

**L'AVENIR DES VILLES MOYENNES
DANS LE DEVELOPPEMENT
DE LA BASSE-NORMANDIE**

AVIS

du Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de Basse-Normandie

adopté à l'unanimité

Séance du 12 décembre 2011

**UNE DEMARCHE PROSPECTIVE ORIGINALE POUR ECLAIRER
LES ACTEURS TERRITORIAUX SUR L'AVENIR POSSIBLE
DES VILLES MOYENNES EN BASSE-NORMANDIE**

A l'image du Grand-Ouest, la Basse-Normandie est constellée de villes moyennes qui rayonnent sur de vastes territoires et jouent un rôle moteur dans l'économie. Concentrant emploi et services, elles assurent une triple fonction de commandement, de production et de services aux habitants qui leur confère un rôle déterminant dans le développement de la région. Les villes moyennes font preuve aujourd'hui d'un réel dynamisme, mais de nombreuses incertitudes pèsent sur leur avenir. Le CESER de Basse-Normandie a donc souhaité engager une réflexion prospective afin d'éclairer les acteurs territoriaux sur les futurs possibles de ces villes et proposer des actions concrètes pour consolider et renforcer leur rôle au sein de la région. Sur la méthode, le CESER a constitué un groupe de prospective territoriale composé de 25 acteurs socioéconomiques (16 Conseillers du CESER et 9 personnalités extérieures) choisis de façon à englober toutes les facettes de la vie des villes moyennes. Co-animé par l'AC3A¹ et le CESER, le groupe s'est réuni 8 fois entre octobre 2010 et septembre 2011 de façon à croiser les regards et se projeter dans l'avenir.

Les travaux du groupe de prospective ont conduit à élaborer 4 scénarios alternatifs esquissant plusieurs visions d'avenir des villes moyennes bas-normandes à l'horizon 2030. Construits en fonction des choix potentiels qu'opéreront les acteurs territoriaux, les scénarios tiennent compte des contraintes et des aléas auxquels les villes seront confrontées. Ils peuvent se lire comme les "cartes maîtresses" que peuvent jouer les villes moyennes pour construire leur avenir, sachant que la réalité sera sans doute un "patchwork" des visions proposées. Issus de la réflexion des membres du groupe de prospective, les scénarios constituent le fruit de leur réflexion et n'engagent par conséquent que leurs auteurs. Une fois l'exercice de prospective terminé, le CESER a souhaité s'appuyer sur ces scénarios pour proposer une stratégie spécifique en leur faveur. Après avoir dressé un état des lieux de la situation des villes moyennes en Basse-Normandie, le présent avis esquisse les grandes orientations stratégiques et leur déclinaison opérationnelle sous forme d'actions structurantes.

¹ AC3A : Association des Chambres d'Agriculture de l'Arc Atlantique.

DES VILLES MOYENNES DANS L'OMBRE DES METROPOLES²

"Elles sont rarement sous les feux de la rampe. Pourtant elles forment un large pan du tissu urbain de la France. Les villes moyennes sont parfois considérées comme le maillon faible, témoins d'un autre temps où les cités quadrillaient et animaient le territoire, héritières souvent de Comtés ou de Seigneuries, lieux d'une vie "provinciale", certes attachées à leur histoire, mais aujourd'hui dépassées, appelées à végéter repliées sur elles-mêmes. Quand on parle de la ville, on pense d'abord aux grandes métropoles, toujours en extension, à leur dynamisme ou à l'explosion de la mixité qu'elles accueillent, à leurs encombrements, à leurs fractures etc. Les villes moyennes sont coincées entre l'attachement toujours porté par les Français aux territoires ruraux et l'inéluctabilité d'un mouvement de Métropolisation.

Les grandes agglomérations captent les regards, les programmes, les financements. Dans une période où la compétitivité est la règle, ce sont elles qui sont appelées à concentrer les leviers du développement, centres de recherches et pôles de haute technologie etc. Pourtant, les villes moyennes se considèrent comme des points nodaux, charnière entre l'échelle locale et l'échelle nationale, pouvant proposer en même temps emploi et cadre de vie, si on ne les laisse pas dépérir.

Mais qu'est-ce qu'une ville moyenne ? C'est, pour reprendre les critères de la Fédération de leurs élus (la FMVM), une aire urbaine de 20 000 à 100 000 habitants qui joue un vrai rôle de centre dans un bassin de vie proche, qui remplit une fonction dans l'offre de services publics et de services tout court. Leur définition est très élastique : des chefs-lieux qui n'atteignent pas tout à fait les 20 000 habitants sont aussi des pôles urbains pour un bassin rural. Il existe en fait des catégories assez différentes de villes moyennes : des villes enclavées qui jouent pleinement leur rôle de centralité, des villes en réseau sur un territoire (en complémentarité et en synergie ou concurrence avec une Métropole) et des villes satellites (qui certes sont des centres, mais se développent en lien avec la capitale régionale etc.).

Ces villes moyennes n'ont guère été l'attention des politiques publiques d'aménagement, préoccupées avant tout des Métropoles ou de l'avenir du tissu rural : les territoires charnières doivent se débrouiller par eux-mêmes. Mais les restructurations économiques et celles de la présence de l'Etat les atteignent gravement. Elles regroupaient un grand nombre d'emplois publics grâce à la présence d'administrations, mais une logique financière de recentrage les vide de ces emplois. Les reconfigurations des cartes administratives les affectent en premier chef. Et les grandes entreprises n'ont plus de complexes à se restructurer à leur tour".

² D'après **Bertrand CASSAIGNE** - CERAS Projet - "Chroniques - Villes moyennes" - Mars 2010.

QU'ENTEND-T-ON PAR VILLE MOYENNE ?

20 villes moyennes au cœur des territoires bas-normands

Au niveau national, les villes moyennes sont regroupées au sein d'une association, la Fédération des Maires des Villes Moyennes³ qui concerne l'ensemble des villes dont la population de la ville-centre (en général la commune la plus peuplée) est comprise entre 20 000 et 100 000 habitants. La DATAR⁴ privilégie plutôt une approche par aire urbaine pour prendre en compte la dynamique de périurbanisation (étalement urbain) qui transforme l'espace et caractérise le mode de développement des villes, en se calant sur la fourchette d'appartenance à la FMVM. En intégrant la population vivant dans la couronne périurbaine, la DATAR retient ainsi la tranche de 30 000 à 150 000 habitants pour caractériser les villes moyennes, mais le plafond a été toutefois relevé à 200 000 habitants car ce seuil est souvent retenu pour délimiter les grandes villes en France et en Europe. D'après cette définition, la Basse-Normandie ne compte que 6 villes moyennes, Cherbourg, Alençon, Saint-Lô, Lisieux, Flers et Granville.

Cette approche ne reflète pas toutefois la réalité du territoire régional. A l'image du Grand Ouest, la Basse-Normandie est en effet constellée de bourgs et de villes qui couvrent l'ensemble du territoire. De tailles très variées, les villes constituant l'armature urbaine sont plutôt perçues comme des petites villes au niveau national (villes-centres dont la population varie entre 3 000 et 20 000 habitants⁵), mais elles apparaissent comme des "grandes villes pour des horizons normands"⁶. Bien dotées en commerces, services et infrastructures, elles rayonnent localement sur de vastes territoires et jouent un rôle moteur dans l'économie régionale.

Le CESER de Basse-Normandie a donc tenu à élargir le champ des villes moyennes (vision plus extensive) en tenant compte du maillage territorial, du poids économique et du rayonnement des pôles sur le territoire. En incluant Nogent-le-Rotrou en Eure-et-Loir dont l'aire urbaine s'étend sur le Perche ornais, l'organisation territoriale de l'emploi et des services⁷ a permis ainsi d'identifier 20 villes moyennes dans la région. En écartant Caen et Cherbourg en raison de leur taille et de leurs spécificités, ainsi qu'Hérouville-Saint-Clair⁸ située dans l'agglomération de Caen, les villes moyennes regroupent, du fait de leur caractère structurant, l'ensemble des pôles urbains de la région, ainsi que les pôles d'emploi de l'espace rural de plus de 4 000 emplois rayonnant sur un bassin de vie⁹ de plus de 15 000 habitants. Au total, les villes moyennes concentrent un tiers de la population régionale et constituent le cœur des territoires bas-normands.

Les villes moyennes bas-normandes (par ordre de taille)

Alençon, Saint-Lô, Lisieux, Flers, Granville, Vire, Argentan, Bayeux, Trouville-sur-Mer, Nogent-le-Rotrou, L'Aigle, Avranches, Coutances, Honfleur, Dives-sur-Mer, Falaise, Carentan, Condé-sur-Noireau, Mortagne-au-Perche et Valognes.

³ FMVM : Fédération des Maires des Villes Moyennes.

⁴ DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

⁵ Seuil d'adhésion retenu pour l'Association des Petites Villes de France (APVF).

⁶ Armand FREMONT dans son Atlas consacré à la Normandie (1977).

⁷ "Territoires vécus", INSEE - DATAR - INRA - Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales.

⁸ Incluse dans l'unité urbaine de Caen, la commune d'Hérouville-Saint-Clair compte 22 300 habitants en 2008.

⁹ Pour les définitions concernant les "pôles urbains", les "aires urbaines", les "pôles d'emploi de l'espace rural" et les "bassins de vie", se référer à l'encadré "Monde urbain et espace rural - Quelques définitions" p XX du rapport d'études ("Préambule").

I. LES VILLES MOYENNES BAS-NORMANDES AUJOURD'HUI

Un maillage urbain hiérarchisé qui élargit son influence sur le territoire

Héritières de l'Histoire, les villes structurent le maillage urbain et irriguent l'ensemble du territoire. Interfaces entre les grandes villes et le milieu rural, les villes moyennes assurent une triple fonction de commandement, de production et de services aux habitants, et règnent selon leur taille et leur position dans l'armature urbaine sur des territoires plus ou moins vastes. Construit de façon pyramidale sous la Révolution, le maillage républicain induit une forte différenciation entre les villes et influe sur leur développement. Centres administratifs et économiques locaux, les villes les plus importantes sont en général chefs-lieux de Départements ou d'Arrondissements et occupent une place majeure dans l'organisation territoriale. Au sein de la région, le territoire se structure autour de 14 villes¹⁰ constituant la clef de voûte du système urbain et le fer de lance de l'économie bas-normande, à savoir Caen (la Capitale régionale), Cherbourg (qui rayonne sur le Cotentin) et 12 villes moyennes¹¹ : Alençon et Saint-Lô (Préfectures), Flers, Lisieux, Granville, Vire, Argentan, Bayeux, L'Aigle, Avranches, Coutances et Honfleur¹². Plus petites en taille, les autres villes moyennes vivent dans l'orbite d'une ville plus importante et rayonnent principalement sur leur bassin de vie¹³.

La concentration des activités dans les pôles urbains et le développement des villes renforcent leur pouvoir attractif et modifient les équilibres sur le territoire. Sur le plan démographique, Granville, Flers et L'Aigle ont aujourd'hui une population supérieure à celle de la Sous-préfecture la plus proche. Attirée auparavant par Lisieux, la côte Fleurie structure un bassin économique à part entière, Dives-sur-Mer et Trouville-sur-Mer ne formant désormais qu'un continuum urbain¹⁴. Carentan se situe dans l'aire d'influence de Cherbourg, alors qu'auparavant elle était plutôt attirée par Saint-Lô. Malgré son statut de Sous-préfecture, Mortagne-au-Perche vit aujourd'hui dans le sillage d'Alençon et perd de son influence sur le Perche dont l'espace est tiraillé entre L'Aigle, Nogent-le-Rotrou et la Capitale de l'Orne. Dans le sud-Manche, Avranches étend son influence sur le Mortainais (au détriment de Vire), faute surtout de pôle vraiment structurant sur cette partie du territoire.

