HAL
open science

La Normandie, laboratoire de l'ambiguïté régionale

Arnaud Brennetot, Sophie de Ruffray

To cite this version:

Arnaud Brennetot, Sophie de Ruffray. La Normandie, laboratoire de l'ambiguïté régionale. Fonder les sciences du territoire, Nov 2011, Paris, France. pp.53-59. halshs-00701884

HAL Id: halshs-00701884

https://shs.hal.science/halshs-00701884v1

Submitted on 27 May 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La Normandie, laboratoire de l'ambiguïté régionale

AUTEURS

Arnaud BRENNETOT, Sophie DE RUFFRAY

RESUME

Ce travail vise à montrer comment, malgré les efforts d'institutionnalisation entrepris depuis une cinquantaine d'années (construction des régions administratives, actes successifs de la décentralisation), la notion de région demeure une réalité ambiguë, traversée par des significations hétérogènes qui compliquent son appropriation politique par les acteurs (élus, citoyens, médias). Une enquête réalisée en Normandie sur la perception politique que les élus ont de leur région montre que les différentes significations associées à la notion de région renvoient à des cadres spatiaux disjoints, générant des confusions et des contradictions géopolitiques durables. Les débats récurrents sur l'éventualité d'une fusion des régions Haute-Normandie et Basse-Normandie fournit une illustration significative des ambiguïtés et des blocages existants.

ABSTRACT

This paper intends to show that French "regions" are ambiguous realities, despite the efforts of institutionnalisation made since fifty years. The notion of "region" is actually associated to heterogenuous meanings that reduces its ability to be grasped by various stakeholders involved in their politicisation (political lites, journalists, citizens). A survey conducted in Normandy about the way elected officials perceive their region reveals that the various significations of the French "region" refer to disconnected spatial frameworks, generating deep and lasting confusions and geopolitical contradictions. Recurrent debates about a possible fusion of the "regions" Basse-Normandie et Haute-Normandie provides a significative example of existing ambiguities and deadlocks.

MOTS CLES

Cartes mentales, imaginaire, pouvoir local, régionalisation.

INTRODUCTION

Dans le cadre de la discussion sur les processus de territorialisation, cette présentation propose une réflexion autour de la notion de région telle qu'elle est envisagée en France à partir de l'exemple normand.

I – LA RÉGION FRANCAISE, UN TERRITOIRE INSTABLE

En France, la notion de « région » a résulté de la volonté politique de réformer le cadre territorial hérité de la Révolution française, avant de devenir un concept scientifique mobilisé dans la sphère académique. A partir de la seconde moitié du XIXème siècle, on assiste en effet à une multiplication des appels en faveur de la création d'une nouvelle entité territoriale, au nom de la nécessité qu'il y aurait à réformer l'administration territoriale de l'État. Cette idée rassemble des intellectuels très divers (Tocqueville, Proudhon, Maurras, Charles-Brun, etc.). Si le terme « région » s'impose alors pour contester l'idée d'une République « une et indivisible » *(Ohnet, 1995).*, les critères invoqués pour justifier cette création sont pourtant très hétérogènes (Thiébaut, 1966). La « région » se voit ainsi dotée de significations variables, liées à des attributs tantôt naturels, tantôt culturels, tantôt économiques, donnant lieu à l'énoncé de différentes formes de spatialisation du phénomène régional : "région plan", "région homogène", "région polarisée" (Juillard, 1962). Les deux premiers tiers du XXème siècle voient cependant la dimension économique l'emporter sur les autres, l'essor des sciences régionales en géographie et en économie répondant au souci croissant des élites politiques de promouvoir la prospérité nationale. La fin des années 1960 et les années 1970 marquent un

