de près de 2,7 à près de 4M€.**

5.1.1 Les effets positifs de la fusion

La fusion des deux Régions engendre des effets positifs à plusieurs niveaux.

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'Ile-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

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

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. 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.

5.1.2 Les effets négatifs et les risques

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. 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...).

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

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€ 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.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

5.2 Des effets à penser sur le long terme : trois vagues d'effets successifs nécessitant des investissements différenciés

Les effets identifiés ci-dessus peuvent être hiérarchisés dans le temps. En effet, certains impacts négatifs à court terme n'apparaîtront plus à un horizon temporel plus lointain. Ainsi, le coût de la fusion par exemple constitue un investissement considérable au début mais il sera amorti sur une dizaine d'années. A l'inverse, certains points positifs ne seront pas visibles à court terme. Il faudra par exemple attendre un certain nombre d'années avant de voir les effets de la fusion sur la croissance économique globale de la nouvelle région normande.

Des effets...	A court terme (moins de 5 ans)	A moyen terme (entre 5 et 10 ans)	A long terme (plus de 10 ans)
Positifs	- Poids démographique important - Meilleure résistance face à la polarisation et la force d'attraction de l'Ile de France - Une visibilité automatiquement accrue de la Normandie - 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	- 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	- Une augmentation de la richesse globale du territoire - Une fusion rentable à 25 ans
Négatifs	- 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	- Coût de la fusion à amortir	- Coût des externalités (notamment perte sèche d'emploi pour la ville non retenue comme capitale dans un scénario de centralisation)

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

5.3 Un projet qui s'inscrit nécessairement dans le long terme : une proposition de feuille de route

La présente 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 de la concrétisation d'un **projet normand**, s'appuyant sur la valeur ajoutée pour le citoyen.

Par ailleurs, la maturité des acteurs ne nous semble pas suffisante pour amorcer une phase préopérationnelle telle qu'initialement prévue dans la tranche conditionnelle du marché en cours. Il ne serait donc que peu productif d'approfondir encore des éléments techniques, qu'ils soient organisationnels, économiques, territoriaux ou issus de politiques publiques.

A l'évidence, une décision de fusion ne peut être prise sans avoir franchi un certain nombre d'étapes préalables permettant de qualifier l'utilité de la fusion pour les habitants des deux régions que nous proposons d'ébaucher dans cette dernière partie. Cette feuille de route pourrait s'articuler autour de six grandes étapes :

1. La **présentation pédagogique** des caractéristiques et des effets potentiels de la fusion,
2. La **consultation de la société civile**, afin d'intégrer aussi le point de vue des normands,
3. Une concertation politique et multi partenariale, associant les différents points de vues, permettant d'aboutir à la rédaction d'un **projet politique d'organisation territoriale** en lien avec les différents niveaux de collectivités,
4. L'**expérimentation** de différentes modalités de travail en commun entre les deux régions (avec des projets partagés, des politiques publiques rapprochées, des mutualisations de fonctions...), et une évaluation régulières des résultats tangibles,
5. Un temps de **décision** en fonction des résultats à la fois de la concertation et des tests, et en cas de décision positive la construction finale du projet pour une utilisation en période pré électorale,
6. L'élaboration d'un **projet d'administration** et la mise en place d'un plan d'accompagnement.

Nous décrivons succinctement ci-après ce que pourraient être ces étapes.

5.3.1 La présentation pédagogique des caractéristiques et des effets potentiels de la fusion

C'est une démarche qui pourrait être engagée rapidement, une fois les échéances électorales de mars 2008 passées. Il s'agit essentiellement d'organiser des temps de présentation et d'échanges avec des acteurs clés des régions, par exemple :

- présentations auprès des groupes politiques,
- présentations avec les conseils généraux puis les villes,
- présentations avec le groupe d'entreprise constitué par le Conseil Régional haut-normand, modalité identique en Basse Normandie, ou via les présidents de CCI...
- présentations et échanges avec les préfets des 2 régions, mais aussi avec quelques unes des principales associations...

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Le rapport et les précédentes études fournissent l'ensemble des éléments techniques nécessaires pour aborder le débat de façon structurée (sous réserve de la formalisation de supports de communication) puis pour générer des échanges.