Une forte extension périurbaine

Absorbant l'exode rural, la croissance des villes s'est surtout concentrée dans les pôles urbains jusqu'à la fin des années 60, puis elle s'est propagée à la périphérie des villes au détriment des centres-villes selon le principe des vases communicants. La périurbanisation se poursuit aujourd'hui sur des espaces de plus en plus éloignés, intensifiant les déplacements sur le territoire (étalement urbain). Les villes élargissent leur aire d'influence par extension de leur périphérie et rayonnent sur des bassins de

¹⁰ Villes constituant le cœur et le moteur des zones d'emploi bas-normandes (territoires où s'équilibre localement l'offre et la demande de travail).

¹¹ Dans l'Eure-et-Loir, Nogent-le-Rotrou structure un bassin économique dont l'influence s'étend sur le Perche ornais.

¹² Dans le nouveau zonage en aires urbaines défini par l'INSEE en octobre 2011, Alençon, Saint-Lô, Flers, Lisieux, Granville, Vire, Bayeux et Avranches sont considérées comme des "grandes aires urbaines", Argentan, L'Aigle, Coutances et Honfleur comme des "moyennes aires" (Cf. p XX).

¹³ Trouville-sur-Mer, Dives-sur-Mer, Falaise et Condé-sur-Noireau dans le Calvados, Carentan et Valognes dans la Manche, et Mortagne-au-Perche dans l'Orne.

¹⁴ Dans le nouveau zonage en aires urbaines, l'aire de Dives-sur-Mer englobe désormais celle de Trouville-sur-Mer pour ne former qu'une seule "grande aire urbaine".

vie ruraux constituant l'assise de leur développement. La Basse-Normandie est très concernée par ce phénomène qui touche l'ensemble des villes de la région. En 2007, plus d'un tiers de la population des villes moyennes bas-normandes vit dans la couronne, soit le 2^{ème} rang pour les aires urbaines de moins de 80 000 habitants¹⁵ et le 5^{ème} rang pour les aires d'emploi de l'espace rural au niveau national. Moins peuplées, les petites villes sont dans l'ensemble moins étalées, ainsi que les villes moyennes situées sur la côte Fleurie où les possibilités d'étalement sont plus contraintes sur le littoral. L'installation de nouveaux habitants induit une croissance continue de la population en périphérie, liée à la fois aux migrations et à la natalité que suscite l'arrivée d'actifs en âge d'avoir des enfants. La pression foncière, le prix de l'immobilier, le besoin d'espace, le mythe d'une maison à la campagne etc. poussent les citadins à s'installer toujours plus loin, d'où un étalement de plus en plus diffus sur le territoire. La population des grandes aires urbaines des villes moyennes bas-normandes s'est ainsi accrue de 17 % entre 1999 et 2008, les 4/5 de la croissance étant liés à une extension du périmètre de la couronne (et 1/5 à une densification de la population¹⁶). La périurbanisation affaiblit en revanche les centres-villes qui perdent une partie de leur population au profit de la banlieue, des espaces périurbains et des communes rurales sous influence urbaine.

Le moteur de développement des villes repose en fait sur des forces antagonistes qui conduisent à une concentration des services et des activités économiques dans les agglomérations (force centripète) et à un desserrement de l'emploi et de l'habitat en périphérie (force centrifuge) entraînant la constitution de zones d'activités éparses en bordure des villes et la diffusion de populations périurbaines sur des espaces de plus en plus lointains. A une échelle plus élevée, les grandes villes sont engagées dans un processus de métropolisation qui influe sur le développement des villes moyennes et des régions dans leur ensemble. Elle se traduit par une forte concentration des emplois qualifiés et des services supérieurs (publics et privés), une accessibilité de premier ordre et une fonction de nœud logistique générées par l'organisation radiale du réseau routier et la qualité des infrastructures de transports, une appartenance à des réseaux nationaux et internationaux, la présence d'équipements de congrès, loisirs et culture etc. Le niveau et la diversité des activités confèrent aux Métropoles un rôle central dans le développement et la croissance économique de leur région.

Caen rayonne sur une 1^{ère} couronne de villes moyennes

En Basse-Normandie, Caen occupe une place dominante dans l'armature urbaine du fait de son poids économique et de son statut de Capitale régionale (concentration et développement des fonctions métropolitaines supérieures). En 2008, l'aire urbaine de Caen concentre 28 % des emplois et 41 % des cadres supérieurs bas-normands. Sur le territoire, l'influence de Caen se ressent sur un espace délimité par une

¹⁵ Le seuil de 80 000 habitants permet d'englober l'ensemble des villes retenues dans le champ de l'étude. Le nouveau zonage en aires urbaines de l'INSEE étant arrivé trop tard, le CESER s'est basé dans son étude sur l'ancien zonage qui distingue les aires urbaines (centrées sur des pôles urbains concentrant plus de 5 000 emplois dans l'agglomération) et les aires d'emploi de l'espace rural (centrées sur des pôles d'emploi où s'exercent entre 1 500 et 5 000 emplois dans l'agglomération). La distinction est souvent faite pour comparer la situation des villes moyennes et des petites villes en milieu rural, sachant que certains pôles d'emploi de l'espace rural sont considérés comme ville moyenne par le CESER du fait de leur caractère structurant.

¹⁶ Dans le nouveau zonage INSEE, les grandes aires urbaines concernent les villes moyennes d'Alençon, Saint-Lô, Flers, Lisieux, Dives-sur-Mer (qui a absorbé celle de Trouville-sur-Mer), Granville, Vire, Bayeux et Avranches.

1^{ère} couronne des villes moyennes englobant Bayeux, Carentan, Saint-Lô, Vire, Flers, Argentan, Lisieux et Honfleur. Au-delà, les villes constituant la 2^{nde} couronne sont surtout attirées par la mer et/ou les régions voisines, à savoir la Bretagne, les Pays-de-la-Loire et l'Île-de-France dont l'influence est forte dans l'est de la région et sur le littoral ouest de la Manche. Dans la dynamique du Grand Paris, le Pays d'Auge est également attiré par l'estuaire de la Seine. L'espace régional est ainsi tiraillé entre Caen et des forces extérieures à la Basse-Normandie fragilisant l'armature urbaine et la cohésion territoriale de la région. Les espaces ruraux interstitiels situés entre les 2 couronnes de villes moyennes contribuent à affaiblir le maillage territorial faute de pôles structurants (bourgs et petites villes en milieu rural relativement mal desservis).

L'organisation radiale du réseau routier et l'intensité des flux de circulation sur les routes montrent et confortent la position centrale qu'occupe Caen sur le territoire. Malgré le poids économique de la Capitale régionale, les échanges entre Caen et les villes moyennes semblent plutôt limités. Les flux routiers les plus denses avec Caen se situent sur les axes reliant les villes moyennes de la 1^{ère} couronne à la Capitale régionale (en particulier Bayeux et Falaise qui bénéficient de la périurbanisation caennaise). Dans leur globalité, les flux de déplacement domicile-travail entre Caen et les villes moyennes bas-normandes ne concernent que 4 % des actifs ayant un emploi qui habitent et/ou travaillent dans une ville moyenne. En 2007, les villes moyennes attirent plus de caennais que l'inverse, ce déséquilibre étant lié surtout aux cadres qui ne souhaitent pas s'installer dans les villes moyennes où ils travaillent (attractivité des grandes villes). Sur le plan migratoire, les flux sont au contraire déficitaires avec Caen (solde migratoire négatif) du fait de son dynamisme et de la concentration de son offre d'enseignement supérieur qui attire les étudiants. Les jeunes viennent en effet s'y former. En 2007, 17 % des élèves et étudiants (âgés de plus de 18 ans) domiciliés dans les villes moyennes sont inscrits à Caen dans un établissement de formation (supérieure ou non), les caennais étant peu nombreux en contrepartie à suivre leurs études dans une ville moyenne (rapport de 3 contre 1, sachant que la Basse-Normandie compte 20 villes moyennes).

Un réseau urbain peu intégré au niveau régional

Au niveau régional, le réseau urbain apparaît comme un chapelet de villes moyennes entretenant globalement peu de relations entre elles et fonctionnant plutôt comme des îlots (et non comme un archipel), d'où une faible intégration à l'échelle régionale. En cumulant les arrivées et les départs sur 5 ans, les migrations résidentielles entre villes moyennes ne représentent que 6 % des déménagements en provenance ou à destination des villes moyennes. En 2007, les navettes domicile-travail entre villes moyennes ne concernent également que 6 % des actifs domiciliés et/ou travaillant dans une ville moyenne, mais les déplacements domicile-études sont un peu plus denses (11 % des élèves et étudiants de plus de 18 ans domiciliés et/ou scolarisés dans une ville moyenne) du fait des formations dispensées dans les villes.

Sans tenir compte de la polarisation de Caen et de Cherbourg, l'analyse des migrations résidentielles et des flux de circulation routière fait toutefois apparaître 4 réseaux de villes moyennes dont les interrelations structurent des sous-systèmes urbains : les villes moyennes de la Manche, le Pays d'Auge et la côte Fleurie, le Bocage (triangle Vire-Flers-Condé), l'est et le centre de l'Orne. Aux franges de la région, les villes sont également attirées par les régions et les grandes villes les plus proches (41 % des flux migratoires, 10 % des déplacements domicile-études et 6 %

des navettes domicile-travail). Sur le plan migratoire, les flux sont très déficitaires à l'égard de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire (Le Mans, Rennes et Nantes), mais très excédentaires vis-à-vis de la région parisienne. Les villes moyennes et la Basse-Normandie en général attirent en effet de nombreux franciliens (notamment des seniors au moment de la retraite) qui s'installent en majorité sur le littoral et dans les villes les plus importantes pour bénéficier d'une large palette de commerces et de services.

Sur le territoire régional, la faiblesse des emplois dans le secteur des transports et de l'entreposage montre que les villes moyennes ne sont pas vraiment insérées dans les grands flux d'échanges et de communications. Les services logistiques¹⁷ sont sous-représentés dans toutes les villes moyennes, à l'exception de Vire (présence de nombreux transporteurs routiers de marchandises¹⁸), Argentan (nœud logistique) et de façon moins marquée Flers (bassin industriel). Valognes (où se situe notamment le terminal ferroviaire d'AREVA) et Mortagne-au-Perche se singularisent aussi par une forte proportion d'emplois dans le secteur du transport et de l'entreposage.

Un pilotage difficile des villes moyennes

Au final, les villes moyennes bas-normandes forment un "tissu de vie dans la ruralité" et rayonnent sur des territoires plutôt vastes, autonomes et indépendants les uns vis-à-vis des autres. Elles vivent dans le sillage des grandes villes les plus proches, mais elles semblent malgré tout relativement à l'écart du processus de métropolisation qui affecte les grands pôles urbains. A la fois isolées et sous influence d'une grande ville proche, les villes moyennes bas-normandes occupent une position intermédiaire qui leur confère un rôle stratégique sur le territoire (fonction d'interface et de charnière territoriale). Elles ne bénéficient pourtant pas d'une vision claire à l'échelle régionale (absence de stratégie spécifique) et localement, elles souffrent d'un fort émiettement communal et intercommunal¹⁹. L'aire d'influence des villes est en général morcelée en plusieurs structures intercommunales (excepté pour les villes les plus petites)²⁰ et, par crainte d'hégémonie, les villes-centres disposent rarement de la majorité des voix au sein de l'intercommunalité²¹. Ce mode de Gouvernance freine le développement des villes moyennes et incite à une meilleure coordination (et concertation) entre les différentes structures. Excepté dans l'Orne, les villes sont toutes engagées dans une démarche de SCOT pour anticiper et organiser leur développement à une échelle englobant plutôt leur aire d'influence, en synergie avec les autres villes du territoire²².