changement dans la façon d'envisager le rôle des régions. Les mouvements néo-régionalistes contribuent au réveil des identités locales. La région n'est plus alors considérée comme un instrument exclusivement fonctionnel au service du pouvoir central mais elle se présente de plus en plus comme un « espace vécu » (Frémont, 1972). Les régions s'affirment petit à petit comme un outil en faveur du renouvellement de la vie démocratique. A gauche, favoriser les autonomies locales apparait comme un moyen de lutter contre les inégalités et de mieux prendre en compte les attentes des populations (R. Laffont, M. Rocard). Au cours des années 1970, les idées décentralisatrices progressent également à droite (référendum de 1969, rapport Guichard "Vivre ensemble", projet de loi Bonnet). Depuis les années 1982, à la faveur des diverses lois de décentralisation, l'idée d'ériger la région en pouvoir autonome finit par faire largement consensus, le partage spatial du pouvoir qui en découle ne se traduisant pas par une clarification du rôle politique que les nouvelles "collectivités" régionales sont censées jouer.

Sur le plan institutionnel, la création des régions s'est en effet effectuée de façon progressive, sans que les fonctions politiques dévolues par l'État permettent l'émergence d'un pouvoir régional cohérent et parfaitement lisible. Les premiers projets de régionalisation ont ainsi été conçus dans un but restreint, à savoir améliorer l'efficacité de l'administration territoriale de l'État (*groupements économiques régionaux de* Clémentel en 1919, régions militaires de Vichy, IGAMEs). A partir de 1955, l'idée de créer des régions est reprise dans une perspective d'expansion économique (décrets Faure). La région est alors envisagée comme un espace pertinent de réflexion et de programmation en matière de développement du territoire. Les « régions de programme » visent ainsi à faciliter la planification spatiale des investissements publics au service de la croissance. Le découpage qui est alors décidé s'appuie sur l'organisation des flux routiers et téléphoniques et des réseaux de villes, reprenant les critères fonctionnels retenus initialement par P. Vidal de la Blache (1910). Alors qu'il avait une finalité purement technique, ce découpage *ad hoc* est entériné en 1959 et 1960 par les deux décrets qui instituent les *« circonscriptions d'action régionale »*. Le maillage qui se dessine à l'époque se rigidifie très rapidement pour ne plus bouger, dans un contexte où les fonctions dévolues aux régions s'étoffent, sans qu'aucun projet politique cohérent ne vienne justifier les transformations entreprises. Les régions deviennent ainsi des enceintes de concertation privilégiée entre élites politiques et économiques locales (création des CODER en 1964 puis des EPR en 1972) avant que les différents actes de la décentralisation ne les établissent en « collectivités territoriales » à part entière, ayant vocation à devenir démocratiques (élection au suffrage universel direct à partir de 1986), dotées de pouvoirs spécifiques (autonomie budgétaire, compétences propres assorties de la clause de compétence générale, etc.). L'émergence des pouvoirs régionaux est cependant demeurée limitée en raison de diverses contraintes : le maintien d'une tutelle forte de la part de l'État (dépendance budgétaire, rôle des SGAR), l'incapacité à s'imposer comme « chef de file » en matière d'aménagement vis-à-vis des autres pouvoirs locaux (collectivités et structures interterritoriales) mais aussi une certaine difficulté à engager un dialogue véritablement démocratique avec les populations qu'elles administrent (Brennetot et Guermond, 2010). Les régions se trouvent donc dans une situation éminemment indécise. La réforme des collectivités territoriales (loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010) qui entrera progressivement en application d'ici à 2014, pour aboutir à la création de nouveaux « conseillers territoriaux », laisse la plupart des ambiguïtés qui caractérisent le pouvoir régional en suspens. Cette indétermination génère des débats récurrents autour de la légitimité du cadre institutionnel qui structure aujourd'hui la réalité régionale, le cas de la Normandie étant emblématique des enjeux que pose l'ambiguïté de la situation actuelle.

II – DÉLIMITER LA RÉGION EN NORMANDIE, UN « SERPENT DE MER » GÉOPOLITIQUE ?

En 2008, lors du Congrès des maires de France (27/11), le président Nicolas Sarkozy s'interrogeait ainsi : *« il y a deux Normandie, on les aime, mais en faut-il deux ? ».* Si elle est souvent évoquée, la perspective d'une union des régions normandes (appelée "réunification" par les partisans d'une telle possibilité) renvoie en fait à des objectifs géostratégiques très variés. Les motifs invoqués pour justifier des modifications du découpage actuel sont en fait fort variés, structurés par l'indétermination conceptuelle qui caractérise la notion de région.

