

La **NORMANDIE**

> > en **débat**

Une métropole à inventer

n° 1 - Avril 2014

Une métropole qui n'existe pas...

Le constat est singulier. Il n'existe pas en Normandie à l'heure actuelle de véritable métropole. Ni Caen, ni Le Havre n'ont la taille critique généralement admise. Rouen et son agglomération en ont la dimension ainsi que le statut administratif depuis peu, mais non l'ensemble des fonctions. Pendant longtemps, le territoire de la France a été caractérisé par l'absence de métropole en dehors de Paris, la capitale. Mais ce n'est plus le cas maintenant. Les efforts déployés par l'aménagement du territoire en faveur de neuf métropoles régionales (dont avait été exclu Rouen), les dynamismes urbains et régionaux, le sens même d'une évolution générale vers l'urbanisation se sont imposés. Presque toutes les plus grandes régions françaises ont maintenant à leur tête une métropole de quelque poids, Lille pour le Nord-Pas-de-Calais, Bordeaux pour l'Aquitaine, Toulouse pour Midi-Pyrénées, si ce n'est parfois deux, Lyon et Grenoble pour Rhône-Alpes, Marseille et Nice pour PACA etc... Entre Lille, la métropole du Nord, et les métropoles bretonne et ligériennes, la Normandie, la Haute comme la Basse, n'existent pas de ce point de vue en dépit de leurs qualités et de leurs potentialités.

L'AXE SEINE EN VOIE DE MÉTROPOLISATION

La métropolisation d'un territoire signifie actuellement qu'une forte poussée d'urbanisation, mal contrôlée, y a créé ou y crée un nouveau type d'espace où des villes, petites et grandes, se trouvent très proches les unes des autres, où un tissu interstitiel se compose d'éléments urbains, zones d'activité, espaces de loisirs, périurbanisation, couloirs de transport, enclaves rurales... Il s'agit, selon le vocabulaire des géographes classiques, d'une conurbation. En ce sens, la Normandie est bien dotée d'une vaste zone en voie de métropolisation.

Une simple carte, déjà parue dans *La Normandie en débat* (Éditions OREP, 2013) montre comment coexistent dans les deux régions de Haute et de Basse-Normandie deux systèmes urbains. Le premier, vieil héritage de la Normandie rurale, mais plus vivant qu'on ne le croit souvent, se compose d'un réseau de villes petites et moyennes assez dense pour qu'aucune ne se trouve éloigné d'une autre de moins d'une trentaine de kilomètres. Il couvre la plus grande partie du territoire de la Normandie. La seconde est une longue conurbation, ou si l'on préfère le vocabulaire en cours, un espace en voie de métropolisation.

Groupe de réflexion de quinze géographes
des universités de Caen, de Rouen et du Havre

Petite histoire des politiques métropolitaines en Normandie (1960 - 2012)

En 1964, dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire orientée vers la lutte contre l'hypertrophie parisienne, la DATAR crée des « métropoles d'équilibre » censées permettre une croissance équilibrée de l'espace national. Considérées comme trop proches de Paris, dotées d'insuffisantes fonctions de commandement, les villes de Rouen, de Caen et du Havre ne font pas partie des huit « métropoles » retenues à l'époque. Michel Rochefort et Jean Hautreux, auteurs du rapport à l'origine de la définition des « métropoles d'équilibre », considèrent que **les trois grandes villes normandes occupent les fonctions subalternes** de « centres régionaux » pour Rouen et Caen et de « ville à fonction régionale incomplète » pour Le Havre.

Malgré cette relative faiblesse, **la proximité de ces trois villes est très tôt perçue comme un atout à valoriser** au sein des milieux impliqués dans l'aménagement régional. Dans un rapport intitulé Le triangle Rouen-Caen-Le Havre publié en 1971 par la Mission d'Études Basse-Seine et la Mission d'Aménagement de la Basse-Normandie, les observateurs de l'époque soulignent que le « Grand Estuaire » aurait, lui aussi, vocation à jouer le rôle d'une « métropole d'équilibre », afin de faire en sorte que Paris ne soit pas le seul pôle de croissance au sein du Bassin parisien.

Si aucune des grandes villes normandes ne semble, à elle seule, en mesure d'assumer les fonctions d'une véritable métropole régionale, leur mise en synergie apparaît comme une source de dynamisme potentiel.