Des pôles de services structurants qui renforcent leur vocation résidentielle

La fonction économique première des villes est de fournir localement les biens et les services dont ont besoin les gens pour vivre chaque jour. La forte densité de villes en Basse-Normandie confère une forte proximité et garantit une réelle équité en matière de commerces et de services sur le territoire. Fréquentés quotidiennement, ces pôles forment un réseau hiérarchisé et rayonnent plus ou moins loin selon la nature et la

¹⁷ Logistique, centres de tri de la Poste, centres de triage SNCF, transports de voyageurs, etc.

¹⁸ Dont TFE, le plus gros établissement du transport routier de marchandises en Basse-Normandie.

¹⁹ La Basse-Normandie se situe au 19^{ème} rang pour la taille moyenne des communes et au 20^{ème} rang pour la taille moyenne des EPCI.

²⁰ Une seule structure intercommunale en général pour les plus petites villes, structurée souvent à l'échelle de leur bassin de vie.

²¹ Malgré leur poids démographique.

²² Dans l'Orne, seules Alençon et Flers sont engagées dans une démarche de SCOT.

variété des équipements dont ils disposent. Les commerces et services sont classés en 3 gammes²³ en fonction de leur densité et de la fréquentation qu'ils occasionnent sur le territoire. D'une manière générale, les villes moyennes et les petites villes bas-normandes sont mieux dotées que leurs homologues françaises (gamme supérieure et intermédiaire), mais les équipements de la gamme de proximité sont globalement moins présents en raison de l'étalement urbain qui suscite un développement limité des activités dans les espaces périurbains malgré l'afflux d'habitants. Au sein de la région, les villes constituent des pôles supérieurs, la forte densité d'équipements de la gamme supérieure leur conférant un fort pouvoir structurant (fonction de centralité) sur le territoire.

Sur le plan économique, les aires urbaines de moins de 80 000 habitants affichent une surreprésentation des emplois dans la sphère de la construction (4^{ème} rang au niveau national), le commerce et les services marchands (5^{ème} rang). Dans le secteur tertiaire, elles sont surtout spécialisées dans les services de proximité et les services collectifs du fait de leur vocation résidentielle et de la place qu'occupent les emplois publics dans l'économie. Attractives sur le plan résidentiel, les villes les mieux dotées se situent sur le littoral (tourisme, villégiature et installation de retraités) ou dans l'aire d'influence d'une ville plus importante ("navetteurs"²⁴). Au sein de la région, l'accès aux équipements est relativement aisé pour les 3 gammes, excepté dans les zones rurales plutôt enclavées qui ne bénéficient pas de pôle structurant. La concentration des activités et l'étalement urbain renforcent l'attractivité des villes, mais génèrent en parallèle un accroissement de la mobilité des personnes pour se rendre au travail et accéder aux commerces et aux services du quotidien.

Les restructurations des services publics fragilisent les villes moyennes

En 2007, les services non marchands (administration publique, enseignement, santé et action sociale) représentent globalement un tiers des emplois s'exerçant dans les villes moyennes bas-normandes. Malgré la forte présence de services collectifs dans les pôles, les aires urbaines de moins de 80 000 habitants ne se situent qu'au 13^{ème} rang au niveau national²⁵. Comparées aux autres régions, les villes moyennes (et les petites villes) bénéficient en fait d'un nombre élevé d'établissements dans la sphère de l'enseignement (collèges, lycées, etc.), de la santé (hôpitaux de court et moyen séjour, maternités, établissements psychiatriques, etc.) et dans le domaine médico-social (maisons de retraite, structures d'accueil pour personnes handicapées, etc.), mais les emplois sont relativement peu présents dans l'Administration publique (sous-encadrement). Ce faible taux d'encadrement en emplois publics constitue un frein au développement des villes moyennes (et de la Basse-Normandie en général), d'autant que les restructurations de l'Etat et des Collectivités conduisent à une contraction et à un redéploiement des effectifs vers les villes les plus importantes. En 2011, la réforme de la carte judiciaire a conduit à regrouper toutes les juridictions sur Caen, Lisieux, Vire, Cherbourg, Coutances, Avranches, Alençon, Argentan et Flers et à arrêter toute activité judiciaire dans 11 sites (dont 8 villes moyennes).

²³ La gamme de proximité regroupe les commerces et services les plus courants et la gamme supérieure les équipements les plus rares et les plus spécialisés, la gamme intermédiaire se situant à mi-chemin. Pour connaître la composition précise des différentes gammes, se référer à l'Annexe 2 du rapport d'étude.

²⁴ Personnes domiciliant dans la ville moyenne, mais travaillant dans une aire urbaine plus importante (Caen, Cherbourg ou Alençon).

²⁵ 14^{ème} rang pour les aires d'emploi de l'espace rural.

En termes de santé, les villes moyennes constituent avec Caen et Cherbourg la clef de voûte du système hospitalier et de l'offre de soins en Basse-Normandie. Au sein de la région, elles concentrent ainsi 7,7 centres hospitaliers et 4,9 établissements privés sur 10²⁶. En Basse-Normandie, l'offre de soins reste notablement insuffisante. Au sein des villes, certaines professions de santé affichent une faible (voire une très faible) densité médicale (chirurgiens-dentistes, gynécologues, laboratoires d'analyse médicale, masseurs-kinésithérapeutes, psychiatres, orthophonistes, dermatologues, pédiatres, etc.). Concentrant les professions, les équipements et les établissements de santé, les villes moyennes jouent un rôle central et assurent une fonction pivot pour l'offre de soin. Le déficit de professions médicales (qui tend à s'aggraver sur certaines parties du territoire, en particulier dans l'Orne) et la rationalisation de l'offre hospitalière constituent cependant un enjeu pour faire face aux besoins croissants d'une population vieillissante.

A l'exception de Dives-sur-Mer et de Condé-sur-Noireau, toutes les villes moyennes possèdent au moins un établissement de santé (public ou privé), sachant que plus la ville est importante, plus son offre et son plateau technique sont variés. La recherche d'économies d'échelles et la volonté de mieux répondre aux besoins et exigences de santé des habitants conduisent à opérer une restructuration de l'offre hospitalière en concentrant les moyens dans les établissements et/ou les pôles les plus importants (mutualisation des services). La fermeture des plateaux techniques est souvent motivée par des problèmes de sécurité et des seuils d'activités insuffisants qui créent des risques dans la prise en charge des patients. Les difficultés rencontrées sont liées en grande partie à un déficit de praticiens, les villes moyennes et les petites villes en milieu rural étant peu attractives pour recruter du personnel hospitalier (d'où un recours à des médecins d'origine étrangère et une menace pour la pérennité des établissements). Les restructurations hospitalières fragilisent les villes les plus petites et renforcent les pôles les plus importants, creusant les écarts sur le territoire (en termes d'attractivité, de qualité et d'accès aux soins, et d'emplois par effet boule de neige).

Les villes moyennes plus dynamiques aujourd'hui sur le plan démographique

L'enjeu de la santé est d'autant plus prégnant que le vieillissement de la population est rapide en Basse-Normandie. Sur le plan démographique, le dynamisme des villes moyennes s'inscrit surtout dans celui des régions où elles se situent, la croissance étant particulièrement forte dans l'Ouest et le Sud de la France. Les régions rurales et celles qui entourent l'Ile-de-France marquent plutôt le pas, d'où une progression limitée de la population dans la région (15^{ème} rang au niveau national). A la charnière du Grand-Ouest et du Bassin Parisien, la Basse-Normandie devance cependant les régions proches de Paris du fait de la qualité de vie et de l'attractivité du littoral dont bénéficient les villes du bord de mer (aménités).

Dans leur globalité, les aires urbaines de moins de 80 000 habitants progressent régulièrement (+ 1,5 % entre 1999 et 2007, la Basse-Normandie se situant au 13^{ème} rang au niveau national), alors que les aires d'emploi de l'espace rural reculent sur le plan démographique (- 1,3 %, soit le 17^{ème} rang). L'écart tend à se creuser entre les villes moyennes affichant une plus grande vitalité et les petites villes dont la situation semble se détériorer dans la région (alors qu'elle s'améliore au niveau

²⁶ Le nombre total d'établissements étant inférieur à 100, le référentiel statistique est ramené à 10.

national). En l'espace de 25 ans, les villes moyennes se démarquent de celles de l'Orne par leur dynamisme, la Manche se situant plutôt dans une position intermédiaire. Au sein de la région, la croissance urbaine est concentrée sur le littoral et/ou dans les villes les plus importantes occupant en général une place privilégiée dans l'armature urbaine. Les petites villes à l'écart des grandes aires d'influence urbaine résistent en revanche plus difficilement en milieu rural.

Un vieillissement rapide de la population

Le dynamisme des villes moyennes bas-normandes est liée surtout à l'accroissement naturel de la population. Les naissances excèdent les décès dans presque toutes les villes²⁷, mais le solde naturel s'érode au fil du temps en raison du vieillissement de la population. Au niveau national et régional, le solde naturel est positif dans les aires urbaines de moins de 80 000 habitants et négatif dans les aires d'emploi de l'espace rural, la Basse-Normandie se situant au 12^{ème} rang dans les 2 cas. Comme partout ailleurs, le vieillissement de la population est lié au papy boom²⁸, à l'amélioration des conditions de vie, aux progrès de la médecine, etc., mais il est accéléré en Basse-Normandie par le départ des jeunes (22^{ème} rang) et l'arrivée de seniors à l'âge de la retraite (7^{ème} rang), la majorité d'entre eux venant de la région parisienne.

Touchant l'ensemble des villes moyennes, l'émigration des jeunes est liée à l'attraction des formations extérieures, au dynamisme limité de l'économie régionale et au maillage urbain constitué de villes à la masse critique limitée. La majorité des jeunes partent faire leurs études et trouver un emploi à Caen, en région parisienne et dans les Métropoles régionales où sont concentrées les fonctions stratégiques. Conséquence, les villes moyennes bas-normandes ont perdu 10 % de leurs jeunes âgés de 15 à 29 ans entre 1999 et 2007, soit le 19^{ème} rang au niveau national. Malgré la perte de ces forces vives, elles restent encore relativement jeunes (17 % de jeunes de 15 à 29 ans, soit le 12^{ème} rang pour les aires urbaines de moins de 80 000 habitants et le 8^{ème} rang pour les aires d'emploi de l'espace rural), mais cet atout risque de disparaître si les villes moyennes ne parviennent pas à enrayer cette forte émigration de jeunes.

Excepté Cherbourg et Alençon, toutes les villes bas-normandes sont au contraire attractives pour les retraités, particulièrement sur le littoral et dans les villes les plus petites situées en milieu rural. Les retraités s'installent surtout en centre-ville où sont concentrés les commerces et les services. En 2007, les villes moyennes comptent un quart de personnes âgées de plus de 60 ans dans leur population, soit le 10^{ème} rang au niveau national. Le nombre total d'aînés s'est accru de 13 % entre 1999 et 2007, plaçant la Basse-Normandie dans une position médiane (8^{ème} rang).

Les villes moyennes bas-normandes gagnent en attractivité

En termes d'attractivité, les villes moyennes bas-normandes affichent globalement un solde migratoire négatif (plus de départs que d'arrivées), mais la situation s'améliore progressivement malgré le départ des jeunes et une extension périurbaine toujours plus lointaine (réduction du déficit migratoire, les flux tendant à s'équilibrer). Les villes moyennes attirent des retraités, mais aussi des actifs (en âge d'avoir des enfants) qui

²⁷ A l'exception de Granville et Trouville-sur-Mer qui attirent des retraités sur le littoral, et de Carentan, Mortagne-au-Perche et Condé-sur-Noireau en milieu rural dont la population est globalement âgée.