Historiquement l'idée de regrouper les régions de Basse-Normandie et de Haute-Normandie remonte aux années 1960, au moment où s'affirme un renouveau du régionalisme et du sentiment identitaire. Il s'agit alors de redonner une existence politique à la province d'Ancien Régime dont la divison en cinq départements lors de la Révolution est parfois jugée artificielle. Il s'agit également de contester le choix plus récent du CGP de constituer deux régions normandes, sur des critères de polarisation fonctionnelle, taillant une région autour de Rouen, la Haute-Normandie qui regroupe la Seine-Maritime et l'Eure et l'autre autour de Caen, la Basse-Normandie, qui rassemble le Calvados, l'Orne et la Manche. Incarné entre autres par le *Mouvement normand*, ce régionalisme fasciné par l'idée d'une Normandie ancestrale réinvestit le discours provincialiste élaboré depuis le XVIIIe siècle par les érudits locaux (Guillet, 2000). Un deuxième courant d'idées voit dans l'union des Normandies une opportunité pour mieux faire face aux défis de la compétition géoéconomique mondiale (mutualisation des forces en matière d'investissement, de mise en synergie, économies d'échelles dans le fonctionnement administratif, optimisation du potentiel en matière d'image et de promotion territoriale, etc.). Les raisons invoquées pour justifier l'unification des deux Normandies ne manquent donc pas. Si les soutiens déclarés en faveur de la fusion des conseils régionaux normands se multiplient jusqu'au plus haut niveau de l'État, la mise en œuvre d'un tel projet se heurte pourtant à de nombreux obstacles (rivalités géopolitiques entre Caen et Rouen pour le choix d'une capitale, refus personnel du président de la région Haute-Normandie, faible soutien de la part de l'État central comme des populations locales). A ces blocages s'ajoutent

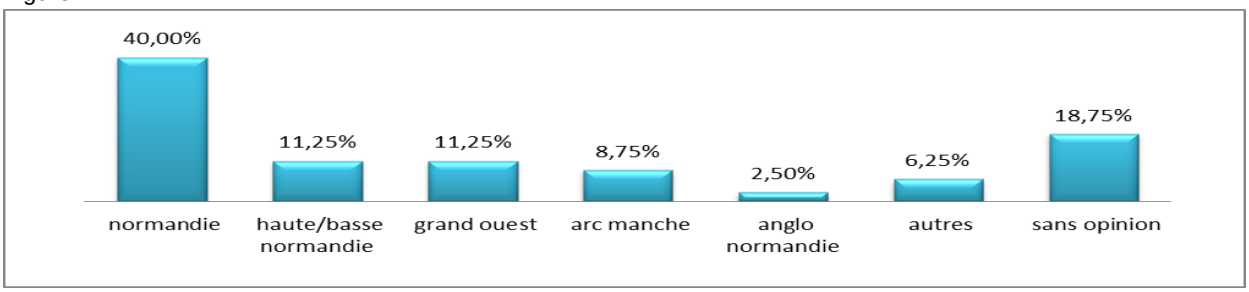
également des raisons plus profondes liées aux contradictions et à l'ambiguité des cadres intellectuels dans lesquels les élites politiques pensent, discutent et concrétisent l'ambition régionaliste en France.

Pour rendre compte de cette réalité, plusieurs résultats obtenus dans le cadre d'une enquête réalisée en Normandie sur un échantillon de 82 élus normands (maires, conseillers généraux ou régionaux) peuvent être mis à contribution[1]. L'objectif était d'étudier les visions géopolitiques des élus, à travers leurs perceptions du territoire d'action régionale et de l'Europe. En effet, les élus sont à la fois directement concernés par le débat sur la fusion des région et sur la réforme territoriale en cours d'application. De par la fonction qu'ils occupent au sein des divers dispositifs institutionnels, ils sont initiés aux enjeux sous-tendus par les divers processus en matière de recomposition territoriale et interterritoriale. D'un point de vue méthodologique, le choix de cartes mentales interprétatives a été retenu suite aux travaux réalisés dans le cadre du projet Eurobroadmap "Visions de l'Europe dans le monde"[2]. L'échantillon a été exhaustif pour les conseillers généraux et régionaux et fonction des catégories des communes déterminées par l'INSEE (ZAUER), en tenant compte de leur répartition dans les cinq département concernés.