Il faut cependant attendre vingt ans avant que les premières propositions concrètes voient le jour. Pendant ce temps, depuis le milieu des années 1970, Caen mais aussi et surtout Rouen et Le Havre ont eu l'occasion de subir les effets du ralentissement de la croissance, la crise des industries fordistes et l'explosion du chômage, consacrant leur déclassement relatif dans la hiérarchie des villes françaises.

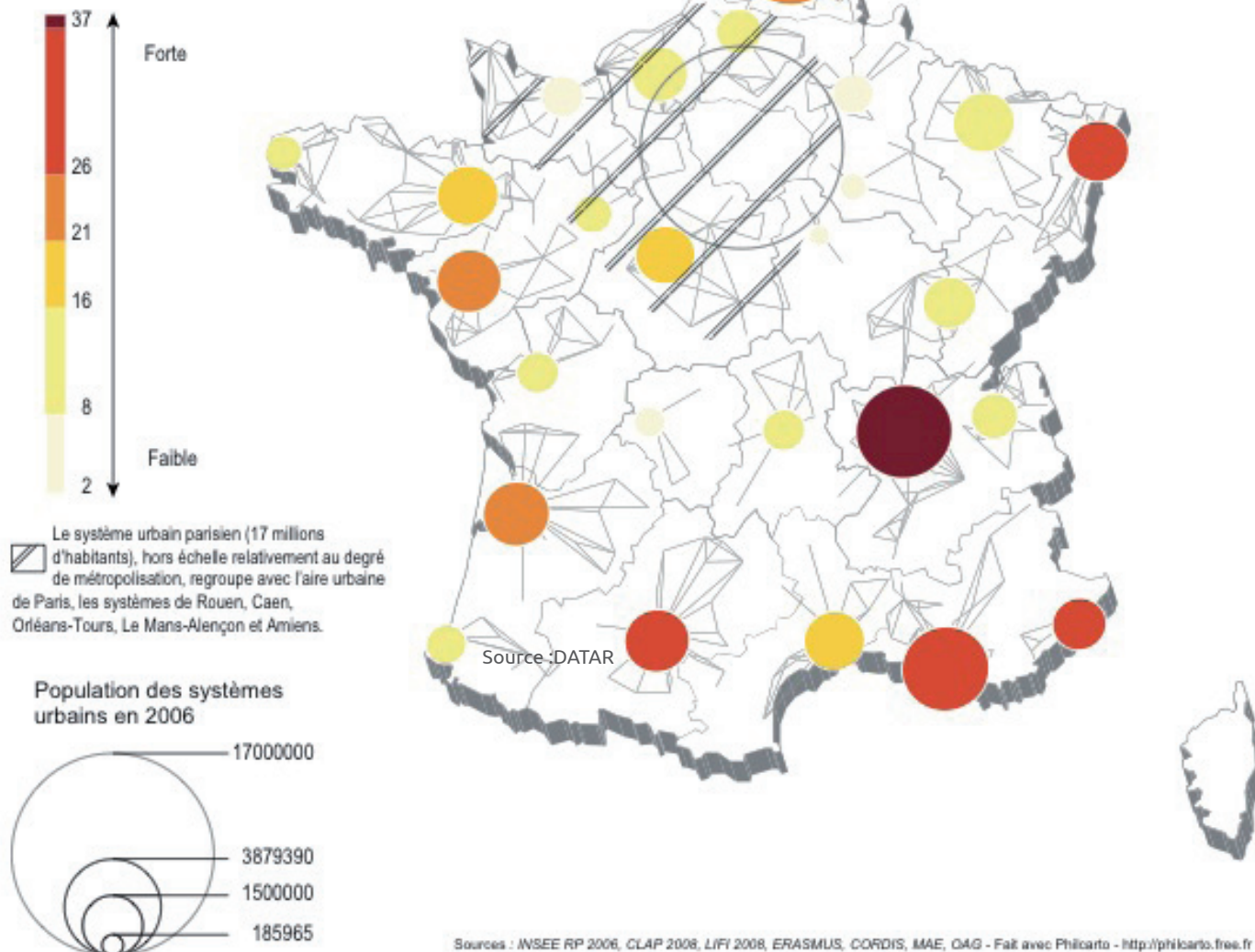
Pour remédier à la situation de sous-encadrement métropolitain qui caractérise la Normandie, **une association baptisée « Normandie Métropole » est créée en 1993, réunissant les villes de Caen, Le Havre et Rouen.** Des contacts réguliers ont lieu entre les principaux responsables des trois villes pour tenter de mettre en œuvre des coopérations d'un nouveau genre. Un « pôle universitaire normand » est même constitué. En 2005, à la suite d'un appel à coopération métropolitaine lancé par la DATAR, le triangle « Normandie Métropole » fait partie des projets retenus pour élaborer des « contrats métropolitains ». Une présidence tournante entre Caen, Rouen et Le Havre est instaurée. Les relations entre les maires des trois grandes villes se révèlent néanmoins compliquées, en particulier en raison du refus du maire de Caen de l'époque, de s'engager dans des coopérations concrètes. Cette frilosité caennaise finit par décourager les volontés politiques havraïses et rouennaises. En 2009, l'association « Normandie métropole » est mise en veille prolongée par les élus normands eux-mêmes. **Ce refus politique de construire une métropole en réseau est confirmé à l'occasion de la création des pôles métropolitains instaurés en 2010 :** très rapidement, les communautés d'agglomération de Rouen (CREA) et du Havre (CODAH) s'engagent en effet dans la constitution de pôles métropolitains séparés, préférant s'associer avec de petites intercommunalités voisines plutôt que d'envisager un pôle à l'échelle de la Normandie.