²⁸ Génération du baby boom arrivant à l'âge de la retraite (effet démographique).

viennent travailler et s'installer dans les pôles les plus dynamiques. Avant la crise qui sévit aujourd'hui, l'emploi a progressé globalement de 8 % dans les villes moyennes entre 1999 et 2007 (12^{ème} rang), la croissance ayant été particulièrement forte sur le littoral ouest de la Manche et dans le Pays d'Auge qui bénéficient du tourisme et de l'influence parisienne, à Saint-Lô et dans quelques villes plus petites en milieu rural comme Valognes, Carentan et Mortagne-au-Perche. Le dynamisme est en revanche limité dans l'Orne et dans le Bocage, les villes de Condé-sur-Noireau et d'Argentan enregistrant même un recul de l'emploi (effondrement de l'industrie traditionnelle).

Corrélé à l'évolution de l'emploi, le solde migratoire rend compte de l'attractivité d'un territoire pour son cadre de vie et son marché du travail. Au sein de la région, les villes littorales sont très attractives et toutes les autres villes, excepté Vire, Lisieux et Nogent-le-Rotrou, ont perdu des habitants par migration entre 1999 et 2007. Au sommet de l'armature urbaine, Caen, Saint-Lô et Alençon enregistrent également un déficit migratoire lié au fort étalement urbain, mais aussi à la force d'entraînement limitée qu'elles exercent sur le territoire²⁹. Comparées aux autres villes françaises, les villes moyennes bas-normandes exercent une attractivité limitée (14^{ème} rang pour le solde migratoire) qui dénote une certaine faiblesse (et fragilité) du maillage urbain.

Les villes moyennes constituent un maillon fort de l'économie bas-normande

Les villes moyennes bas-normandes concentrent 37 % des emplois de la région, plaçant la Basse-Normandie au 1^{er} rang au niveau national. Polarissant le territoire, leur poids économique en termes d'emploi est supérieur à leur poids démographique (32 % des habitants). Les villes moyennes constituent un maillon fort de l'économie bas-normande et rayonnent sur des bassins ruraux où les petites villes constellant le territoire jouent un rôle moteur dans l'économie. Au niveau national, les villes les plus dynamiques se situent surtout dans les régions (et les territoires) les plus attractifs situés à l'ouest d'une ligne Le Havre - Marseille, la Basse-Normandie étant dans une position charnière. Au niveau local, la croissance n'est pas forcément synonyme de développement, le moteur des territoires reposant à la fois sur leur capacité à créer et à capter de la richesse. Leurs ressources peuvent provenir des revenus d'origine publique, des activités productives destinées à des marchés plus ou moins lointains, de la consommation locale (alimentant l'économie résidentielle³⁰), mais aussi des transferts sociaux lorsque les territoires rencontrent des difficultés ou sont confrontés à la précarité d'une partie de leur population.

²⁹ Dans son INSEE Première n° 1375 "Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 - Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines" (octobre 2011), l'INSEE caractérise les grandes aires urbaines selon leur dynamisme démographique. Caen, Cherbourg, Alençon et Saint-Lô sont considérées comme des "aires urbaines en faible croissance".

³⁰ Mais aussi l'économie "présentielle" qui englobe l'ensemble des personnes réellement présentes sur le territoire (résidents permanents, intermittents et touristes).

Face à la crise, les villes qui s'en sortent le mieux sont celles qui concentrent les fonctions stratégiques (cadres des fonctions métropolitaines³¹) et qui disposent d'un tissu économique diversifié et d'une grande diversité de ressources.

Sur le territoire régional, les ressources publiques constituent le principal moteur de Saint-Lô et d'Alençon du fait de leur statut de villes Préfectures, les salaires versés par la fonction publique³² jouant un rôle d'amortisseur en période de crise (renforcé par les réformes de l'Etat qui avantagent les pôles administratifs les plus importants). La zone d'emploi d'Alençon-Argentan³³ dépend également des prestations sociales en raison des restructurations industrielles affectant Argentan³⁴. Villes industrielles, Vire, Flers, L'Aigle et Mortagne-au-Perche dépendent de leurs activités productives et rayonnent sur un vaste bassin situé le long d'une bande centrale couvrant le sud du Calvados et le nord de l'Orne. Le dynamisme de Coutances et du Pays d'Auge repose surtout sur l'économie résidentielle du fait de l'attractivité du littoral (tourisme, villégiature et installation de retraités). Honfleur et Trouville-sur-Mer font partie des 20 premières villes de France bénéficiant de la présence d'artistes qui exercent leur art de façon saisonnière en bord de mer (classe créative "bohemians"). Les ressources sont plus équilibrées dans le sud-Manche, le profil économique de la zone d'emploi d'Avranches-Granville étant plus diversifié. Bayeux vit dans l'aire d'influence de Caen dont l'économie s'appuie à la fois sur des activités productives (avec une dominante dans le secteur de l'automobile) et des ressources publiques (chef-lieu de région et ville universitaire). Plus petites en taille, les autres villes moyennes vivent dans le giron des villes plus importantes. Dans le Cotentin, Valognes jouxte ainsi l'aire urbaine de Cherbourg dont l'économie est fortement spécialisée dans le nucléaire et la construction navale.

Des pôles industriels majeurs

Très présente au niveau régional, l'agriculture occupe une place importante sur le territoire (en périphérie) et dans l'économie des villes moyennes. En termes d'emploi, elle ne représente que 3 % des emplois en 2007, mais la Basse-Normandie se situe au 4^{ème} rang pour les aires urbaines de moins de 80 000 habitants. Ce score est lié surtout à l'étalement urbain qui couvre un espace plus vaste. La périurbanisation est une source de conflits d'usage autour des villes et contribue à grignoter une partie du capital agricole de la région (mitage). D'une manière générale, l'étalement urbain et le développement de zones d'activité standardisées aux portes des villes altèrent le visage et les aménités agricoles et paysagères des villes moyennes.

³¹ Dans ses analyses, l'INSEE répartit l'ensemble des actifs en 15 fonctions définies à partir de la profession exercée (analyse fonctionnelle des emplois). Spécifiquement présentes dans les grandes aires urbaines, 5 fonctions constituent le moteur de la croissance urbaine et participent au processus de métropolisation du fait de leur caractère stratégique : Conception-Recherche, Prestations intellectuelles, Commerce interentreprises, Gestion et Culture-Loisirs. Les cadres supérieurs exerçant ses fonctions sont dénommés Cadres des Fonctions Métropolitaines (CFM). Les territoires métropolitains cumulent au moins 8 % de CFM sur leur territoire. Caen concentre 42 % des CFM s'exerçant en Basse-Normandie, mais ils ne représentent que 6,8 % des emplois au sein de l'aire urbaine caennaise en 2006. Excepté Caen-Bayeux (6,2 %), la proportion de CFM est inférieure à 5,5 % dans toutes les zones d'emploi bas-normandes.

³² Fonction publique d'Etat, territoriale et hospitalière.

³³ L'analyse s'appuie sur une étude publiée dans "la France et ses territoires" (Alternatives économiques n°50 de juin 2011) qui spécifie le moteur de développement des villes françaises en caractérisant la principale source de revenus des zones d'emploi sur lesquelles elles rayonnent (ancien découpage des zones d'emploi).

³⁴ La ville d'Argentan a perdu près de la moitié de ses emplois industriels entre 1999 et 2008.

Pôles de services affirmant leur vocation résidentielle, les villes bas-normandes sont également des espaces productifs destinés à des marchés extérieurs à la région. Les aires d'emploi de l'espace rural forment de véritables pôles industriels (28 % des emplois locaux en 2007, soit le 6^{ème} rang au niveau national), mais l'industrie occupe une place plutôt limitée dans les aires urbaines de moins de 80 000 habitants (15 % des emplois, 16^{ème} rang). Si l'industrie ne semble pas être une activité dominante dans l'économie des villes moyennes, celles-ci constituent néanmoins la clef de voûte et le moteur de l'activité industrielle bas-normande. Les villes moyennes cumulent en effet plus d'un tiers des emplois industriels de la région, soit le 1^{er} rang au niveau national. L'industrie constitue une activité majeure dans le Bocage, l'est de l'Orne, le Pays d'Auge et le Cotentin, les villes rayonnant sur des bassins ruraux dont les activités manufacturées s'exercent à la campagne.

Des écosystèmes souvent incomplets

Structurant l'industrie régionale, les petites villes et les villes moyennes présentent de fortes spécificités sectorielles. A l'échelle régionale, elles sont fortement spécialisées dans la fabrication de matériels de transport (automobile), de denrées alimentaires et de boissons (agroalimentaire) et de produits informatiques, électroniques et optiques. Plus traditionnelles, l'industrie chimique, la fabrication de machines et d'équipements, le travail du bois, les industries du papier, l'imprimerie, le textile et l'habillement sont également très présentes dans les aires d'emploi de l'espace rural. Face à la crise, les villes industrielles sont particulièrement ébranlées. En mutation permanente, les secteurs industriels innovent et se restructurent, au prix souvent de fortes réductions d'effectifs. Entre 1999 et 2008, les villes moyennes ont globalement perdu 15 % de leurs effectifs industriels, un recul plus marqué qu'à Caen et Cherbourg (- 9 %).

Disposant souvent d'un socle économique insuffisamment diversifié, les villes à forte spécialisation industrielle sont vulnérables dans la mesure où l'industrie régionale est spécialisée dans des activités plutôt traditionnelles, à faible valeur ajoutée. Le tissu productif est composé en grande partie de PME-PMI sous-traitantes relativement peu encadrées, dépendantes de donneurs d'ordre souvent extérieurs à la région³⁵ qui tirent les prix et diminuent les marges, et les salaires sont relativement peu élevés³⁶. Les entreprises forment des filières économiques plutôt éclatées sur le territoire. Au niveau régional, les grands établissements concentrent les dépenses de R&D, mais le territoire bas-normand est parsemé de PME-PMI innovantes, souvent leaders sur leurs marchés, qui se démarquent par leur dynamisme sur des créneaux variés³⁷.

Comparés aux autres villes françaises, les services aux entreprises sont globalement peu présents dans les villes moyennes, les services cognitifs³⁸ qui tirent la

³⁵ Dans la sphère marchande, 32 % des emplois salariés des villes moyennes bas-normandes dépendent d'entreprises dont le centre de décision est extérieur à la ville où ils s'exercent. Les villes moyennes sont dans l'ensemble plus autonomes que Caen (41 %) ou Cherbourg (46 %), mais leur taux de dépendance global s'est sensiblement accru en termes d'emploi (1,3 point entre 2007 et 2010). Les villes industrielles et les villes les plus importantes concentrant un grand nombre de grands établissements, une part importante de leur tissu productif est sous contrôle d'entreprises extérieures.

³⁶ La Basse-Normandie se situe au 17^{ème} rang au niveau national pour le revenu salarial moyen dans l'économie.

³⁷ La Basse-Normandie se situe au 15^{ème} rang pour les activités à haute et moyenne intensité technologique et au 16^{ème} rang pour la part des Dépenses Intérieures de R&D dans les entreprises de moins de 250 salariés (dénotant une certaine faiblesse en matière de R&D dans le tissu de PME-PMI).

³⁸ Recherche, enseignement supérieur, conseil, publicité, marketing, etc.

croissance (et contribuent au rayonnement des territoires) étant concentrés sur Caen (la Capitale régionale) et sur Cherbourg³⁹. Reliés à des pôles économiques éloignés, les pôles industriels ne bénéficient pas, à proximité, des ressources et des services à haute valeur ajoutée dont ils ont besoin pour se nourrir et se développer. Les villes spécialisées bénéficient d'un savoir-faire technique et technologique sur lequel s'appuyer, mais elles n'ont pas la masse critique suffisante pour constituer de véritables écosystèmes de croissance alliant entreprises, R&D et formation. La mise en réseau des villes (entre villes moyennes et avec les grandes villes) constitue donc un enjeu majeur pour consolider et pérenniser leur base productive.