La question consistait à circonscrir la "région européenne" dans laquelle chaque élu se voit mener son action, sans précision sur la nature de la région en question (région culturelle, région économique, collectivité régionale). Pour cela, un fond de carte centré sur le quart nord-ouest de la France, incluant divers voisins européens (sud du Royaume-Uni et de l'Irlande, Belgique, Pays-Bas et Luxembourg) était fourni. Pour faciliter le repérage, un maillage grisé correspondant au fond NUTS 3-Eurostat était fourni. Ce choix permettait aux élus intérrogés de s'appuyer sur la trame départementale mais également de s'en affranchir au besoin, en fonction de leurs préférences. Les élus devaient ensuite donner un nom à cette région et mentionner les mots qu'ils lui associent (cinq au maximum).

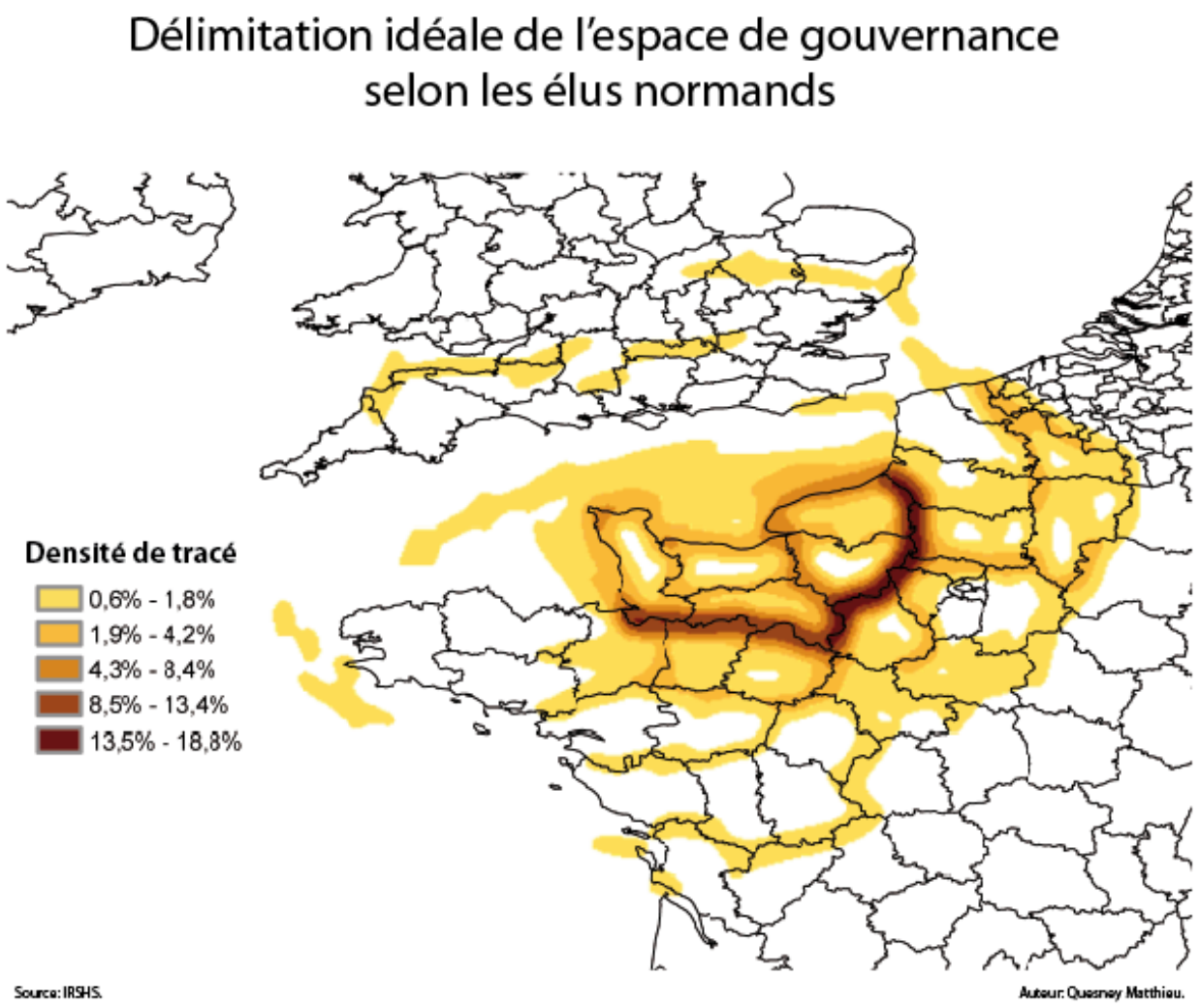
L'examen des réponses montre que l'idée de "région" à laquelle les élus interrogés identifient leur action renvoie davantage à la Normandie provinciale qu'aux collectivités régionales de Haute et de Basse-Normandie. La "Normandie" apparaît ainsi dans 40 % des réponses, contre une fréquence cumulée de 11,25 % pour les toponymes "Haute" et la "Basse-Normandie" (figure 1). En outre, la limite figurée sur la carte mentale entre Haute et Basse-Normandie apparaît de façon beaucoup moins accentuée que les frontières de la Basse-Normandie avec la Bretagne et les Pays-de-la-Loire d'une part ou celles de la Haute-Normandie avec la Picardie, l'Île-de-France et le Centre de l'autre (carte 1).

