

# Une géographie impliquée en faveur de la réforme territoriale : l'exemple du groupe des « 15 » en Normandie

## AUTEURS

Arnaud BRENNETOT, IDEES (France)

Michel BUSSI, IDEES (France)<sup>1</sup>

## RÉSUMÉ

Ce texte présente l'expérience menée depuis 2011 par quinze géographes des trois universités de Normandie (Caen, Le Havre et Rouen) engagés dans le débat public régional en faveur de plusieurs réformes structurelles des territoires de l'action publique. Cette implication s'est traduite par plusieurs prises de position : le soutien à la fusion des régions normandes, la promotion d'un réseau métropolitain régional, la participation active à la délibération démocratique régionale. Il s'agit de proposer un retour réflexif sur cette initiative afin d'en souligner les objectifs, les modalités de réalisation, l'impact social mais aussi les limites politiques. Recevant un écho social dépassant les ambitions initiales du collectif, cette expérience montre comment les sciences du territoire peuvent contribuer à une meilleure intelligence collective, en particulier à propos de la compréhension des enjeux poursuivis par ceux qui sont en charge de la réforme territoriale.

## MOTS CLÉS

Débat public, géographie, Normandie, métropolisation, réforme territoriale, région

## ABSTRACT

This text presents an experience conducted since 2011 by fifteen geographers from the three universities implanted in Normandy (Caen, Le Havre and Rouen) engaged in the regional public debate. Their aim is to support several territorial reforms: the union of the Norman regions, the promotion of a regional metropolitan network, the improving of regional democratic deliberation. This paper intends to offer a reflexive return on this initiative to highlight its objectives, its modalities of implementation, its social impact but also its political imperfections. Having received a greater audience than expected, this experience shows how territorial sciences can contribute to the implementation of a richer collective intelligence, in particular about the understandings of the goals pursued by those who are in charge of territorial reforms.

## KEYWORDS

Geography, Local authorities, Métropolisation, Normandy, Public debate

## INTRODUCTION

Depuis 2010, un collectif de géographes normands s'est invité et impliqué dans le débat public régional, proposant des pistes de réforme qui interpellent les diverses parties prenantes de l'action publique territoriale. Cette expérience montre comment la demande territoriale, loin d'être une réalité sociale préexistante à la recherche scientifique, peut être stimulée et alimentée par celle-ci, le chercheur en science territoriale adoptant

<sup>1</sup> Les géographes concernés ont été informés du contenu de ce document.

alors une démarche proactive qui consiste moins à étudier des objets qu'à mobiliser des connaissances scientifiques pour contribuer à l'élaboration de projets de territoires démocratiquement discutés.

## 1. UN COLLECTIF DE GÉOGRAPHES NORMANDS

Le 8 juin 2011, douze géographes des trois universités normandes de Caen, du Havre et de Rouen signent une tribune libre dans le quotidien national *Libération*, intitulée « Régions : les géographes veulent ouvrir le débat »<sup>2</sup>. Il s'agissait en particulier de rappeler l'opportunité que représenterait la fusion des deux régions normandes pour porter un véritable projet de développement territorial. Bien qu'assez court, ce texte est le résultat d'une longue gestation entamée au printemps 2010 lorsque ces mêmes géographes constatent, non sans déception, l'atonie du débat public sur les questions régionales en Normandie. Alors même que se tient la campagne pour les cinquièmes élections régionales, les enjeux d'une fusion éventuelle des deux régions normandes, problème récurrent depuis la fin des années 1960, et ses relations possibles avec les divers projets qui structurent l'« Axe Seine » sont totalement omis des discussions.

Figure 1. Le collectif des « 15 »

De gauche à droite : Y. Guermond (Rouen), P. Buléon ( Caen), P. Sajou (Le Havre, depuis 2013), B. Lecoquierre (Le Havre), M. Bussi (Rouen), F. Gay (Rouen), A. Brennetot (Rouen), M. Brocard (Le Havre), S. de Ruffray (Rouen), R. Hérin (Caen), A.-M. Fixot (Caen), G. Granier (Académie de Rouen, depuis 2013), L. Loubet (Le Havre, depuis 2013), P.-H. Emangard (Le Havre), A. Frémont (Caen)