Alors que leur rayonnement, leur attractivité et leur capacité à polariser l'espace régional ne cessent de se dégrader, les villes de Rouen, du Havre et de Caen semblent ainsi privilégier des stratégies individualistes.

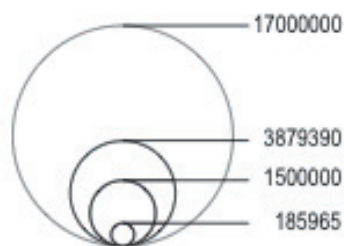
Depuis 2009, la perspective d'une intégration de l'« Axe Seine » au Grand Paris, imaginée par l'architecte A. Grumbach avant que l'idée ne soit reprise par l'ancien président de la République, N. Sarkozy, convainc aussi les leaders politiques normands, encouragés par les grands décideurs économiques (CCI, autorités portuaires, etc.), de la nécessité de s'organiser collectivement pour promouvoir le développement économique régional. L'espoir d'importants investissements de la part de l'État semble avoir persuadé les élus normands de renoncer, au moins pour un temps, à la défiance réciproque qui caractérise leurs relations habituelles. Les initiatives conjointes menées depuis 2010 (soutiens à la Ligne Nouvelle Paris-Normandie, colloques, rapports d'étude) montrent que l'aménagement du triangle Caen-Rouen-Le Havre est désormais conçu comme le volet fluviomaritime du développement de la métropole parisienne et non comme la base d'un projet régional à part entière. La coopération des responsables politiques des trois villes normandes tient plutôt à l'espoir que chacun d'eux a de tirer bénéfice de sa propre relation à la région capitale qu'à une volonté partagée de bâtir une métropole normande.

Le degré de métropolisation des systèmes urbains

Degré de métropolisation des systèmes urbains croisant 14 indicateurs



Population des systèmes urbains en 2006



Or, en Normandie, de part et d'autre de la vallée de la Seine, ces activités existent bien mais, à quelques exceptions près, de manière dispersée, sans réseau d'ensemble, sans véritables synergies, sans unité, et très rarement au plus haut niveau. D'où, en dépit d'actions parfois remarquables, une atonie générale, une grande vulnérabilité aux crises, une dépendance plus forte que les autres métropoles à l'attraction parisienne.

L'arc normand, de Rouen à Caen par Le Havre, manque cruellement d'unité. Il semble cultiver au contraire les rivalités entre les trois villes. Certaines sont «naturelles». Il est vrai que l'obstacle de la Seine a longtemps prévalu et que des traces en sont restées, surtout dans les esprits. D'autres sont ataviques. Rouen, grand emporium médiéval, n'a jamais réussi à trouver le juste positionnement par rapport à la création et au développement du Havre.

Rouen et Caen ont découvert un enjeu vital à leur rivalité dans le choix éventuel d'une capitale de la Normandie, sans oublier que l'une ou l'autre furent capitales du Duché.

Mais le couloir urbain se partage aussi entre trois départements (la Seine-Maritime traditionnellement dominante, l'Eure en bon second, le Calvados un peu en marge). Et bien entendu, les deux régions de Haute et de Basse-Normandie s'observent pour le moins avant de timidement coopérer. Ces rivalités complexes affectent les élus, on le dit sans doute trop, mais aussi les populations, du moins l'image qui en est souvent donnée.

Les géographes de plusieurs générations ont probablement contribué à une fixation d'images mentales qui pèsent fortement sur les réalités : la partie haut-normande considérée comme plus industrielle, plus dynamique, plus à gauche et la basse plus rural, plus tranquille, plus conservatrice.