Figure 1



Carte 1

[1] Projet « Normondie », labellisé par le Grand Réseau de Recherche de la Haute-Normandie « culture et sociétés » (2009-2011).
[2] http://www.eurobroadmap.eu



La comparaison des cartes mentales réalisées par les élus de Haute et Basse-Normandie fait apparaître que cette prédominance de la "Grande Normandie" sur les collectivités régionales institutionnelles est beaucoup plus nette dans les réponses fournies par les élus bas-normands (cartes 2 et 3). Cette propension est confirmée par le fait qu'ils associent davantage leur région aux cinq départements normands. Ils sont ainsi 45,2 % à donner le nom de "Normandie" à leur région (contre 36,1 % pour les hauts-normands). Ils sont en revanche seulement 4,7 % à restreindre leur "région" à la seule Basse-Normandie (contre 16,7 % pour ceux de Haute-Normandie, figures 2 et 3).

Une autre distinction entre élus hauts et bas-normands concerne les réponses qui contiennent une proposition de découpage qui transgresse la trame administrative habituelle, en franchissant les limites départementales figurées sur la carte ou en envisageant la "région" dans un cadre plus large que celui des collectivités institutionnelles. Les élus bas-normands ont ainsi tendance à davantage élargir leur région en direction du Grand Ouest (Bretagne, Pays-de-la-Loire, Manche) tandis que les élus hauts-normands sont plus nombreux à privilégier le Bassin-Parisien (Picardie, Île-de-France). Les noms donnés à ces grandes régions révèlent également un écart, entre des élus bas-normands s'identifiant davantage au "Grand Ouest", tandis que les élus hauts-normands sont relativement plus nombreux à mentionner l'ouverture maritime sur la "Manche".

