

ÉVALUATION DES EFFETS D'UNE FUSION DE LA RÉGION HAUTE-NORMANDIE ET DE LA RÉGION BASSE-NORMANDIE

SYNTHÈSE DU RAPPORT FINAL

JANVIER 2008

Rapport de 210 pages, téléchargeable à l'adresse suivante
http://www.region-haute-normandie.com/haute_basse_normandie/objets/raport_fusion_hbn.zip



CRCI Haute-Normandie
PEAT - Pôle Études et Aménagement Territorial

Pierre GRANIER
30 Mai 2008

CE QU'IL FAUT RETENIR EN UNE PAGE

Extrait de l'article Ouest France du 29 Mai 2008

« Le rapport qui relance la fusion des Normandie »

« Sa publication est retardée depuis des mois. Les grandes lignes de l'audit sur l'évaluation des effets d'une réunification des deux régions.

Capitale. C'est le point principal de blocage. L'étude évoque trois pistes. La première consiste à choisir entre Caen et Rouen. Elle est dramatique en terme d'emplois pour la ville mise de côté : entre 2 500 et 3 200 si les différents services de l'État calquent leur organisation sur celle de la région unifiée. La deuxième envisage une capitale et une antenne par département. Là aussi, perte d'emplois pour la ville qui perd son statut de capitale régionale. Troisième hypothèse nettement moins douloureuse : un partage équitable entre Caen et Rouen avec un seul directeur général. Pas de perte d'emplois et des économies immobilières.

Fiscalité. Le coût de la fusion est estimé entre 7 et 15 millions d'euros selon l'option choisie. Elle permettrait d'économiser, après amortissement de la fusion, entre 2,7 et 4 millions d'euros par an en fonctionnement. Concernant les taxes (Taxe professionnelle, foncier bâti et foncier non bâti) il convient de les aligner. L'impact serait négatif pour les Hauts -Normands dont les taux vont augmenter pour trouver un juste équilibre avec ceux de Basse-Normandie plus élevés.

Emplois. Des économies d'effectifs de fonctionnaires sont annoncées, notamment dans l'encadrement. Elle devrait concerner, au maximum et selon l'option choisie pour la capitale, 10 % de l'effectif. En revanche, le dynamisme économique attendu pourrait générer la création de 300 à 420 emplois chaque année. Si la fusion avait été réalisée en 1990, l'audit estime que le taux de croissance de la Normandie unifiée serait aujourd'hui de 1,8 % au lieu du 1,3 % actuel.

Changement d'échelle. La création d'une entité de taille comparable aux régions européennes permettrait à la Normandie de renforcer sa visibilité sur le plan international et d'offrir une meilleure résistance face à la force d'attraction de l'Île de France. Les complémentarités de certains secteurs permettraient de constituer un tissu économique plus équilibré et donc moins fragile face aux mutations.

Politiques régionales. Les effets de la fusion sont davantage positifs ou neutres que négatifs. Les politiques des transports et de la qualité de vie semblent être celles qui bénéficieraient le plus des retombées positives.

Éloignement. Le changement d'échelle géographique peut voir certains services administratifs s'éloigner de leurs bassins de vie. Risque de perte de proximité des citoyens avec l'action régionale et les élus. L'audit met aussi en avant la possible marginalisation de certains territoires éloignés du triangle Caen-Rouen-Le Havre. Une logique de concentration autour de ces trois villes pourrait menacer la vitalité des pôles urbains secondaires, notamment en Basse-Normandie moins urbanisée que sa voisine.

Ports. Dans le cadre de la négociation du CPER (Contrat de projets État-Région), une grande région aurait plus de poids face à l'État pour porter ses positions sur les grands projets tels que l'aménagement de Port 2 000 ou le développement de la vallée de la Seine. »

J.-P. B.
Ouest-France - 29 Mai 2008



POUR ALLER PLUS LOIN ...