DE LOURDES CONSÉQUENCES

Il n'existe actuellement aucune gouvernance commune du grand couloir urbain. Les tentatives les plus élaborées viennent de l'État, toujours dans le souci d'une prolongation du dynamisme de la grande métropole parisienne vers la mer. Sur place, les efforts d'organisation territoriale, très laborieux, s'effectuent autour de chacune des trois grandes villes, très soigneusement séparées, alors que jamais les limites de leurs vastes aires urbaines n'ont été aussi proches et leurs intérêts aussi communs et complémentaires.

Cette carence, très légèrement corrigée au cours des dernières décennies, est le reflet de ce qui manque le plus pour pouvoir parler d'une métropole en Normandie: un dynamisme, un rayonnement, des fonctions supérieures, des interrelations multiples qui diffusent sur l'ensemble de la région et qui s'affirment aux échelles nationales et internationales... En interne, les rivalités s'y opposent: chacun pour soi. En externe, et sans contrepoids, la dépendance de Paris en tous domaines se révèle lourde de consé-

quences. Enfin, la crise a été cruelle: la fin des paquebots, des constructions navales, l'échec de plusieurs grandes décentralisations industrielles, la fin du textile, les difficultés de l'industrie automobile, de la fabrication du papier et du raffinage du pétrole. La liste n'est pas exhaustive. Le constat est sévère: la métropole normande est une métropole qui n'existe pas ou qui n'existe plus. La vie des habitants s'en trouve assez largement affectée. Certes, les élus de chaque ville, de chaque agglomération font le maximum pour rénover les centres, reconquérir les espaces portuaires délaissés, améliorer les conditions de vie dans les quartiers périphériques dits difficiles. Mais même en ces domaines, aucune opération d'envergure, créatrice d'emplois, n'apparaît, faute d'être à bonne échelle. Surtout, autour des trois grandes villes se dessine une vaste couronne de rurbanisation qui peut donner quelque satisfaction aux habitants-proprétaires mais qui, mal maîtrisée, est aussi lourde de contraintes pour ceux qui y vivent. En outre, cette extension s'opère dans des paysages ruraux, menacés, qui comptent parmi les plus beaux de Normandie, tous d'une rare qualité: le pays de Caux, la vallée de la Seine et ses méandres, le Roumois, le pays d'Auge... On aimerait un regard commun sur un tel patrimoine. Trois ateliers d'urbanisme ou équivalents font de leur mieux, à la marge.

Enfin, l'absence d'un grand projet commun handicape très lourdement des développements tenus unanimement comme stratégiques mais qui progressent avec la plus sage lenteur.

Trois exemples, souvent débattus, le montrent.

1- Les universités, les grandes écoles, la recherche en Normandie ne peuvent faire poids dans le concert international ou même plus simplement national que si elles unissent leurs compétences... Il a fallu de très lon-

gues années pour parvenir à quelque résultat.

2- Le constat d'un « angle mort » ferroviaire de l'Hexagone en Normandie, tant pour la grande vitesse que pour le fret, a été fait et refait. Après débats, des études sont en cours mais les réalisations lointaines et incertaines, faute de crédits.

3- Les deux grands ports maritimes de Rouen et du Havre ont mis des décennies, peut-être bien plusieurs siècles, pour ajuster à minima leurs politiques. Un effort récent en ce sens est complété par l'adhésion du port de Paris.

Quelques signes indiquent l'esquisse d'une autre politique pour la Normandie. Beaucoup de responsables d'entreprises ai-

meraient voir plus large que deux régions normandes séparées. Souvent, ils ne s'en privent pas. Des organismes consulaires, des syndicats ont choisi une Normandie: la chambre d'agriculture, la chambre de commerce et d'industrie, le Comité Régional du tourisme, la CGT... Beaucoup d'habitants des marges urbaines aimeraient vivre mieux que dans l'entre-deux des grandes agglomérations... Ce ne sont que des signes. Il faut maintenant susciter un grand projet dépassant les clivages existants afin de travailler à bonne échelle, celle d'une région assez vaste, la Normandie, et d'une métropole d'avenir...

La métropole normande n'existe pas. Il faut l'inventer.

ACTUALITÉ

VERS UN BIG BANG TERRITORIAL ?