Des pôles de formations locaux sur le territoire

Pôles économiques majeurs, les villes moyennes constituent également des centres de formations locaux (ou relais) sur le territoire. Dans le domaine de l'enseignement supérieur, 5 700 étudiants ont suivi une formation dans une ville moyenne régionale durant l'année universitaire 2009-2010, soit 16 % des effectifs inscrits en Basse-Normandie. En dix ans, le nombre d'étudiants s'est globalement accru de 31 %, alors que Caen affichait une baisse de 3 % et Cherbourg de 13 %. Un tiers des formations concerne des BTS dont l'offre est répartie dans presque toutes les villes. Au sein de la région, les 6 plus grandes villes moyennes concentrent la plupart des formations dispensées (Alençon, Saint-Lô, Lisieux, Flers, Vire et Granville). Les sites proposent principalement des formations paramédicales et sociales, des DUT et des formations universitaires de 1^{er} niveau (antennes délocalisées de l'Université de Caen). Trois villes moyennes proposent des formations d'ingénieurs, Alençon (ISPA), Saint-Lô (ESIX Normandie⁴⁰) et Flers (antenne de l'ENSICAEN au CIRIAM). Les villes moyennes ne dispensent pas que des formations supérieures. Plusieurs CFA publics et privés sont notamment localisés à Coutances et Alençon qui constituent de vrais pôles de formations d'apprentis au sein de la région.

L'économie des villes moyennes en pleine transformation tertiaire

En pleine mutation industrielle, les villes moyennes sont engagées aujourd'hui dans un vaste processus de transformation de l'économie dans la sphère des services. La transition se poursuit et la Basse-Normandie se situe à mi-chemin entre les régions d'industrialisation ancienne de l'est et du nord de la France et celles du sud plus tournées vers les services. Dans les villes moyennes bas-normandes, les trois-quarts des emplois se situent dans le tertiaire, avec de fortes différences toutefois selon la taille. Les activités du commerce et des services emploient 74 % des actifs travaillant dans les aires urbaines de moins de 80 000 habitants (10^{ème} rang au niveau national) et 62 % seulement dans les aires d'emploi de l'espace rural au caractère industriel. La tertiarisation en cours n'est pas totalement achevée, l'industrie se fondant peu à peu dans les services (externalisation des services opérationnels à forte dimension technologique et tertiaire).

L'augmentation des temps de loisirs, le vieillissement de la population, les exigences des habitants (recherche d'un mode de vie urbain en milieu rural), la périurbanisation etc. stimulent l'économie résidentielle et accélèrent la transformation tertiaire des villes moyennes. En Basse-Normandie, l'étalement urbain et l'attractivité résidentielle

³⁹ Concentration de services informatiques, d'ingénierie et d'études techniques liée à la présence de grands donneurs d'ordre de l'industrie nucléaire et de la construction navale.

⁴⁰ ESIX Caen : école d'ingénieurs de l'Université de Caen Basse-Normandie.

sur le littoral et dans l'est de la région dynamisent par ailleurs le secteur de la construction (pavillons, résidences secondaires, etc.) qui emploie 7 % des actifs dans les villes moyennes (4^{ème} rang au niveau national pour dans les aires urbaines de moins de 80 000 habitants).

Un faible taux d'encadrement

La transformation de l'économie génère une forte progression des emplois tertiaires et une élévation globale du niveau de compétences (économie de la connaissance). Entre 1999 et 2007, le nombre d'employés a ainsi augmenté de 12 % dans les villes moyennes bas-normandes. Sur la même période, les professions intermédiaires ont augmenté de 20 % et les effectifs de cadres supérieurs ont fait un bond de 32 %. La progression des emplois de cadres masque toutefois un faible taux d'encadrement dans les villes moyennes (et l'économie dans son ensemble) lié surtout à l'orientation résidentielle de la région, au faible niveau de valeur ajoutée dans l'industrie et à la faible densité d'emplois publics sur le territoire. En 2007, les aires urbaines de moins de 80 000 habitants comptent ainsi 10 % de cadres supérieurs dans leur économie, soit le 19^{ème} rang en France Métropolitaine. Ce sous-encadrement limite la capacité de développement global des villes moyennes et de la Basse-Normandie en général.

La structure de l'économie influe sur le niveau de revenus. La Basse-Normandie fait ainsi partie des régions où le revenu médian⁴¹ est relativement faible (17 100 euros en 2008, soit le 19^{ème} rang au niveau national). Au sein de la région, les habitants vivant en milieu urbain sont globalement plus favorisés qu'en milieu rural, d'où un fort écart entre les villes selon leur taille et leur localisation. Dans les aires urbaines de moins de 80 000 habitants, le niveau de revenu est ainsi plus élevé (17 000 euros en 2008, soit le 12^{ème} rang) que dans les aires d'emploi de l'espace rural (16 200 euros, soit le 17^{ème} rang), mais très en deçà des grandes villes (18 000 euros à Caen et Cherbourg réunies). Les villes moyennes situées près de la mer, Saint-Lô et Alençon qui concentrent un grand nombre de cadres, sont les villes moyennes les plus riches au sein de la région. Les pôles industriels situés le long de la bande centrale couvrant le sud du Calvados et le nord de l'Orne sont en revanche plus défavorisés. Un faible niveau de revenus induit une proportion élevée de foyers non imposés (6^{ème} / 8^{ème} rang).

Une forte précarité en centre-ville

Les villes moyennes bas-normandes affichent néanmoins un revenu moyen plutôt élevé (20 900 euros en 2007, soit le 6^{ème} rang) qui dénote de forts écarts de revenus au sein de la population. Dans les pôles urbains et les pôles d'emploi de l'espace rural, 1 habitant sur 5 vit en dessous du seuil pauvreté, sachant que la précarité financière touche globalement 1 personne sur 6 sur le territoire bas-normand. Les ménages à bas revenus vivent surtout au cœur des villes et relativement peu en périphérie où s'installent (et habitent) les périurbains. La précarité est particulièrement marquée dans les villes industrielles et les villes les plus importantes (quartiers sensibles en grandes difficultés sociales). Le profil économique des villes influe également sur le chômage et la précarité professionnelle. Les villes industrielles sont ainsi confrontées au chômage (restructurations) et la flexibilité de l'emploi (intérim et CDD). Les villes littorales sont également exposées au chômage

⁴¹ La moitié des bas-normands ont déclaré un revenu supérieur (ou inférieur) au revenu médian.

(saisonnalité de l'emploi), mais aussi au temps partiel et à la faible qualification des emplois dans la sphère résidentielle.

Dans leur globalité, les villes moyennes bas-normandes se situent dans une position médiane concernant le chômage (13^{ème} rang pour les aires urbaines de moins de 80 000 habitants en 2007) et la part des salariés à temps partiel (10^{ème} rang) ou sous contrat temporaire (12^{ème} rang). Entre 1999 et 2007, le nombre de chômeurs a reculé de 12 % dans les villes moyennes, une évolution plutôt avantageuse comparée aux autres régions françaises. Le chômage est reparti à la hausse depuis la crise initiée en 2008 : le nombre de demandeurs d'emplois de catégorie A inscrits à Pôle Emploi a fait un bond de 35 % entre 2007 et 2010, certaines villes comme Nogent-le-Rotrou, Flers, Condé-sur-Noireau⁴², Coutances, Honfleur ou Lisieux subissant une très forte dégradation. Le chômage de longue durée touche fortement les villes industrielles de l'Orne.

Une grande diversité de villes moyennes en Basse-Normandie

La situation des villes moyennes bas-normandes est finalement très contrastée sur le territoire. En incluant l'espace périurbain⁴³, la population varie de 7 600 (Valognes) à 65 600 habitants (Alençon), soit un rapport de 1 à 9 environ. La moitié des villes ont une population inférieure à 20 500 habitants⁴⁴ (taille médiane). De fortes différences existent selon la nature, la taille et la localisation géographique des villes. Au sein de la région, 5 catégories de villes moyennes (présentant des similitudes) se dessinent, sachant que la situation individuelle de chaque ville doit être nuancée en fonction de ses spécificités (historiques, culturelles, économiques etc.).

En tant que villes-Préfectures, Alençon et Saint-Lô se distinguent par la forte présence de cadres et de services non marchands dans l'économie, par le niveau de revenu plutôt élevé des habitants et la jeunesse de leur population. La croissance démographique repose sur l'accroissement naturel de la population, les villes étant globalement peu attractives malgré leur rang dans l'armature urbaine⁴⁵. L'étalement urbain est très marqué et stimule localement le secteur de la construction. La densité et la dotation globale d'équipements est plutôt limitée vue leur taille (principales villes moyennes en Basse-Normandie) et leur statut de villes chefs-lieux de Départements.

En Basse-Normandie, les villes moyennes les plus attractives se situent sur le littoral et constituent une 2^{nde} catégorie. Zone touristique et de villégiature, le bord de mer est très prisé par les franciliens. Les villes littorales attirent de nombreux retraités (d'où une population âgée) et des actifs au service des habitants et des touristes. La croissance démographique repose surtout sur l'attractivité résidentielle, l'urbanisation étant plutôt concentrée sur le littoral (particulièrement sur la côte Fleurie). En termes d'équipements, les villes sont bien dotées en commerces et en services marchands à la population. L'économie résidentielle suscite une croissance de l'emploi dans le tertiaire et la sphère de la construction, mais génère une certaine forme de précarité sociale et professionnelle (faible niveau de qualification, temps partiel et/ou chômage saisonnier). Le niveau de revenus est globalement élevé au sein des villes, les actifs

⁴² Annoncée pour 2013, la fermeture d'Honeywell (320 salariés) va fragiliser davantage ce pôle industriel déjà très ébranlé.

⁴³ Couronne périurbaine des pôles urbains et couronne des pôles d'emploi de l'espace rural.

⁴⁴ Population en 2007.

⁴⁵ Elles attirent toutefois des actifs de 30 à 49 ans (solde migratoire positif).

les moins rémunérés étant plutôt relégués dans les terres en raison du prix du foncier et du logement en bord de mer. Granville, Dives-sur-Mer, Trouville-sur-Mer et Honfleur appartiennent à cette 2nde catégorie.

Les villes industrielles situées le long d'une bande centrale couvrant le sud du Calvados et le nord de l'Orne contrastent avec les villes attractives du littoral. La croissance démographique repose sur l'accroissement naturel, la forte émigration de jeunes et (dans une moindre mesure) l'arrivée de retraités en centre-ville accélérant le vieillissement de la population. Face à la mondialisation, les villes sont confrontées à de fortes restructurations industrielles qui fragilisent leur développement. Fortement dépendante de l'extérieur, l'industrie est spécialisée dans des activités à faible valeur ajoutée (industrie traditionnelle), d'où un faible taux d'encadrement de l'économie et une forte vulnérabilité en cas de crise. Au sein des villes, le niveau de revenus des habitants est globalement faible et l'offre de commerces et de services plutôt limitée, affectant l'attractivité des villes industrielles. Le triangle Vire - Flers - Condé dans le Bocage, Argentan, L'Aigle et Nogent-le-Rotrou appartiennent à cette 3^{ème} catégorie.

En milieu rural, des villes moyennes de petite taille rayonnent sur leur bassin de vie et vivent plutôt dans l'orbite d'une ville plus importante. Bien dotées en commerces et en services de toutes natures, leur vocation est avant tout résidentielle, même si par endroit l'industrie occupe une place importante dans l'économie. Peu attractives, les villes perdent globalement des habitants et vieillissent rapidement. Le fort départ des jeunes et l'installation de personnes âgées en centre-ville (près des commerces et des services) accélèrent le vieillissement d'une population déjà âgée. Le dynamisme commercial favorise l'emploi dans la sphère résidentielle, mais ces pôles de services affichent une certaine fragilité liée à l'affaiblissement de leur base résidentielle (baisse de la population), au faible niveau de revenus des habitants et à une certaine forme de précarité professionnelle. Dans la sphère non marchande, les villes bénéficient en général d'un socle d'emplois lié à la présence d'un ou plusieurs établissements dans le domaine médico-social et de la santé, mais les restructurations et les contraintes budgétaires affectent (voire menacent) leur activité. Cette 4^{ème} catégorie de villes regroupe Valognes, Carentan, Falaise et Mortagne-au-Perche.