Sommaire du rapport final

Introduction	1
1. Objectifs et périmètre de l'étude	1
2. Les partis pris méthodologiques	1
La « Grande Normandie » un changement d'échelle	2
1. Une taille critique significative mais également une addition de fragilités	2
2. Un nouveau poids lourd budgétaire et administratif	2
3. Un territoire actuellement peu intégré	3
La faisabilité de la fusion au regard des stratégies et des acteurs	4
1. Des politiques publiques convergentes, sans contradiction apparente	4
2. Des avis diversifiés des acteurs	4
Les effets potentiels de la fusion	5
1. Des effets potentiels sur l'économie qui demeurent globalement modérés	5
2. Des effets de mutualisation opérationnelle et de cohérence stratégique pour les politiques publiques	5
3. Une organisation cible permettant innovation et proximité, sans gain majeurs d'effectifs	8
4. Les effets de la fusion sur les recettes et les dépenses	9
5. Le coût global de la fusion administrative	10
6. Conséquence sur l'organisation de l'état et l'emploi public et parapublic	11
7. Les effets de la fusion et le choix de la capitale	11
8. Les effets de la fusion sur l'organisation territoriale et l'armature urbaine	11
Conclusion	13
1. Synthèse des effets de la fusion	13
2. Des effets à penser sur le long terme : trois vagues d'effets successifs nécessitant des investissements différenciés	15
Orientations stratégiques	16
1. La présentation pédagogique des caractéristiques et des effets potentiels de la fusion	16
2. L'implication de tous les acteurs de la société civile	17
3. La concertation politique et l'élaboration du projet stratégique de la grande Normandie	17
4. Le temps de la décision	18
5. L'élaboration d'un plan d'accompagnement	19

INTRODUCTION

1. OBJECTIFS ET PERIMETRE DE L'ETUDE

(...)

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 ».

(...)

2. LES PARTIS PRIS METHODOLOGIQUES

(...)

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 :

- . Économie et territoires, (...)
- . Organisation et finances, (...)
- . politiques publiques.

(...)

LA « GRANDE NORMANDIE », UN CHANGEMENT D'ECHELLE

1. UNE TAILLE CRITIQUE SIGNIFICATIVE MAIS EGALEMENT UNE ADDITION DE FRAGILITES

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. UN NOUVEAU POIDS LOURD BUDGETAIRE ET ADMINISTRATIF

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.

3. UN TERRITOIRE ACTUELLEMENT PEU INTEGRE

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.

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

1. DES POLITIQUES PUBLIQUES CONVERGENTES, SANS CONTRADICTION APPARENTE

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.

2. DES AVIS DIVERSIFIES DES ACTEURS

Le cabinet a mené une série d'entretiens auprès des services des Conseils Régionaux, et des acteurs politiques du terrain (agglomérations, Conseils Généraux, opérateurs économiques et para-publics).

LES EFFETS POTENTIELS DE LA FUSION

1. DES EFFETS POTENTIELS SUR L'ÉCONOMIE QUI DEMEURENT GLOBALEMENT MODÉRÉS

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

2. DES EFFETS DE MUTUALISATION OPERATIONNELLE ET DE COHERENCE STRATEGIQUE POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES

2.1. Volet économie : une stratégie économique enrichie

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.

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

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 suprarégionaux (Etat, SNCF, RFF, etc.) pourraient s'optimiser du fait d'une capacité de négociation renforcée.

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

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.

2.4. Volet enseignement : un éloignement préjudiciable des territoires

Aucune vraie retombée en matière d'enseignement ne peut être attendue 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.

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

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.

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

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.

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

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).

2.8. Volet International : une amélioration de la visibilité

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.

(...)

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 :

- . Économie (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).

3. UNE ORGANISATION CIBLE PERMETTANT INNOVATION ET PROXIMITÉ, SANS GAIN MAJEUR D'EFFECTIFS

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.(...)

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.(...)

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.

(...)

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

(...)

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.(...)

Avantages :

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

Inconvénients :

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.(...)