5.3.2 L'implication de tous les acteurs de la société civile

L'utilité de la fusion pour les citoyens ne peut être argumentée de manière simple et définitive. **L'implication des futurs bénéficiaires** (« les Normands ») représente également un enjeu important pour la préparation de la fusion. En effet, cette décision ne peut pas s'imposer aux administrés sans qu'ils aient pu donner leur avis sur la question.

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, ...).

Il convient donc de trouver une approche permettant de cadrer des éléments de réflexion pour le grand public et d'alimenter un débat susceptible de s'enrichir progressivement jusqu'à un éventuel référendum.

Plusieurs démarches de consultation complémentaires peuvent être avancées pour organiser la participation des futurs bénéficiaires sans préjuger du déroulement dans le temps de celles-ci :

- ▶ **Un débat public** permettant à un panel représentatif de citoyens de débattre sur les enjeux de la fusion et de proposer des actions concrètes qui devraient être engagées suite à cette décision. Cette démarche participative s'apparentera à une contribution citoyenne permettant de définir les attentes et de structurer le débat dans la presse, les milieux économiques, associatifs, etc., et sur lequel chaque citoyen normand sera susceptible de s'impliquer.
- ▶ **Des ateliers de travail thématiques avec la société civile** orchestrés, par exemple, par les deux CESR. Ces ateliers permettraient aux différents représentants de la société civile (entreprises, associations, organismes professionnels ou syndicaux, ...) de formuler des propositions sur des sujets précis en vue de la préparation des nouveaux documents de programmation et de contractualisation.
- ▶ **Un référendum** permettant à tous les citoyens de se positionner pour ou contre la fusion sur la base du texte fondateur : ce type de participation présente l'avantage de faire s'exprimer le plus grand nombre. Il n'introduit cependant pas de réels échanges d'idées sur l'avenir de la Région et l'orientation que l'on souhaite donner à son développement.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Exemple de démarche de consultation de la société civile

Dans l'optique décrite ci-dessus, l'outil de la conférence citoyenne³⁹ 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.

5.3.3 La concertation politique et l'élaboration du projet stratégique de la grande Normandie

Au cours de l'étude technique, les élus rencontrés ont insisté sur la nécessité de définir un projet politique fort et partagé avant d'engager un éventuel processus administratif de fusion.

L'implication des acteurs doit se 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.**

La fusion doit être l'occasion d'afficher des orientations politiques très marquées pour que, au-delà de ses frontières, on puisse qualifier la Normandie. Un thème majeur pourrait être choisi pour caler le projet stratégique (exemples ; la mer, le développement durable, l'innovation, ...). Ainsi cette nouvelle grande Région doit se caractériser par un certain nombre de sujets ou de projets visibles sur lesquels elle porte un investissement particulièrement important (« il vaut mieux soutenir 10 projets à 100 euros que 100 projets à 10 euros »). Concrètement, l'élaboration de ce projet stratégique doit s'appuyer sur la formation d'un groupe de travail chargé de sa conception et sur la prise en compte des résultats issus des différentes consultations réalisées. Ce nouveau projet implique à minima de travailler sur deux grands chantiers que sont :

³⁹ 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

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

- ▶ **Une priorisation de politiques phares** : on pourrait par exemple imaginer que le développement durable devienne une priorité régionale et soit traité de manière transversale à toutes les politiques publiques. La Grande Normandie deviendrait alors une référence dans ce domaine.
- ▶ **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. En effet, ce type de démarche offre plusieurs atouts :

- se forger une vision à moyen et long terme du territoire,
- garantir une démarche transversale qui transcende les approches trop sectorielles,
- proposer un cadre renouvelé de gouvernance multi partenarial et intégrant tous les échelons et acteurs du territoire,
- bâtir non seulement un cadre stratégique intégrant des objectifs opérationnels de missions et les moyens pour y parvenir.