Plus grandes en taille, les villes moyennes de la 5^{ème} catégorie se situent dans une position médiane. Elles rayonnent sur des bassins relativement larges et bénéficient localement du tourisme et/ou de l'attractivité du littoral. Les villes sont bien dotées en équipements de la gamme supérieure (d'où leur forte polarité), mais leur dotation en commerces et services intermédiaires et de proximité est relativement limitée. Leur dynamisme démographique repose à la fois sur leur attractivité (actifs après 30 ans et personnes âgées) et leur excédent naturel. Les villes subissent un fort départ des jeunes qui accélère le vieillissement de la population, mais la structure par âge se situe dans la moyenne. Le niveau de revenus est plutôt élevé (retraités et présence de cadres), masquant toutefois de forts écarts au sein de la population. Avant la crise, les villes affichaient un réel dynamisme en matière d'emplois, les services marchands occupant une place importante dans l'économie (confortant leur vocation résidentielle). Avranches, Coutances, Bayeux, et Lisieux appartiennent à cette 5^{ème} catégorie.

II. STRATEGIE REGIONALE EN FAVEUR DES VILLES MOYENNES EN BASSE-NORMANDIE

II.1. L'esquisse de la stratégie

Les villes moyennes bas-normandes ne disposent pas toutes des mêmes atouts et ne peuvent être appréhendées de façon uniforme sur le territoire régional. Malgré leurs différences et leurs spécificités, elles sont confrontées néanmoins à des enjeux communs auxquels elles devront faire face pour bâtir leur avenir. Adopté en 2007, le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire⁴⁶ (SRADT) de Basse-Normandie identifie ainsi 39 enjeux régionaux à l'horizon 2025, dont un grand nombre concerne (directement ou indirectement) les villes moyennes du fait de leur rôle structurant sur le territoire.

Les villes moyennes, un enjeu majeur pour l'avenir de la Basse-Normandie

La Région mentionne 3 enjeux majeurs concernant les villes moyennes :

- dynamiser les villes moyennes pour en faire le cœur du développement et de l'animation des territoires (enjeu de valorisation⁴⁷) ;
- renforcer le maillage territorial (enjeu de consolidation⁴⁸) ;
- améliorer et développer les services à la population et aux entreprises (enjeu de modernisation⁴⁹).

La Région propose alors une stratégie spécifique visant à renforcer l'armature des villes moyennes et des pôles structurants et justifie l'ouverture d'un Grand Chantier d'Aménagement du Territoire en la matière⁵⁰. Les actions s'inscrivent dans l'axe stratégique "A la conquête de la valeur ajoutée" dont l'ambition est de construire un véritable écosystème de croissance en Basse-Normandie, en dissociant bien le rôle complémentaire que doit jouer Caen, la Capitale régionale, et l'ensemble des villes sur le territoire. Maillon fort de l'économie et cœur des territoires sur lesquels elles rayonnent, les villes moyennes constituent (avec Caen et Cherbourg) la clef de voûte de la mise en œuvre de la stratégie régionale préconisée par le SRADT, mais celle-ci n'a pas donné lieu pour le moment à une déclinaison opérationnelle.

Des visions d'avenir pour bâtir une stratégie régionale

Dans son étude prospective, le CESER détaille 4 scénarios alternatifs esquissant un devenir (ou un destin) possible des villes moyennes bas-normandes à l'horizon 2030. Fruit de la réflexion collective d'un groupe de prospective territoriale composé de 25 acteurs socio-économiques⁵¹, ces visions d'avenir peuvent se lire comme les cartes maîtresses que peuvent jouer les villes moyennes pour construire leur avenir, l'un des scénarios (le 4^{ème}) apparaissant comme celui du "non choix", du "laisser faire" (attitude passive). Dans le 1^{er} scénario, les villes moyennes privilégient l'économie résidentielle en valorisant la qualité de vie et les aménités du territoire. Dans le 2^{ème} scénario, elles

⁴⁶ Le SRADT est accessible en ligne sur : <http://www.cr-basse-normandie.fr/index.php/vivre-et-se-deplacer/sradt>.

⁴⁷ Atout à valoriser, les villes moyennes constituant une vraie spécificité bas-normande.

⁴⁸ Atout à conforter, des signes d'effritement se manifestant sur le territoire régional.

⁴⁹ Handicap à surmonter, surtout dans la sphère des services aux entreprises.

⁵⁰ Le SRADT propose 12 Grands Chantiers d'Aménagement du Territoire rattachés à 3 axes stratégiques : "A la conquête de la valeur ajoutée", "Être et bien-être en Basse-Normandie" et "Terre et mer d'Europe". Chaque axe stratégique se décline en 4 Grands Chantiers.

⁵¹ 16 membres du CESER et 9 personnalités extérieures.

valorisent leurs spécificités économiques en structurant des pôles de compétence régionaux (clusters) à partir de spécialisations porteuses (constitution de plateformes technologiques territorialisées). Les contraintes environnementales poussent les villes moyennes à s'engager dans la construction "d'éco-villes" dans le 3^{ème} scénario, en imaginant une nouvelle forme de développement (localement et à l'échelle régionale). Le destin des villes moyennes dépendra des choix stratégiques que feront les décideurs publics et les acteurs socio-économiques, mais aussi des dynamiques territoriales internes et externes à la Basse-Normandie (métropolisation, Grand-Paris, Grand-Ouest, Arc Manche etc.) et de l'évolution de l'économie mondiale qui façonnent (et bousculent) les territoires. Les visions d'avenir tiennent compte par conséquent des choix potentiels qui pourraient être faits, mais aussi des contraintes et des aléas possibles⁵² auxquels seront confrontés les acteurs locaux, sachant que la réalité sera vraisemblablement un "patchwork" des scénarios proposés du fait de la diversité des villes sur le territoire régional (atouts et handicaps différents).

Il n'appartient pas au CESER de définir quel est le "meilleur" scénario pour l'avenir de la Basse-Normandie et des villes moyennes en général, car le choix est avant tout politique. Illustré par l'image du "jardin en friche"⁵³, le scénario n°4 décrit un visage possible des villes dans 20 ans si les acteurs de tous niveaux ne s'accordent pas pour élaborer une stratégie commune. Le CESER considère que ce destin n'est pas inexorable si les acteurs savent s'entendre et engager dès maintenant des stratégies et des actions structurantes pour façonner le visage des villes (et des territoires) de demain. En se basant sur le diagnostic et sur les visions prospectives, le CESER propose par conséquent des éléments d'actions qui peuvent constituer l'esquisse d'une véritable stratégie régionale et un outil de réflexion pour les villes moyennes.

LES VISIONS D'AVENIR ISSUES DE L'ETUDE PROSPECTIVE

En 2030, la Basse-Normandie bénéficie de la Ligne Nouvelle Paris-Normandie qui permet de connecter la région aux réseaux de communication européens et mondiaux. Au niveau régional, les acteurs ont su s'accorder pour cofinancer et optimiser les retombées de cet investissement sur le territoire en complétant et en améliorant le maillage territorial. Cependant, la LNPN favorise surtout l'axe Paris - Caen - Cherbourg et les espaces les mieux desservis. La construction du Grand-Paris a conduit Caen, Rouen et Le Havre à se rapprocher en constituant une véritable Métropole Normande. La mondialisation pousse les deux régions normandes à renforcer leurs alliances sur un espace géographique préfigurant une grande région européenne. En termes d'action, la raréfaction des fonds et des services publics constitue un frein au développement et conduit à privilégier des partenariats public - privé. En constante évolution, les nouvelles technologies transforment en profondeur la société et le fonctionnement de l'économie, le numérique se généralisant et se banalisant sur l'ensemble du territoire. Le réchauffement climatique et le renchérissement du coût de l'énergie incitent les acteurs locaux à intégrer ces contraintes environnementales dans leur développement.

⁵² Sachant que les aléas et les "surprises majeures" (événements géopolitiques, accidents technologiques, catastrophes naturelles etc.) sont par essence imprévisibles.

⁵³ Chaque scénario est illustré par l'image d'un jardin (voir l'encadré "Les visions d'avenir issues de l'étude prospective").

SCENARIO 1 : des villes moyennes agréables et attirantes, au service des habitants

L'image : le jardin d'agrément.

En termes de développement, les villes moyennes privilégient l'économie résidentielle en valorisant la qualité de vie et les aménités de leur territoire. Les potentialités sont toutefois différentes selon les villes. L'économie résidentielle constitue le moteur du développement sur le littoral et dans l'est de la région sous influence parisienne. Au-delà, elle apparaît plutôt comme une alternative à la dévitalisation économique. Dans tous les cas, les villes moyennes développent les services de proximité et aménagent délibérément leur espace de façon à satisfaire les besoins de leur population et attirer de nouveaux habitants. Peu sensible à la mondialisation, l'économie résidentielle génère une certaine forme de précarité professionnelle et sociale sur le territoire. Agréables à vivre, les villes moyennes attirent des seniors, des actifs plutôt aisés et des touristes. Une césure s'opère cependant entre les détenteurs de revenus qui alimentent l'économie locale et les actifs faiblement rémunérés à leur service.

SCENARIO 2 : des villes "pôles d'excellence" compétitives et innovantes, reliées en réseau

L'image : la pépinière / le jardin maraîcher ou potager.

Dans un contexte mondialisé, les villes moyennes ont décidé de valoriser leurs spécificités locales en structurant des pôles de compétence. En lien avec Caen et la Région, les villes ont créé des plateformes technologiques territorialisées fonctionnant en réseau à l'échelle régionale. En matière de formation, les pôles adaptent leur offre en fonction de leurs spécialisations porteuses. En termes de population, les villes moyennes privilégient surtout les actifs travaillant dans les activités à "haute valeur ajoutée", mais les investissements importants dans la sphère productive limitent leur marge de manœuvre sur le plan résidentiel. En termes d'image, les villes moyennes apparaissent comme des villes productives plutôt dynamiques, mais exposées aux fluctuations économiques mondiales.

SCENARIO 3 : des villes durables d'avant-garde, inventives et ouvertes sur le monde

L'image : le jardin contemporain / le jardin partagé ou solidaire.

Pour construire leur avenir, les villes moyennes décident d'imaginer une nouvelle forme de développement qui les démarquera des autres villes. Les contraintes environnementales les poussent à s'engager dans la construction "d'éco-villes" conçues comme des villes durables d'avant-garde. Replacés au cœur de la vie de la cité, les habitants jouent un rôle actif. Les aménagements réalisés conduisent à une densification urbaine et freinent fortement l'étalement urbain. Les quartiers et les bâtiments sont bâtis comme des espaces mêlant une mixité sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle pour habiter et vivre autrement. Sur le plan économique, les activités innovantes se développent dans le sillage des éco-villes et les nouvelles technologies occupent une place centrale dans le fonctionnement des villes. Toutefois, ce modèle de développement ne fait pas toujours l'unanimité et suscite parfois des réticences qui freinent le processus.

SCENARIO 4 : des villes moyennes fragilisées, en perte de vitesse

L'image : le jardin en friche.

Confrontées à la mondialisation, les villes moyennes assistent impuissantes à l'effondrement de leur base productive et adoptent une attitude passive. Caen concentre la croissance et délaisse les autres villes qui se transforment petit à petit en pôles de services de proximité peu dynamiques. Au sein des villes, retraités et habitants en situation sociale souvent difficile se côtoient, sur des espaces très fragmentés. Le parc immobilier se détériore et l'étalement urbain se poursuit sans véritable régulation. De nouvelles formes de solidarités se développent localement pour rendre le territoire vivable. En termes d'image, les villes moyennes apparaissent comme des villes endormies, marginalisées et repliées sur elles-mêmes.