Carte 2 Carte 3

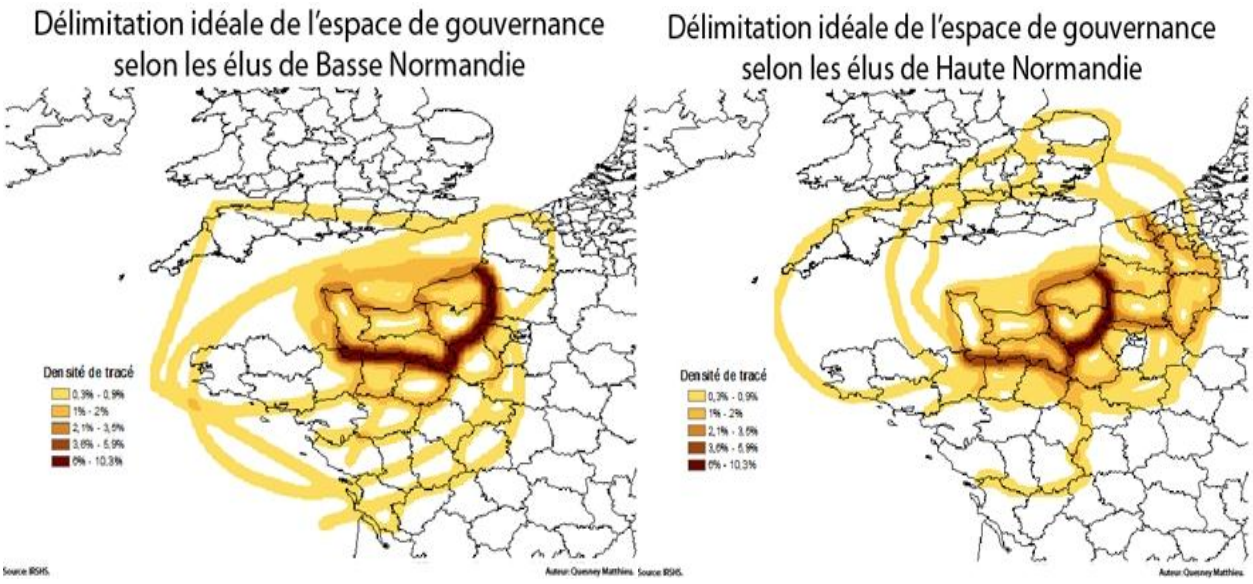


Figure 2

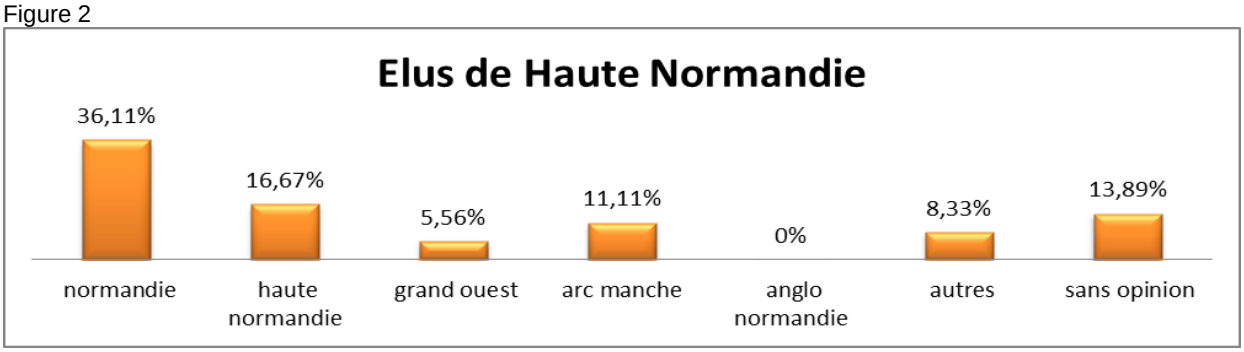
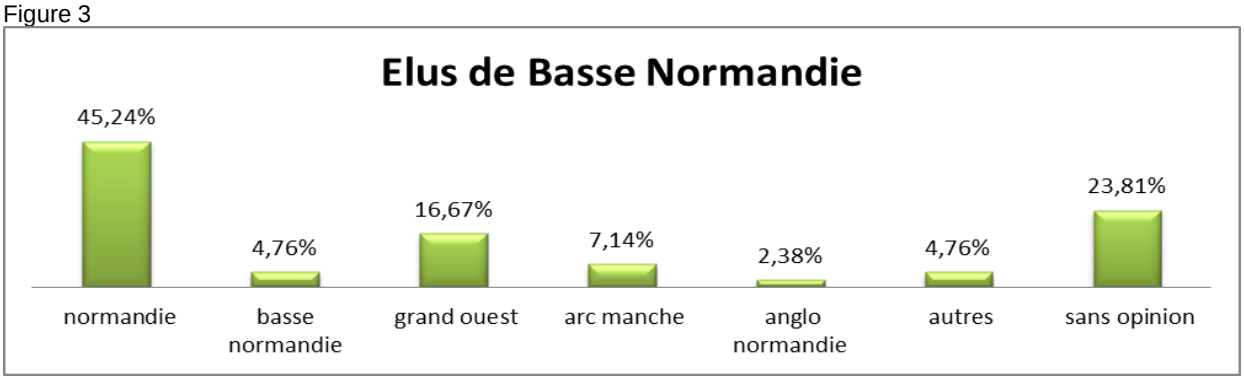