Les étapes d'une telle démarche sont :

- 1- Consolidation du diagnostic (sur la base des SRADT de BN et de HN déjà élaborés et des travaux conduits dans le cadre de l'étude Fusion ayant permis d'identifier les points de divergence et de convergence entre les deux territoires)
- 2- Intégration des attentes des Normands (issues de la consultation citoyenne menée préalablement)
- 3- Identification de grandes orientations stratégiques (issues des étapes précédentes + prise en compte des orientations exprimées dans les SRADT des deux régions)
- 4- Option : nouvelle consultation des acteurs
- 5- Déclinaison en politiques publiques et objectifs opérationnels

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,
- les impacts sur le tissu industriel et associatif...

La promotion de ce projet stratégique est par ailleurs fondamentale. En effet, il s'agit de faire de la fusion des deux Régions normandes un événement qui touche et intéresse le plus grand nombre. **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 et des informations précises sur les enjeux de cette fusion. En jouant la carte de la transparence et en associant au maximum le public, les décideurs politiques renforcent la légitimité du projet qu'ils portent.

5.3.4 Le temps de la décision

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

La décision de fusion doit être portée politiquement par un 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).

Aussi, il paraît nécessaire de constituer un groupe de travail restreint (préfigurant un comité stratégique fusion) autour de personnalités motivées par le projet dont l'objectif serait de rédiger le **texte fondateur** de la fusion. Ce groupe devra s'appuyer sur des experts et des décideurs provenant de différents horizons (syndicaux, économiques...).

Ce texte fondateur pourrait ensuite être mis au vote des deux assemblées régionales avant d'être soumis à l'Etat. A l'occasion de la rédaction de ce texte, les départements, les villes et leurs groupements devraient être impérativement consultés.

5.3.5 L'élaboration d'un plan d'accompagnement

Comme tout projet, celui de la fusion des deux Régions nécessite **la mise en place d'un plan d'accompagnement très opérationnel**. Ce dernier paragraphe jette les bases de ce plan d'accompagnement qui devra être approfondi le cas échéant.

Afin de rassembler les forces autour de ce projet et de canaliser les énergies, il nous semble primordial d'organiser les modalités efficaces d'accompagnement opérationnel de la fusion. Tout d'abord, **la mise en place d'un calendrier précis de déroulement** de la fusion et **la nomination d'une commission chargée de suivre la mise en œuvre de la fusion** sont des préalables essentiels pour fixer un cadre au projet

Plusieurs chantiers doivent ensuite être lancés en parallèle :

- ▶ **Organisation** : ce chantier comporte tous les sujets ayant trait à la nouvelle organisation de la Région, à savoir : harmonisation des systèmes d'information, refonte et dématérialisation des processus... En terme d'organisation structurelle du Conseil Régional fusionné, le scénario territorialisé nous semble être le plus approprié pour optimiser les effets de la fusion.
- ▶ **RH** : ce chantier s'intéresse à la vie professionnelle et agents et à la facilitation de leur adaptation à la nouvelle organisation. Plusieurs sujets devront donc être traités tels que le plan de mobilité, le plan de formation, le plan d'accompagnement au changement...
- ▶ **Pilotage et gouvernance** : ce chantier doit permettre d'assurer la cohérence entre le projet stratégique et le mode de gouvernance mis en place.

L'ensemble de ces chantiers peut être formalisé dans un **projet d'administration**, structurant les objectifs de performance du fonctionnement de l'entité fusionnée.