Face à cette situation, ces géographes prennent l'habitude de se réunir, à Caen, au Havre ou à Rouen, pour discuter et réfléchir collectivement des questions relatives à l'aménagement et à la gouvernance de la Normandie et confronter les projets d'actualité aux enjeux à long terme. Ce collectif de géographes réunit des chercheurs appartenant à des générations diverses, certains étant actifs dans l'aménagement régional depuis les années 1960 alors que d'autres entament leur carrière (figure 1). Plusieurs d'entre eux ont eu des responsabilités diverses auprès des pouvoirs publics (siège dans les CESER<sup>3</sup>, consultants auprès de collectivités territoriales, un ancien recteur d'Académie) et dans l'administration de la recherche publique. Ce collectif rassemble différents courants de la géographie (analyse spatiale, géographie sociale, géographie des transports, géographie politique) autour d'un centre d'intérêt partagé : l'avenir de la Normandie. Tout en restant fidèle aux sensibilités politiques et philosophiques qui lui sont propres, chaque membre du collectif a accepté de dialoguer dans un esprit d'ouverture et sans dogmatisme des questions de développement territorial. La discussion interne a été organisée de façon

2 [www.liberation.fr/tribune/2011/06/08/regions-les-geographes-veulent-ouvrir-le-debat\\_741177](http://www.liberation.fr/tribune/2011/06/08/regions-les-geographes-veulent-ouvrir-le-debat_741177)

3 Conseil économique, social et environnemental régional (CESER), anciennement conseil économique et social régional (CESR).

pluraliste et contradictoire, sans hiérarchie entre les différents membres, avec la conviction partagée que, de la confrontation de la diversité des points de vue, doivent pouvoir se dégager des lignes de convergence autour de grands enjeux territoriaux.

## **2. UNE EXPÉRIENCE ORIGINALE**

Pour concrétiser cette approche, une méthode de travail originale a été mise en œuvre consistant à produire des documents rédigés et signés par l'ensemble des membres du collectif. Cela a supposé de faire émerger des points de consensus grâce à la discussion contradictoire couplée à une méthode d'écriture croisée où chacun contribue à la rédaction collective : après une première version, souvent rédigée par deux ou trois membres, chaque texte collectif fait l'objet de corrections et de remaniements successifs en séance plénière. Bien que coûteuse en terme de temps et d'énergie, cette procédure a permis à chacun de pouvoir se reconnaître et d'assumer les différents textes qu'il a signés. Les documents publiés par le collectif ne sont donc jamais des réactions « à chaud » mais plutôt des analyses de fond s'inscrivant dans la durée.

L'objectif poursuivi par ce collectif est, depuis 2011, d'interpeller l'opinion publique régionale et les leaders d'opinion afin de stimuler et de densifier le débat collectif. Il ne s'agit pas seulement de s'en tenir au rôle d'experts ou de consultants, en répondant à des sollicitations ou à des appels d'offres spécifiques, mais bien de s'inviter spontanément en dressant des diagnostics territoriaux et en provoquant le débat par la proposition de pistes d'action souhaitables.

Dans le prolongement de la première tribune inaugurale publiée dans *Libération*, le collectif a poursuivi son action en diffusant des textes dans la presse quotidienne régionale (*Ouest France*, *Paris Normandie*). Entre octobre 2011 et février 2012, le groupe s'est également investi dans le débat public portant sur la ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) à travers la participation aux réunions publiques, la prise de parole dans la presse, la rédaction d'un cahier d'acteur. Il s'agissait alors d'insister sur l'importance de concevoir la modernisation des connexions entre les différents territoires normands et la région capitale dans le cadre d'un réel projet de développement régional prévoyant, simultanément, une amélioration significative des liaisons entre les trois plus grandes agglomérations urbaines (Caen, Le Havre et Rouen) afin de densifier le réseau des centralités locales.

Les mois suivants ont été consacrés à la rédaction d'un ouvrage collectif publié en mai 2012, *La Normandie en débat* (collectif, 2012 et figure 2) : à partir d'un diagnostic sans complaisance, délibérément plus réaliste que les évaluations habituellement publiées par les acteurs du développement territorial en Normandie, il s'agissait d'identifier les leviers disponibles pour enrayer le déclassement socio-économique que connaît la région depuis le milieu des années 1970 (faible attractivité, perte de poids démographique et économique, faiblesse des fonctions centrales, sur-dépendance économique vis-à-vis de l'extérieur, etc.). À partir de l'exploitation de données statistiques et de l'observation des jeux d'acteurs passés ou en cours, l'objectif était de saluer les initiatives actuelles (Grand Paris, LNPN, coopérations portuaires) mais aussi de dénoncer un certain nombre de carences de l'action publique spécifiques à la Normandie : localisme et esprit de clocher de nombreux acteurs territoriaux, absence de culture de la coopération, difficultés structurelles à produire des synergies, sous-estimation des bénéfices de la coopération inter-territoriale, etc.