Favoriser la compétitivité et renforcer l'attractivité des villes moyennes

Au niveau européen, les régions les plus actives et les plus prospères sont celles qui bénéficient d'un maillage de villes⁵⁴ interdépendantes exerçant de fortes interactions entre elles (échanges et travail en réseau). Face à la crise, les territoires qui résistent le mieux sont ceux dont le moteur de développement repose à la fois sur l'attractivité résidentielle et le rayonnement économique lié à la présence et à la progression des cadres des fonctions métropolitaines⁵⁵. En Basse-Normandie, la densité du maillage territorial constitue un atout, notamment en matière d'offre et d'accès aux commerces et services à la population, mais les villes vivent plutôt repliées sur elles-mêmes et entretiennent relativement peu de relations entre-elles. Elles sont peu intégrées dans les grands flux d'échanges et de communications et Caen, plutôt perçue comme une pompe aspirante, exerce une force d'entraînement limitée sur le territoire et les villes en particulier. Le sort des villes bas-normandes va donc dépendre de leur capacité à développer et renforcer leurs liens entre-elles et avec la Capitale régionale, de façon à créer des synergies et intensifier les interactions. Au sein de la région, Caen et les villes moyennes doivent donc travailler en réseau⁵⁶ et fonctionner comme un archipel (et non comme une juxtaposition d'îlots centrés sur leurs bassins). L'insertion dans les grands flux d'échanges et le développement des liens entre les villes exigent une amélioration des infrastructures de transports et communications sur l'ensemble du territoire régional (accessibilité et interconnexion des villes). Les villes moyennes doivent par ailleurs inscrire leur développement dans la dynamique du Grand Paris, afin de tirer profit de l'aménagement et de la structuration de l'axe Seine.

En termes d'attractivité, les villes moyennes souffrent d'un déficit d'image et perdent globalement des habitants par migration, en particulier des jeunes qui partent faire des études et trouver un emploi (souvent hors de la région). Il existe une dichotomie au sein de la région entre les villes littorales, attractives sur le plan résidentiel, et les villes intérieures qui peinent à attirer de nouveaux habitants, en particulier des cadres qui préfèrent vivre plutôt dans les grandes villes. Pôles de commerces et de services, les villes rayonnent sur leurs bassins et confortent leur vocation résidentielle. Au-delà de Caen et Cherbourg, elles constituent un maillon fort de l'économie bas-normande, mais les activités exercées sont plutôt à faible valeur ajoutée, peu encadrées et très vulnérables à la crise (notamment dans le domaine industriel). Le développement et l'ancrage des activités nécessitent donc la constitution de véritables écosystèmes de croissance articulant recherche et innovation, formation et enseignement supérieur, entreprises et acteurs publics. L'écosystème doit se structurer à l'échelle des bassins économiques et fonctionner en réseau en mêlant compétences locales, régionales et interrégionales. Les villes moyennes doivent parallèlement accroître leur potentiel de développement et élever leur niveau de compétences en valorisant leurs spécificités économiques et en développant leur tertiaire supérieur (activités à très haute valeur ajoutée et cadres des fonctions métropolitaines).

⁵⁴ La Ruhr et la vallée du Rhin, l'Italie du nord, l'axe Liverpool - Manchester etc.

⁵⁵ Dynamisme métropolitain générant le développement des fonctions de conception, d'innovation, de médiation et de décision dans l'économie.

⁵⁶ Un réseau est un ensemble de personnes (ou de groupes) qui, ayant des centres d'intérêt, des engagements ou des responsabilités communs, se relie pour poursuivre ensemble certains objectifs. Le travail en réseau repose sur le contact individuel, l'échange et la communication. Non hiérarchiques, les relations (horizontales) qui prévalent au sein d'un réseau favorisent l'échange d'informations et le partage de compétences et de savoir-faire entre ses membres (complémentarités entre acteurs). Le travail en réseau peut aller du simple échange d'information à la mise en œuvre de coopérations et de véritables partenariats (projets communs).

Les territoires qui allient vitalité économique et qualité de vie attirent les populations, les emplois et les capitaux, d'où l'importance d'agir conjointement sur la compétitivité et l'attractivité résidentielle des villes. Les facteurs d'attractivité sont variés et offrent aux décideurs locaux un large éventail de leviers sur lesquels agir⁵⁷ (environnement, urbanisme, logement, infrastructures, culture etc.). La qualité de vie, l'offre urbaine, le degré d'insertion des villes dans les réseaux de transports et de communications, le dynamisme culturel local etc. contribuent conjointement à l'attractivité économique et résidentielle des villes, et pèsent fortement dans les choix de localisation d'activités et d'installation des habitants (notamment des cadres et actifs les plus qualifiés dont la présence est indispensable pour élever le niveau de compétences de l'économie). Les villes attirent également parce qu'elles séduisent par leur passé historique, leur charme, leur qualité architecturale, leur ambiance, leur animation, etc. L'attrait est donc une composante indissociable de l'attractivité, d'où l'importance de cultiver l'image des villes moyennes (localement et régionalement).

Les onze composantes de l'attractivité d'une ville⁵⁸

- | | |
|--|------------------------------------|
| (1) La géographie et le climat | (7) L'urbanisme |
| (2) L'accessibilité | (8) Le logement |
| (3) La démographie | (9) Les conditions sociales de vie |
| (4) L'organisation politique | (10) Les infrastructures |
| (5) L'économie et l'emploi | (11) La culture et le patrimoine |
| (6) L'environnement et la politique de développement durable | |

Faire face aux défis du développement durable

En Basse-Normandie, le mode de développement des villes génère un fort étalement urbain lié en grande partie au prix et à l'offre (insuffisante et inadaptée) de logements et de foncier en centre-ville. La périurbanisation affaiblit les centres-villes (émigration de familles avec enfants), entraîne une forte consommation foncière (pression accrue sur les espaces agricoles et naturels) et intensifie la mobilité sur le territoire (accès au travail, aux commerces et aux services). Elle suscite le développement de zones d'activités économiques et commerciales aux portes des villes (zone d'interface) dont l'architecture standard altère et banalise le visage des villes. L'aménagement de ces zones en périphérie affecte l'activité du petit commerce et affadit la vie et l'animation en centre-ville. L'extension périurbaine altère les aménités et l'attractivité des villes. Outre l'impact sur le réchauffement climatique, l'évolution du coût des carburants et le renchérissement du coût de l'énergie fragilisent les personnes vivant (ou incitées à vivre) en lointaine périphérie. Accélééré dans la région par le fort départ des jeunes, le vieillissement de la population constitue un nouvel enjeu pour les villes moyennes en

⁵⁷ Lire l'encadré sur "les 11 composantes de l'attractivité d'une ville".

⁵⁸ "L'attractivité résidentielle des agglomérations françaises - Enjeux, mesure et facteurs explicatifs" - Hervé ALEXANDRE, François CUSIN et Claire JUILLARD - Dauphine Université de Paris (Juillet 2010). Les facteurs d'attractivité présentés ne sont pas hiérarchisés. Parmi les 200 variables statistiques testées dans l'étude, 10 influent fortement sur l'attractivité des villes : la situation géographique (influence "+++" pour les villes du sud), la part des Catégories Socioprofessionnelles supérieures (+++), la densité de commerces de proximité (+++), la densité hôtelière (+++), la densité de médecins spécialistes (++) , le nombre d'habitants (---), la part des logements construits entre 1949 et 1974 (---), la part des locataires (---), la densité de Zone d'Education Prioritaire (---) et la densité d'établissements supérieurs (---). Contrairement aux idées reçues, la "ville idéale" n'est pas une ville étudiante.

matière de transports, de services de santé et de sécurité, et pose la question de la cohabitation de jeunes adultes et de seniors aux rythmes de vie différents en centre-ville (mixité intergénérationnelle). Les villes moyennes sont également confrontées à la précarité, et à une forte mixité et segmentation sociale sur leur territoire (surtout dans les villes les plus importantes où les quartiers sont bien différenciés selon le niveau de revenu et le statut social des individus).

Les forces qui façonnent les villes menacent leur équilibre et leur développement harmonieux, d'où l'importance pour elles de faire face aux défis du développement durable. Pour préserver leurs atouts et engager un cercle de croissance vertueux, les villes moyennes doivent donc initier un nouveau mode de développement soutenable intégrant les contraintes énergétiques et environnementales de demain. Les grandes orientations consistent à maîtriser l'étalement urbain et à "reconstruire la ville sur la ville" en réaménageant et densifiant les centres urbains, et en réorganisant l'espace périurbain (émergence de pôles structurants à proximité des habitants, limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, organisation de la mobilité et des réseaux de transports, recyclage de l'habitat périurbain etc.). Au cœur des villes, les décideurs doivent veiller à réintroduire la nature en ville, à replacer le citoyen au cœur de la vie de la cité, à organiser les services sur les nouveaux rythmes des habitants, à concilier et mieux partager les usages de la ville etc., afin de rendre les villes moyennes plus vivables et donc plus attractives. La priorité doit être mise sur les jeunes afin de favoriser le maintien et l'accueil de nouvelles générations, en privilégiant la formation, le logement et les services du quotidien (déterminants pour l'attractivité des villes auprès des jeunes). Cette priorité des jeunes doit être au cœur de toutes les stratégies.

Au niveau local, chaque ville doit définir sa propre stratégie de développement ("chacun son chemin, chacun son destin") en associant toutes les forces vives sur un espace englobant son aire d'influence. Leurs marges de manœuvre restent toutefois limitées et elles doivent pouvoir bénéficier de l'accompagnement de la Région et de la force d'entraînement de la Capitale régionale de façon à démultiplier les effets de leurs politiques (vision partagée). La ligne directrice pourrait se résumer par "appuyer et s'appuyer sur les villes moyennes". En termes d'aménagement du territoire, les villes moyennes doivent pouvoir bénéficier (en fonction de leur taille et de leur place dans l'armature urbaine) d'infrastructures, d'équipements et de services structurants pour l'exercice de leurs fonctions de centralités. Les décideurs publics doivent donc être en capacité de proposer une boîte à outils stratégique définissant les prestations auxquelles les villes moyennes peuvent prétendre en matière d'accessibilité, de TIC, de formations, de culture, de loisirs, de santé etc. Dans leur quotidien, les habitants doivent notamment pouvoir bénéficier d'une palette de services accessibles dans un rayon donné, de façon à garantir une qualité de vie et optimiser les déplacements sur le territoire.