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

6 ANNEXE

5.4 Modèle de calcul du coût de la fusion (tableau Excel en pièce jointe)

5.5 Liste des personnes rencontrées dans le cadre de l'étude

Structure	Nom de la personne	Fonction
Acteurs internes		
Conseil Régional de Basse-Normandie	Didier Lauga	Directeur Général des Services
Conseil Régional de Basse-Normandie	Patrick Morel	Directeur des transports, de la mer, du littoral et de la société de l'information
Conseil Régional de Basse-Normandie	François Lorfeuvre	Directeur de l'aménagement du territoire, de la prospective et de la planification
Conseil Régional de Basse-Normandie	Eric Tardieu	Directeur de l'économie, de la recherche et du tourisme
Conseil Régional de Basse-Normandie	Pascale Calandot	Directrice de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage
Conseil Régional de Basse-Normandie	Philippe Lagalle	Directeur de l'éducation et de l'enseignement
Conseil Régional de Basse-Normandie	Isabelle Labiche	Directrice de la culture
Conseil Régional de Basse-Normandie	Luc Avril	Directeur de la jeunesse et des sports
Conseil Régional de Basse-Normandie	Fabienne Allag Dhuisme	Directrice de l'environnement et du développement durable
Conseil Régional de Basse-Normandie	Vincent Kellner	Directeur des systèmes d'information
Conseil Régional de Basse-Normandie	Michèle Rabec	Directrice des ressources humaines
Conseil Régional de Basse-Normandie	Jean-François Hesry	Directeur des finances
Conseil Régional de Haute-Normandie	Dominique Bertin	Directeur Général des Services Adjoint
Conseil Régional de Haute-Normandie	Alain Didillon	Directeur des déplacements et du développement durable
Conseil Régional de Haute-Normandie	Christèle Morin-Defroceville	Responsable du service action territoriale
Conseil Régional de Haute-Normandie	Nelly Zurkinden	Responsable du service entreprises et développement de l'emploi
Conseil Régional de Haute-Normandie	Joëlle Quillien	Directrice de la formation professionnelle et de l'apprentissage
Conseil Régional de Haute-Normandie	Denis Hebert	Directeur adjoint de la formation professionnelle et de l'apprentissage

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Structure	Nom de la personne	Fonction
Conseil Régional de Haute-Normandie	Hervé Le Guern	Directeur de l'enseignement
Conseil Régional de Haute-Normandie	Solange Claquin	Directrice de la qualité de la vie
Conseil Régional de Haute-Normandie	David Zaoui	Responsable du service affaires européennes et relations internationales
Conseil Régional de Haute-Normandie	Alain Quesnel	Responsable du service systèmes d'information
Conseil Régional de Haute-Normandie	Marie-Claude Catel	Directrice des ressources humaines
Conseil Régional de Haute-Normandie	Pascal Maury	Directeur des finances
Acteurs politiques de terrain		
Conseil Régional de Basse-Normandie	Philippe Duron	Président
Conseil Régional de Haute-Normandie	Alain Le Vern	Président
Conseil Général de la Manche	Jean-François Le Grand	Président
Conseil Général de l'Eure	Jean-Louis Destans	Président
Conseil Général de l'Orne	Gérard Burel	Président
Conseil Général de la Seine-Maritime	Didier Marie	Président
Communauté d'agglomération de Caen	Luc Duncombe	Président
Agglomération du Havre	Antoine Rufenacht	Président
Communauté d'agglomération de Rouen	François Zimeray	Président
Ville de Caen	Brigitte Le Brethon	Maire
Opérateurs économiques et parapublics		
Agence de l'eau	Guy Fradin	Directeur
Conservatoire du littoral	Jean-Philippe Lacoste	Directeur
Établissement public foncier	Gilles Gal	Directeur général adjoint
Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie	Jean Groeme	Consultant expert
Caisse d'épargne	Joel Chassard	Président du Directoire
Chambre régionale d'agriculture	Jacques Chevalier	Directeur
IRQUA	Isabelle David	Directrice
Comité Régional du Tourisme	Jean-Louis Laville	Directeur
Pôle de compétitivité Mov'éo	Michel Gigou	Directeur général
Pôle de compétitivité Logistique Seine Normandie	Hugues Valenton	Directeur général

5.6 Les paramètres exogènes de la fusion

Les Présidents des deux Conseils Régionaux ont souhaité obtenir une mise en perspective des éléments de décision de la fusion au regard d'une analyse prospective sur les grandes évolutions qui vont impacter les collectivités territoriales dans les prochaines années. Cette partie présente donc notre vision de ces évolutions déclinées aux niveaux institutionnel, stratégique (sous l'angle des politiques publiques) et économique. Il s'agit d'apporter un

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

éclairage sur les différents paramètres d'évolution du contexte à prendre en compte dans la décision de fusion. Ces éléments devront bien entendu faire l'objet d'une discussion avec les Présidents et les membres du comité de pilotage ; ils pourront, le cas échéant, être présentés comme une annexe au présent rapport.