Figure 2. *La Normandie en débat*, OREP, Bayeux, 2012



La publication de cet ouvrage a eu un écho contrasté. Hormis quelques cas isolés, les responsables institutionnels interpellés ont peu réagi. Cette indifférence politique a largement résulté de l'hostilité de certains leaders socialistes haut-normands d'alors vis-à-vis de toute fusion des deux régions normandes, alors même que cette perspective était mieux accueillie en Basse-Normandie. Cet ouvrage a néanmoins permis de faire connaître les idées développées au sein du collectif, de nouer des contacts et d'engager un dialogue avec divers acteurs du territoire régional, notamment par le biais de réponses à invitations : réunions d'associations citoyennes, tribunes libres dans la presse régionale, réponses à interviews, cafés géographiques, etc. La présentation de l'ouvrage, proche du format académique, n'a cependant pas permis de toucher un large public.

L'année 2013 a été l'occasion d'accueillir trois nouveaux membres au sein du collectif et d'entamer la poursuite du travail de réflexion. Considérant que l'atonie du débat politique régional résultait de tensions géopolitiques durables entre Haute-Normandie et Basse-Normandie, mais aussi entre Caen, Le Havre et Rouen, au point d'empêcher tout véritable travail de concertation, il a été décidé de cibler la discussion sur le principal point de crispation et de blocage politique : l'absence d'une réelle métropole normande, au sens fonctionnel du terme, et l'opportunité que représenterait la création d'un réseau métropolitain Caen-Le Havre-Rouen.

Pour porter cette idée, un nouveau moyen a été expérimenté : la préparation puis le lancement d'un bulletin portant sur les conditions d'émergence d'une métropole normande. Afin de bénéficier d'une plus large audience, le collectif a choisi de rédiger ce bulletin dans un style clair et abordable par des non-spécialistes et de le diffuser gratuitement à plusieurs milliers d'exemplaires. C'est dans le contexte de la préparation de cette série de bulletins que le président de la République, François Hollande, a annoncé, en janvier 2014, sa volonté d'organiser une refonte de la carte des régions françaises.

### **3. ACCOMPAGNER LA RÉFORME TERRITORIALE EN NORMANDIE**

L'annonce de la nouvelle carte régionale et sa discussion au Parlement ont modifié l'acceptabilité politique des thèses défendues par le collectif de géographes depuis plusieurs

années. Le volontarisme gouvernemental a mis la perspective de la fusion des régions normandes au cœur du débat politique (Brennetot, 2014). Le nombre de sollicitations reçu par le collectif s'est rapidement accru, dépassant les 60 interventions depuis janvier 2014 (figure 3) : médias, associations citoyennes, acteurs consulaires, élus se sont intéressés aux idées et aux analyses diffusées par notre collectif depuis plusieurs années. Grâce à cet écho considérable et inattendu, nous avons alors constaté que nos propositions, si elles n'avaient pas été reprises immédiatement, étaient connues de beaucoup d'acteurs (figure 4).

Figure 3. Nombre d'interventions publiques du collectif entre janvier 2014 et juin 2015

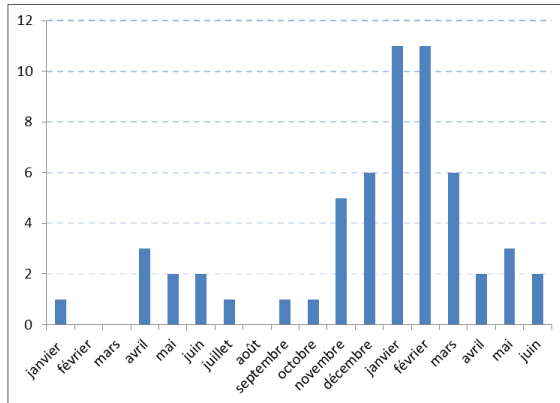


Figure 4. Exemples d'interventions du collectif dans le débat public



A. Brennetot et P. Buléon, séance plénière du conseil régional de Basse-Normandie, 26 juin 2014



A.-M. Fixot, Trente heures pour redessiner la France, émission « C dans l'air », France 5, 16 juillet 2014