Figure 3



Ces contrastes entre élus de Haute et de Basse-Normandie soulignent l'ambiguité qui colle à la notion de régions dans l'imaginaire des responsables politiques locaux, l'institutionnalisation de la région en tant que collectivité territoriale ne semblant s'être imposée que pour une minorité d'entre eux. Cette hésitation sur l'identité régionale est confirmée par les mots associés à la région normande par les divers élus ayant répondu au questionnaire (figure 4). Le vocabulaire utilisé laisse transparaître des mots renvoyant aussi bien à des attributs culturels (*historique*, *culturelle*, *terroir*), naturels (*mer*, *maritime*, *littoral*, *verdoyante*, *nature*) qu'à des activités économiques (*agriculture*, *industrielle*, *touristique*). Le fait que la "région" puisse être un territoire à caractère politique est complètement occulté. Les qualités unanimement positives reconnues à la région (*dynamisme*, *équilibrée*, *ouverture*, *unité*, *cohésion*) produisent une image stéréotypée. Cette dépolitisation couplée à une triple réduction (culturaliste, naturaliste et économiciste) de la région témoigne des contradictions qui traversent l'imaginaire collectif des responsables institutionnels normands.

Figure 4 Le vocabulaire global des noms associés au toponyme « Normandie »

Conclusion

Les résultats présentés dans cette proposition offrent matière à alimenter la réflexion sur l'ambiguïté des identités territoriales et sur les enjeux politiques qu'une telle incertitude sous-tend. Dans une société démocratique, l'ambivalence des significations territoriales peut en effet être considérée comme une garantie contre le risque d'uniformisation des imaginaires géopolitiques et comme une condition pour que la pluralité des ambitions géoéthiques puisse s'exprimer.

REFERENCES

BOQUET M. DE RUFFRAY S., DIDELON, LAMBERT N., 2011, "A world of interstices", The Cartographic Journal, vol. 48, pp. 100-107.

BRENNETOT A., GUERMOND Y. 2010, « Normandie 2010, le débat régional », *Études normandes*, numéro spécial, n° 1, Rouen, 82 p.

BRENNETOT A., GUERMOND Y. 2010, « La Normandie au futur », *Études normandes*, numéro spécial, n° 4, Rouen, 82 p.

FLORY T., 1966, *Le Mouvement Régionaliste français*, PUF,

GUILLET F., 2000, *Naissance de la Normandie, Genèse et épanouissement d'une image régionale en France*, 1750-1850, Annales de Normandie, Fédération des Sociétés Historiques et archéologiques de Normandie, 594 p.

JUILLARD, 1962, "La région, essai de définition", *Annales de géographie*, vol. 71, p. 483-499.

OHNET Jean-Marc, 1995, *Histoire de la décentralisation française*, Livre de poche, 354 p.

LES AUTEURS

Arnaud Brennetot
UMR IDEES, Université de Rouen
a.brennetot@wanadoo.fr

Sophie de Ruffray
UMR IDEES, Université de Rouen
sophie.deruffray@univ-rouen.fr