5.6.1 L'anticipation des grandes évolutions institutionnelles

Le contexte de cette nouvelle mandature présidentielle ainsi que celui des élections locales proches, deux ans avant celles des équipes régionales introduit différents niveaux d'échéance qui ne seront pas neutres dans la suite des événements. Au delà de ces échéances, il faut anticiper sur les sujets clés des collectivités qui ne manquent pas d'alimenter des débats à l'heure où la commission Lambert n'a pas encore rendu officiellement ses conclusions.

Les principaux sujets de préoccupation qu'il faudra mettre en perspective avec les paramètres du choix de la fusion sont à notre avis :

- ▶ **Les finances locales** : une érosion des marges de manœuvre financière et un sentiment de plus en plus général d'un effet ciseau grandissant avec des incertitudes sur les recettes et une inflation qui semble inéluctable des dépenses réduisant ainsi ces dernières années la capacité d'autofinancement et générant une hausse des taux ou un recours à l'emprunt.
- ▶ **A propos des recettes** :

 - Incertitude concernant la TIPP : une nouvelle recette à croissance dynamique ? véritable marge de manœuvre sur le taux ? mesure temporaire ou pérenne ? (besoin autorisation de l'UE pour transférer un impôt national aux régions)
 - Avenir de la TP : nombreuses réformes...et problème de concurrence fiscale (la France est le seul pays européen à maintenir cette taxe qui n'est pas attractive pour les entreprises)
 - Quid d'une éventuelle remise à plat de la fiscalité locale ? de la mise en place d'un impôt spécifique par type de collectivité (quel impôt pour les régions...) ? quid de l'autonomie fiscale et financière des régions ?
- ▶ **A propos des dépenses** :

 - Le transfert des « TOS », représentant à la fois une nouvelle catégorie de personnel et une masse salariale importante non entièrement prise en compte dans les transferts (augmentation du poids des dépenses de fonctionnement dans le budget des régions, un volume récurrent et en croissance constante d'année en année, ..),
 - Nouvelles vagues de transferts de compétences et leur impact sur les finances des régions...
- ▶ **Le rôle des différents niveaux de collectivités** : Compétence générale ou spécialisation des collectivités ? efficacité des financements croisés ? lisibilité pour l'usager ? Nombre de niveaux de collectivité et multiplicité des acteurs ? Il nous semble qu'à l'instar des agglomérations, une tendance vers la spécialisation avec la constitution de blocs de compétences plus complets est en route tant par transfert entre niveaux de collectivités qu'entre l'Etat et les collectivités.

- ▶ **Les 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 émergentes.
- ▶ **Le mode de scrutin** notamment pour les agglomérations et les Régions et leur représentativité sur le territoire.

5.6.2 Les tendances et enjeux en terme de politiques publiques

Au regard de notre connaissance du secteur des collectivités, de nos fréquents échanges avec des DGS et de différentes enquêtes réalisées, nous pouvons vous soumettre notre réflexion sur **les tendances à venir sur les politiques publiques**. L'analyse présentée ci-après propose une vision consolidée de l'ensemble des niveaux de collectivités, les Régions 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.

Si les priorités en matière de politiques publiques demeurent fortement contextualisées - accent mis par exemple sur l'économie, dans les régions industrielles ou en reconversion ou sur la politique de la ville dans les villes où l'habitat social est fortement développé (banlieues), quelques tendances « structurelles » émergent :

- **Un souci croissant de maintien de la cohésion sociale** : La montée en puissance des collectivités territoriales sur ce terrain est à la fois gage d'équilibre et réducteur des fractures sociales, amplifiées ces dernières années. La dimension « cohésion sociale » apparaît dans la plupart des politiques publiques locales, tous niveaux confondus. La famille est un objet central des politiques publiques locales dans une optique « tout au long de la vie » c'est-à-dire partant de la petite enfance et jusqu'au quatrième âge. La politique de la ville et notamment les programmes de rénovation urbaine (Anru) constituent également un second volet des politiques publiques locales en faveur de la cohésion sociale. Enfin, le logement connaît aussi un regain de préoccupations. L'envolée des dépenses est à craindre sur ce domaine.
- **Des politiques prioritaires en matière de transports** : Les transports collectifs sont de plus en plus stratégiques pour favoriser la mobilité des citoyens et des usagers. Pour autant, la politique des transports dans son ensemble pose un problème de coûts d'investissement des infrastructures, alors que le VT n'augmente pas en proportion.
- **Une préoccupation croissante sur le développement économique** : dans un contexte de mondialisation, les collectivités auront un rôle de plus en plus important à jouer. En outre, les Régions sont les chefs de file sur ce sujet et multiplient les initiatives comme la création des agences régionales de l'innovation pour faire plus directement le lien entre « recherche » et « production ». Les agglomérations voire quelques villes et départements mettent également cette dimension économique au cœur de leurs politiques. Cependant, s'agissant du développement économique, 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**, pilier du développement économique apparaît également, dans ce cadre, comme une politique prioritaire pour les collectivités.