Rencontre avec le public sur le thème de l'identité normande, Rouen, 12 décembre 2014



Déjeuner de travail avec le maire du Havre, 11 juin 2015

Dans ce nouveau contexte, outre la préparation des bulletins sur la métropole normande (figure 5), l'animation de rencontres publiques et l'organisation d'un colloque scientifique

sur la régionalisation<sup>4</sup>, le collectif s'est donné plusieurs missions : aider le public à décrypter le contenu et les implications de la réforme territoriale en cours et identifier les enjeux propres au territoire normand (opportunités en matière d'identification démocratique et de marketing territorial, localisation des centres de décision politique, avenir des départements, rôle de la Métropole Rouen Normandie, etc.). Certaines interventions relèvent de la formation continue (chambre des comptes, chambre des métiers, chambres de commerce) et répondent à la prise de conscience d'une maîtrise insuffisante des enjeux régionaux de la part de certains cadres territoriaux.

Figure 5. Bulletins sur la métropole normande *La Normandie en débat. Une métropole à inventer* parus entre avril 2014 et juin 2015

« Une métropole qui n'existe pas » n° 1, avril 2014	« Inventer la métropole normande » n° 2, juin 2014	La métropole Caen-Rouen-Le Havre, capitale de la Normandie » n° 3, oct. 2014	« Quelle Normandie hors métropole » n° 4, déc. 2014	« Une métropole à inventer avec ses habitants » n° 5, juin 2015
--	---	---	--	--



Depuis janvier 2015, la crispation du débat, en particulier des médias régionaux, autour de la question de la « capitale », opposant les partisans de Caen à ceux de Rouen, a offert l'occasion à notre collectif de proposer un point de vue alternatif et de souligner la nécessité de mettre en réseau les territoires, en particulier les trois principales agglomérations urbaines. Depuis plusieurs semaines, afin d'éviter toute instrumentalisation partisane liée aux élections régionales de décembre 2015, le collectif s'est engagé à ne pas commenter les propos de campagne des différents candidats pour privilégier la réflexion sur les enjeux à long terme.

**CONCLUSION**

Au cours des débats auxquels le collectif a participé, deux types de réactions ont pu être observés : un accueil souvent favorable de la part des représentants de la société civile et, à l'inverse, une relative perplexité des responsables politiques, beaucoup d'entre eux considérant comme illusoire l'idée de bâtir un projet politique sur une métropole en réseau. Cette réaction montre chez eux un attachement au modèle du *leadership* local, jugé plus réaliste et plus confortable qu'une logique fédérative.

L'expérience du collectif des « 15 » entamée en Normandie depuis 2010 permet alors d'identifier un certain nombre de conclusions :

- la participation des élites académiques au débat politique ne concerne pas seulement l'échelon national mais peut aussi s'effectuer au niveau régional ;
- l'aide à la décision territoriale ne se limite pas à des réponses à commande mais peut

4 Colloque « Régions et territoires. À propos de la réforme territoriale », Centre culturel international de Cerisy-la-Salle, 11-15 juin 2015.

aussi prendre la forme d'une recherche citoyenne et impliquée (Phlipponneau, 1960) ;

- l'audience des prises de position de chercheurs engagés dépend très largement du calendrier et de l'agenda fixés par les responsables institutionnels ;
- si la contribution à la fabrique de l'intelligence territoriale ne suffit pas à produire des changements pratiques (Beckouche, 2012), elle peut néanmoins les préparer lorsque sont réunies les conditions du déblocage politique.

## RÉFÉRENCES

- Beckouche P., Grasland C., Guérin-Pace F., Moisseron J.-Y. (dir.), 2012, *Fonder les sciences du territoire*, Paris, Karthala.
- Brennetot A., de Ruffray S., 2014, « Découper la France en régions. L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- Collectif, 2012, *La Normandie en débat*, Bayeux, OREP.
- Laurin S., Klein J.-L., Tardif C., 2001, *Géographie et société, Vers une géographie citoyenne*, Québec, Presses universitaires du Québec.
- Phlipponneau M., 1960, *Géographie et action. Introduction à la géographie appliquée*, Paris, Armand Colin.

## LES AUTEURS

**Arnaud Brennetot**  
IDEES, Rouen  
a.brennetot@wanadoo.fr

**Michel Bussi**  
IDEES, Rouen  
michel.bussi@univ-rouen.fr