Avantages

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

Inconvénients

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...).(...)

Avantages

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

Inconvénients

Peu d'autres possibilités de redéploiement

Risque de maintien du découpage effectif entre régions et nombre limité de projets communs

(...)

4. LES EFFETS DE LA FUSION SUR LES RECETTES ET LES DEPENSES

Les scénarii en matière de recettes

(...)

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

(...)

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.
- (...)

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.

(...)

Scénario de basse : les effectifs au 31.12 .2006 (...)

Scénario 1 d'une organisation centralisée (...)

Par rapport au scénario de base cela représente un potentiel d'économie de 53,6 agents dont 36 exerçant des tâches d'encadrement.

Scénario 2 d'une organisation territorialisée (...)

Par rapport au scénario de base cela représente un potentiel d'économie de 28,6 agents dont 31 exerçant des tâches d'encadrement. (...)

Scénario 3 d'une organisation localisée sur 2 sites(...)

Par rapport au scénario de base cela représente un potentiel d'économie de 43,3 agents dont 32,7 exerçant des tâches d'encadrement.

(...)

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.

(...)

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,
- Le coût moyen annuel d'un agent TOS pour la collectivité est estimé à 25 000 € (salaire +charges).

Dans tous les cas la masse salariale est quasiment multipliée par 3 en passant environ de 40 000 000 € à 120 000 000€.

5. LE COUT GLOBAL DE LA FUSION ADMINISTRATIVE

(...)

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.

6. CONSEQUENCES SUR L'ORGANISATION DE L'ETAT ET L'EMPLOI PUBLIC ET PARAPUBLIC

(...)

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.

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 à minima leurs fonctions d'encadrement (notamment directeur unique) et en regroupant leurs fonctions de support (...)

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.

7. LES EFFETS DE LA FUSION ET LE CHOIX DE LA CAPITALE

La localisation de la capitale n'engendre 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.

8. LES EFFETS DE LA FUSION SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE ET L'ARMATURE URBAINE

(...)

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.

(...)

Un risque : la marginalisation des territoires périphériques

(...)

Une vigilance : l'articulation du Coeur métropolitain et des villes moyennes périphériques

(...)

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.



CONCLUSION

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 manœuvre 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€**

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'Île-de-France. La fusion permettrait de capitaliser une notoriété autour du label « Normandie », cet effet d'image devant par la suite générer des externalités positives.

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

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

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

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...).

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.

2. DES EFFETS A PENSER SUR LE LONG TERME : TROIS VAGUES D'EFFETS SUCCESSIFS NECESSITANT DES INVESTISSEMENTS DIFFERENCIES

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	<ul style="list-style-type: none"> - Poids démographique important - Meilleure résistance face à la polarisation et la force d'attraction de l'Île de France - Une visibilité automatiquement accrue de la Normandie - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Une augmentation de la richesse globale du territoire - Une fusion rentable à 25 ans
Négatifs	<ul style="list-style-type: none"> - 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 	<ul style="list-style-type: none"> - Coût de la fusion à amortir 	<ul style="list-style-type: none"> - Coût des externalités (notamment perte sèche d'emploi pour la ville non retenue comme capitale dans un scénario de centralisation)

ORIENTATIONS STRATEGIQUES

UN PROJET QUI S'INSCRIT NECESSAIREMENT DANS LE LONG TERME : UNE PROPOSITION DE FEUILLE DE ROUTE

L'étude du Cabinet Edater montre que l'impact d'une fusion « technique » est 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 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. 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.

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...

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.

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.

Plusieurs démarches de consultation 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.

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 :

→ **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 :

- 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.

4. LE TEMPS DE LA DÉCISION

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'État 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'État. A l'occasion de la rédaction de ce texte, les départements, les villes et leurs groupements devraient être impérativement consultés.

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**.

Afin de rassembler les forces autour de ce projet et de canaliser les énergies, il 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 termes d'organisation structurelle du Conseil Régional fusionné, le scénario territorialisé 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