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. Des notions telles que « commande publique responsable » émergent peu à peu. Cela induit notamment de nouvelles orientations en terme de maîtrise de l'énergie, ce qui impacte par exemple les modes de construction et les transports.

5.6.3 Les enjeux en terme d'économie et de territoires

Concernant le contexte économique, la mondialisation est aujourd'hui un état de fait et la plupart des entreprises sont désormais impactées par le rapport de parité entre les monnaies, le cours des matières premières, les concentrations d'entreprises... Ces dernières années, la croissance économique a plutôt reposé sur le développement endogène des TPE et PME, mais **les territoires continuent à poursuivre leur course vers l'image et l'attractivité** destiné à conforter le choix de la localisation de grandes entreprises et, le cas échéant, en attirer de nouvelles. Par ailleurs, les projets d'implantations "green field" jusque là en forte diminution semblent connaître un certain regain.

5.7 Approfondissement sur la méthode des scénarios rétrospectifs

Une présentation générale de la méthode des scénarios rétrospectifs a été présentée dans le corps du document. Les développements ci-dessous ne reprennent pas cette présentation, mais y apportent des compléments, en matière d'éclairage de la méthodologie employée, de résultats et sur l'interprétation de ceux-ci.

Les indicateurs : corrélation et significativité

Afin de conclure à l'existence d'une relation statistique entre deux variables, on utilise généralement deux séries de tests :

- ▶ **Un test de corrélation** : indique s'il existe une corrélation, c'est-à-dire si les deux variables tendent à évoluer ensemble, ainsi que l'intensité de celle-ci. Une forte corrélation peut attester de l'existence d'une relation positive (quand A augmente, B augmente) ou négative (quand A augmente, B diminue). La corrélation est ici mesurée avec le coefficient R^2
- ▶ **Un test de significativité** examine si le lien constaté dans l'échantillon peut être généralisé à l'ensemble de la population réelle. Il vérifie si le lien observé dans l'échantillon ne peut pas être le fruit d'un tirage au hasard à partir d'un univers où les variables seraient à l'indépendance.

Si les deux tests sont validés, on peut conclure à l'existence d'une corrélation entre les deux variables. On a appliqué dans le cadre de l'analyse les seuils de corrélation et de significativité généralement utilisés par la communauté scientifique :

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Pour la **corrélation de pearson's r** (R^2), les valeurs suivantes sont généralement utilisées⁴⁰ :

1 :	relation parfaite
0.90 et +	relation très forte
0.70 – 0.89	relation forte
0.40 – 0.69	relation modérée
0.20 – 0.39	relation faible
0.19 et -	relation négligeable
0	relation nulle

Les résultats obtenus affichent généralement un pearson's r oscillant entre 0.2 et 0.4, ce qui correspond à une corrélation faible. Cela est peu surprenant compte tenu de la diversité de la situation économique des régions étudiées et la complexité des déterminants de la croissance : les effets de seuils ne sont pas mécaniques. Néanmoins, en sciences sociales et économiques, la présence de fortes corrélations est suffisamment rare pour que de telles corrélations soient jugées valables.

On juge une relation significative si l'indicateur p (rhô) indique une valeur inférieure à 0.0541. Cela signifie que le lien a plus de 95% de chances de ne pas être du au hasard.

Pour toutes les variables pour lesquelles une corrélation a été mise en évidence, le degré de significativité constaté était très élevé : en général, proche de 99%.