Après l'adoption de la loi du 27 janvier 2014 qui institue en Normandie la « métropole » de Rouen, le nouveau premier ministre, Manuel Valls a créé la surprise lors de son discours de politique générale du 8 avril en annonçant en quelques phrases, intégralement reproduites ci-dessous, son intention de s'attaquer au « millefeuille territorial »

« *Je propose quatre changements majeurs susceptibles de dépasser les clivages partisans. Le premier concerne nos régions et s'inspire du rapport des sénateurs Yves Krattinger et Jean-Pierre Raffarin. Nos régions doivent disposer d'une taille critique. Elles disposeront ainsi de tous les leviers et de toutes les compétences pour accompagner la croissance des entreprises et encourager les initiatives locales. **Je propose de réduire de moitié le nombre de régions de l'Hexagone.** Quant à la méthode, il s'agit de faire confiance à l'intelligence des élus. Les régions pourront donc fusionner par délibérations concordantes. En l'absence de propositions, le Gouvernement proposera par la loi, après les élections départementales et régionales de mars 2015, une nouvelle carte des régions qui sera établie pour le 1^{er} janvier 2017.*

*Le deuxième objectif, c'est l'intercommunalité. **Une nouvelle carte intercommunale fondée sur les bassins de vie** entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2018.*

*Mon troisième objectif, c'est la clarification des compétences. **Je propose la suppression de la clause de compétence générale.** Ainsi, les compétences des régions et des départements seront spécifiques et exclusives.*

*Enfin, mon dernier objectif consiste à engager le débat sur **l'avenir des conseils départementaux.** Je sais qu'un tel débat prendra du temps, mais **je vous propose leur suppression à l'horizon 2021.** »*

Dans les prochains numéros, le groupe des 15 géographes normands ne manquera pas d'apporter sa contribution au débat, notamment en abordant la question des liens entre métropole(s) et espaces régionaux.

Quinze géographes

Depuis avril 2011, douze géographes des universités de Caen, de Rouen et du Havre ont pris l'habitude de se réunir régulièrement afin de mettre en commun leur expérience et leur réflexion sur la Normandie et ses habitants, les problèmes du présent, les risques du futur, la division qui caractérise cette région. Ils ont publié aux éditions OREP en avril 2012 un livre, *La Normandie en débat* qui développe leurs premières conclusions. Un constat sévère : une longue crise persistante en Normandie, de grands risques à venir. Un projet : l'unification des deux petites régions de Haute et de Basse-Normandie afin de faire poids face à toutes les difficultés et d'entraîner les forces vives d'une grande région dans une nouvelle dynamique.

Dans cette perspective que stimulent les projets présidentiels et gouvernementaux de réforme régionale et de simplification territoriale, les douze géographes ont conscience qu'un des obstacles à une unification, sans doute le principal, tient dans le choix d'une future capitale régionale. Le problème, difficile en soi, est relancé, mais non simplifié, par le phénomène dit de métropolisation et de ses effets particuliers en Normandie. En conséquence, les Douze ont décidé de poursuivre leurs réflexions en l'organisant autour de ce thème : une métropole normande à inventer.

Les douze géographes se distinguent par une grande diversité d'âges, de spécialités et d'opinions. Mais après approfondissement, leurs réflexions se caractérisent par un très fort consensus entre eux. S'il devait y avoir divergences sur certains points, il est convenu qu'elles seraient indiquées. Pour se renforcer, ils ont décidé de faire appel à deux jeunes collègues et à un troisième plus chevronné. Les douze géographes sont donc devenus les Quinze. Leurs travaux seront publiés sous forme de plusieurs « bulletins » comme celui-ci jusqu'aux élections régionales prévues en 2015 afin de susciter un débat.

Arnaud Brennetot, Université de Rouen

Madeleine Brocard, Université du Havre

Pascal Buléon, Université de Caen

Michel Bussi, Université de Rouen

Pierre-Henri Emangard, Université du Havre

Anne-Marie Fixot, Université de Caen

Armand Frémont, Université de Caen

François Gay, Université de Rouen

Gerard Granier, Université de Rouen

Yves Guermond, Université de Rouen

Robert Hérin, Université de Caen

Bruno Lecoquierre, Université du Havre

Lilian Loubet, Université du Havre

Sophie de Ruffray, Université de Rouen

Patricia Sajous, Université du Havre

Contacts :

Le Havre : Bruno Lecoquierre, bruno.lecoquierre@univ-lehavre.fr

Rouen : Arnaud Brennetot, arnaud.brennetot@univ-rouen.fr

Caen : Pascal Buléon, pascal.buleon@unicaen.fr

Mise en page : Infographie, MRSH Caen, 2014



LA NORMANDIE EN DÉBAT : le livre