L'analyse des corrélations a été menée au moyen d'une régression multimodale : on compare différents types de courbes décrivant la corrélation : linéaire, exponentielle, logarithmique, cubique, quadratique, puissance... A chaque courbe est associée un indice de corrélation et de significativité, qui permet de juger si cette courbe représente bien la tendance dégagée par l'échantillon.

Pour chaque analyse de corrélation, nous avons testé les différentes modes de régression et uniquement retenu celle qui présentait les plus fortes corrélations et significativité. Les valeurs de pearson's r et de p associées sont présentées ci-dessous.

⁴⁰ Tableau d'interprétation présenté par des chercheurs de l'Université de Laval : <http://www.psy.ulaval.ca/~pepin/modulecorrelationpdf.pdf>

⁴¹ http://coursenligne.sciences-po.fr/2005_2006/pratiques_sciences_sociales/seance9.pdf

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Les résultats

Voici les résultats détaillés des variables pour lesquelles une corrélation significative a été mise en évidence.

	Tests de corrélation et de significativité ⁴²					Paramètres des fonctions ⁴³		
Corrélation entre la population et...	R ²	F	Df1	Df2	Significativité	Type de fonction	constante	B1
Le taux de croissance annuel moyen 1990-2004	0,32	8,66	1	18	0,0087	puissance	0,0001	0,3254
Part des emplois générés par des IDE	0,28	7,01	1	18	0,0163	puissance	0,0003	0,5436
Création d'entreprises	0,89	141,0	1	18	0,0000	puissance	0,0001	1,2350
Subvention FEDER par habitant	0,28	7,04	1	18	0,0162	exponentielle	214,2506	0,0000
Subvention Etat pour le CPER	0,48	16,74	1	18	0,0006	Inverse	142,94	974*10 ⁵

Les tableaux ci-dessous présentent les résultats détaillés, selon chaque type de régression utilisée, des variables pour lesquelles aucune corrélation significative avec la taille de la population n'a été constatée.

Il n'existe aucune corrélation significative entre l'effort de recherche et développement (part de la R&D dans le PIB) et la taille de la population.

Corrélation effort R&D et taille de la population	Tests de corrélation et de significativité				
	R ²	F	Df1	Df2	Significativité
Linéaire	0,081	1,584	1	18	0,224
Logarithmique	0,087	1,708	1	18	0,208
Inverse	0,082	1,602	1	18	0,222
Quadratique	0,081	0,752	2	17	0,487
Cubique	0,135	0,832	3	16	0,496
Composé	0,092	1,833	1	18	0,193
De puissance	0,101	2,026	1	18	0,172
S	0,102	2,037	1	18	0,171
De croissance	0,092	1,833	1	18	0,193
Exponentielle	0,092	1,833	1	18	0,193
Logistique	0,092	1,833	1	18	0,193

⁴² Le coefficient R² détermine la degré de corrélation. La significativité est mesurée grâce à la valeur de la 5^{ème} colonne (si Sig.<0.05, alors la relation est significative) et l'indicateur F (plus F est élevé plus la significativité est forte).

⁴³ Les fonctions prennent les formes suivantes : puissance ($y = \text{constante} \cdot x^{b1}$), exponentielle ($y = \text{constante} \cdot \exp(b1)$), inverse ($y = \text{constante} / (b1 \cdot x)$)

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

Il n'existe aucune corrélation significative entre le nombre de brevets pour 10 000 habitants (et la taille de la population). La seule relation existante significative –avec la fonction cubique et quadratique – forme un tracé en « serpent » qui montre qu'il n'existe pas d'effet de seuil lié à la taille. Cette relation n'est donc pas exploitable.

Corrélation entre nombre de brevets pour 10 000 hab. et taille de la population	Tests de corrélation et de significativité				
	R ²	F	Df1	Df2	Significativité
Linéaire	0,128	2,651	1	18	0,121
Logarithmique	0,067	1,284	1	18	0,272
Inverse	0,043	0,807	1	18	0,381
Quadratique	0,395	5,545	2	17	0,014
Cubique	0,675	11,062	3	16	0,000
Composé	0,053	1,010	1	18	0,328
De puissance	0,029	0,547	1	18	0,469
S	0,031	0,569	1	18	0,461
De croissance	0,053	1,010	1	18	0,328
Exponentielle	0,053	1,010	1	18	0,328
Logistique	0,053	1,010	1	18	0,328

Il n'existe aucune corrélation significative entre l'enveloppe globale CPER 2007-2013 et la taille de la région.

Corrélation l'enveloppe totale du CPER taille de la population	Tests de corrélation et de significativité				
	R ²	F	Df1	Df2	Significativité
Linéaire	0,007	0,123	1	18	0,730
Logarithmique	0,014	0,258	1	18	0,618
Inverse	0,028	0,517	1	18	0,481
Quadratique	0,012	0,103	2	17	0,903
Cubique	0,034	0,185	3	16	0,905
Composé	0,010	0,174	1	18	0,681
De puissance	0,020	0,374	1	18	0,548
S	0,038	0,706	1	18	0,412
De croissance	0,010	0,174	1	18	0,681
Exponentielle	0,010	0,174	1	18	0,681
Logistique	0,010	0,174	1	18	0,681

Note méthodologique : Corrélation et causalité

Le constat d'une corrélation statistique entre deux variables ne signifie pas pour autant qu'il existe un lien causal entre celles-ci. Une corrélation statistique entre deux variables A et B peut correspondre à 4 types de situations :

- la corrélation entre A et B est purement fortuite
- la corrélation entre A et B est due à une variable C qui conditionne chacune des deux variables
- la corrélation entre A et B correspond à une causalité :
 - o directe de A à B
 - o indirecte, avec l'intervention d'une variable intermédiaire : $A \Rightarrow C \Rightarrow B$

La forte significativité statistique des corrélations étudiées nous conduit à rejeter la première hypothèse d'une corrélation due au hasard.

Ensuite, les variations que connaît la population d'une région sont relativement faibles à l'échelle d'une quinzaine d'années et ne peuvent pas modifier de manière très significative son positionnement dans le cortège des régions françaises. Ce faisant, cette variable apparaît comme assez stable, ce qui nous conduit à rejeter l'idée qu'il existe une variable, conditionnant simultanément le nombre d'habitants et la croissance économique.

Ainsi, on retiendra la troisième hypothèse selon laquelle la corrélation entre la population et le taux de croissance annuelle correspond à un lien causal. Cette causalité n'est vraisemblablement pas directe (la population ne conditionne pas directement le dynamisme économique) mais peut intervenir par des variables intermédiaires :

- ▶ effet d'image lié à la plus grande taille de la région,
- ▶ effet via le PIB : taille de la population $\Rightarrow$ importance du PIB $\Rightarrow$ capacité supérieure à réaliser des économies d'échelle, à innover sur de nouveaux produits et marchés $\Rightarrow$ croissance. Ces corrélations entre le niveau du PIB et le taux de croissance ont été constatées au cours de l'analyse⁴⁴

Méthode de calcul de chacun des scénarios

Lorsqu'un lien est avéré entre la variable explicative (démographie) et les variables dépendantes, on peut estimer, selon un modèle de scénarios rétrospectifs, où se placerait la Grande Normandie si elle avait été unifiée avant la période d'étude.

Dans chaque cas l'estimation est formulée sous forme de fourchette :

⁴⁴ Cette corrélation est d'une ampleur comparable à celle constatée avec la population. Si l'idée d'une corrélation entre importance du PIB et croissance peut sembler instinctive en première analyse, celle-ci n'est pourtant pas si évidente. En effet, plus un territoire a atteint un haut niveau de richesse élevé, plus il est difficile d'accroître ses performances de manière

	Évaluation des effets d'une fusion de la région Haute-Normandie et de la région Basse-Normandie	
--	--	--

- ▶ La fourchette basse correspond au prolongement de la tendance nationale sur la base de la situation de la région Normande la moins bien placée (par ex : dans le cas du taux de croissance annuel il s'agit de la Haute Normandie).
- ▶ la fourchette haute au prolongement de la tendance nationale sur la base de la situation de la région Normande la mieux placée.