LES AXES STRATEGIQUES PRECONISES PAR LE CESER

"Appuyer et s'appuyer sur les villes moyennes"

- Mettre la priorité sur les **jeunes**

Favoriser la compétitivité et renforcer l'attractivité des villes moyennes

- Renforcer les liens et les interactions entre villes moyennes et avec Caen, en suscitant et développant le travail en réseau
- Améliorer les infrastructures de transports et de communications
- Constituer de véritables écosystèmes de croissance articulant recherche et innovation, formation et enseignement supérieur, entreprises et acteurs publics
- Accroître le potentiel de développement et élever le niveau de compétences des villes en valorisant leurs spécificités économiques et en développant le tertiaire supérieur
- Agir conjointement sur la compétitivité et l'attractivité résidentielle des villes moyennes, en combinant économie productive et économie résidentielle
- Cultiver l'image des villes moyennes localement et régionalement

Faire face aux défis du développement durable

- Initier un nouveau mode de développement soutenable intégrant les contraintes énergétiques et environnementales
- Maîtriser l'étalement urbain et réorganiser l'espace périurbain
- "Reconstruire la ville sur la ville" en réaménageant et densifiant les centres urbains

Déclinaison stratégique

- Chaque ville moyenne doit définir sa propre stratégie, en associant toutes les forces vives sur un espace englobant son aire d'influence
- Mettre en place une stratégie régionale coordonnant les actions de la Région, de Caen (la Capitale régionale) et des villes moyennes (synergie et vision commune)
- Proposer une boîte à outils stratégiques définissant les prestations auxquelles peuvent prétendre les villes moyennes
- Garantir aux habitants une palette de services accessibles dans un rayon donné

II.2. Les actions proposées

Favoriser et améliorer l'accessibilité des villes moyennes sur le territoire

La Ligne Nouvelle Paris-Normandie⁵⁹ va permettre à la Basse-Normandie d'accéder rapidement à la Capitale (1h15 à partir de Caen) et de se connecter aux grands réseaux de communications internationaux. Le coût élevé des investissements (entre 10,7 et 14,9 milliards d'euros selon les scénarios, en intégrant le tronçon Paris - Mantes et les 2 branches bifurquant jusqu'au Havre et Cherbourg⁶⁰) nécessite cependant une mutualisation des financements (participation de la Région, des Départements et des intercommunalités les plus concernées⁶¹) et une optimisation des retombées de l'ouverture de la LNPN sur l'ensemble du territoire régional. La LNPN constitue une opportunité pour désenclaver la Basse-Normandie, mais elle ne doit pas accroître le déséquilibre territorial entre Caen (plutôt tournée vers Paris et l'axe Seine) et les villes moyennes (dispersées) au sein de la région. Or, le financement et le succès de la LNPN exigent des solidarités et des synergies entre acteurs, dans une logique "gagnant-gagnant". La LNPN produira son plein effet d'entraînement si elle s'inscrit dans un projet global de développement régional et offre une opportunité (historique) de mettre les grands acteurs territoriaux autour d'une même table pour bâtir une stratégie commune.

L'économie s'organisant autour des réseaux de communication, l'achèvement et la modernisation des infrastructures de transports constituent une priorité. Au-delà de la LNPN, l'intégration dans les grands flux d'échanges et la mise en réseau des villes exigent une amélioration de l'accessibilité des villes et des connexions entre les territoires. Chaque ville moyenne devrait pouvoir être reliée à une voie rapide ou à une autoroute, ce qui suppose la création d'une liaison 2 x 2 voies entre Lisieux et l'A13 (D579), L'Aigle et l'A28 (ou la N12), Coutances et Saint-Lô (D972), Granville et Avranches (D973), Argentan et l'A84 via Flers et Vire (D924). Ce dernier barreau est d'autant plus important que Flers constitue le 3^{ème} bassin industriel après Caen et Cherbourg, et que Vire est l'un des rares pôles logistiques de la région (lié à la présence de nombreux transporteurs routiers). Sur le plan ferroviaire, l'électrification complète des lignes Paris-Granville, Caen-Le Mans et Caen-Rennes consoliderait les lignes transversales, améliorerait les liaisons entre les villes et faciliterait l'accès aux grandes gares. Les villes moyennes doivent donc être pleinement intégrées dans le projet et la négociation de la LNPN.

L'accessibilité des villes moyennes passe également par une amélioration du réseau de transport régional et interrégional. L'accès rapide aux grandes gares (et aux villes en général) suppose une bonne interconnexion avec le réseau TER interrégional et une amélioration des dessertes locales pour bien irriguer le territoire (en particulier entre les villes et les zones rurales). Les villes ont donc intérêt à organiser concrètement l'intermodalité (transports en bus et en cars etc.) et à veiller à la fréquence des arrêts dans leurs gares. La perspective de la LNPN doit conduire à élaborer un nouveau plan de transport au niveau régional (reconstruction complète des schémas de desserte, en associant tous les échelons compétents) et inciter localement les villes à mettre en

⁵⁹ LNPN : Ligne Nouvelle Paris-Normandie.

⁶⁰ Source : "LNPN - le dossier du maître d'ouvrage" - Débat public du 3 octobre 2011 au 3 février 2012".

⁶¹ Lire l'avis du CESER de Basse-Normandie sur "l'ingénierie financière du projet de Ligne Nouvelle Paris-Normandie" de juin 2011 accessible sur <http://www.ceser-basse-normandie.fr/index.php/publications/etudes-recentes/188-ingenierie-financiere-du-projet-de-ligne-nouvelle-paris-normandie>.

place une politique globale de déplacements sur leur territoire⁶² (renforcement des transports en commun, développement des services de mobilité, usage du vélo, etc.). Dans une région comme la Basse-Normandie, la taille des villes constitue un atout car le trafic n'est pas trop engorgé en centre-ville (contrairement aux grandes villes). Au sein des villes desservies⁶³, la gare occupe une position centrale qui peut lui faire jouer un rôle stratégique de plateforme intermodale locale (dimensionnée à la taille de la ville) polarisant l'ensemble du territoire (point de convergence des réseaux de transports).

Mener des campagnes de promotion pour changer l'image des villes moyennes

Au niveau régional, les villes moyennes colportent une image plutôt négative liée en grande partie à l'héritage et à l'architecture de la reconstruction, à leur caractère rural et à la nature plutôt traditionnelle des activités qui s'y exercent. Les destructions de la bataille de Normandie ont ravagé les villes et leur patrimoine, et leur ont sans doute fait perdre leur identité et leurs racines. Les préjugés et les stéréotypes ayant la dent dure, les villes moyennes bas-normandes doivent œuvrer pour changer leur image en effectuant (localement et collectivement) des campagnes de marketing territorial, en s'appuyant sur la notoriété et la promotion de la Normandie. Une enquête réalisée sur l'attractivité économique de la Normandie⁶⁴ montre que les mots caractérisant le mieux la région sont nature, beauté, tristesse, gastronomie, plaisir et histoire⁶⁵ (et non son dynamisme économique⁶⁶). Le cadre de vie et la qualité de vie (sur lesquels les villes peuvent communiquer) constituent le moteur de l'attractivité résidentielle, mais le terme tristesse révèle sans doute la nécessité de "revivifier" les villes en les dynamisant et en changeant leur visage.

Amorcer une transformation des villes moyennes en profondeur

Changer le visage des villes suppose qu'elles s'engagent dans un vaste processus de réhabilitation et de rénovation des centres urbains. Une piste consisterait à se saisir de l'opportunité de la LNPN pour revaloriser les gares et réaménager l'espace situé autour ou à proximité pour amorcer une transformation en profondeur des villes. Centre névralgique et "porte d'entrée" des villes, les gares constituent en effet une interface stratégique entre le réseau ferré (interconnecté avec les autres villes) et les différents modes de transports desservant le train et l'ensemble du territoire. Dimensionné à chaque ville, le projet urbain pourrait consister à construire un éco-quartier résidentiel et commercial visant à revaloriser et animer le centre-ville, et à amorcer une nouvelle forme de "vivre ensemble" qui les rendrait attractives (auprès des jeunes, des étudiants, des touristes etc.).

Pour appuyer la démarche, la Région pourrait lancer un appel à projet villes durables "cœur de territoire" destiné à concevoir les villes moyennes de demain et à aider les projets urbanistiques et architecturaux qui s'engagent, en recourant à des signatures célèbres. Dans ce schéma, les villes bas-normandes serviraient de vitrine des villes de

⁶² En s'inspirant des Plans de Déplacements Urbains (PDU) obligatoires pour les communes et les EPCI de plus de 100 000 habitants.

⁶³ En Basse-Normandie, seules Mortagne-au-Perche, Condé-sur-Noireau, Honfleur et Falaise ne sont pas desservies par le train. Condé-sur-Noireau est sans doute la ville la plus enclavée.

⁶⁴ Enquête réalisée auprès des entrepreneurs normands, français et européens par le cabinet SYMBIAL entre 2007 et 2009.

⁶⁵ Par ordre décroissant des réponses citées.

⁶⁶ Les entrepreneurs considèrent les transports (75 %), l'organisation et l'action politique (68 %), le dynamisme économique (58 %) et les ressources humaines (43 %) comme les grands points faibles de la Normandie.

demain, les aménagements opérés à proximité de la gare constituant le point de départ et l'épicentre d'une transformation plus profonde (par effet boule de neige). Au sein des villes, ces projets urbains ("tête de pont urbanistique") peuvent attirer des capitaux et susciter une revalorisation du foncier, l'installation de nouveaux habitants (desserrement des grandes villes etc.), l'apparition de nouveaux commerces, l'implantation d'entreprises, etc., et initier un cercle vertueux de croissance.

Réhabiliter et rénover les centres urbains

Les villes moyennes sont aujourd'hui confrontées à une désertion et une dégradation de leur centre (dévitalisation commerciale des centres-villes au profit de la périphérie, habitat vétuste voire insalubre en centre-ville, quartiers sociaux dégradés et enclavés dans les villes les plus importantes etc.). Au-delà de la refonte du quartier de la gare, la réhabilitation et la rénovation des centres urbains apparaît aujourd'hui comme une nécessité pour accroître l'attractivité des villes moyennes. La qualité de l'urbanisme, la beauté du patrimoine, la composition urbaine et architecturale sont déterminantes pour l'image des villes, en particulier sur le plan touristique. L'ambiance des espaces publics constitue un atout majeur pour attirer durablement de jeunes ménages actifs, des cadres, des retraités ou des résidents secondaires. Sans chercher à rivaliser avec les Métropoles, les villes moyennes les plus importantes doivent chercher à implanter en centre-ville de nouveaux lieux de consommation et de socialisation très prisés par les "classes créatives"⁶⁷, afin de les attirer et les ancrer sur le territoire.

Souvent vétuste et inadapté, l'habitat doit satisfaire les attentes des habitants, d'où l'importance de diversifier les produits immobiliers en fonction des besoins locaux et des populations à attirer. Le développement des villes repose sur leur capacité à accueillir une grande diversité de populations et à assurer l'équilibre social de l'ensemble. Les politiques d'accueil doivent par conséquent conjuguer une offre adaptée à des personnes à fort pouvoir d'achat (cadres et professions libérales, certains retraités, etc.) et à des actifs peu qualifiés travaillant plutôt dans la sphère résidentielle⁶⁸. D'un point de vue pratique, les villes moyennes ont intérêt à s'engager dans la réalisation d'un Programme Local d'Habitat (PLH)⁶⁹ ou son équivalent qui définit une politique de l'habitat à l'échelle intercommunale (parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques comme les étudiants ou les personnes mal logées etc.). En termes d'attractivité, l'action publique doit cibler les clientèles susceptibles de se fixer définitivement ou temporairement dans les villes, viser à diversifier l'offre de logements en mettant sur le marché des produits attractifs et réguler le prix du marché immobilier (souvent élevé dans les centres-villes). Au cœur des villes et dans les espaces périurbains, un vaste programme de mise aux normes énergétiques et environnementales des logements doit être localement et régionalement engagé pour améliorer le confort, mieux répondre aux exigences du

⁶⁷ Les "classes créatives" désignent les professions intellectuelles et les artistes qui mettent leur talent au service de la Cité. D'après le géographe américain Richard FLORIDA, elles jouent un rôle déterminant dans le développement des villes. Elles se singularisent par leur style de vie urbain axé sur la culture et la fréquentation de lieux de consommation et de loisirs branchés situés dans les quartiers anciens (ou à l'architecture d'avant-garde).

⁶⁸ L'afflux d'une main d'œuvre très qualifiée crée en général d'importants besoins en main d'œuvre peu ou pas qualifiée.

⁶⁹ L'élaboration d'un PLH est obligatoire pour toutes les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, mais n'importe quel EPCI ayant adopté la compétence "habitat" peut se lancer dans la réalisation d'un PLH.

développement durable, et soutenir le secteur de la construction (niveau d'activité et acquisition de compétences et de "savoir-faire").

L'enjeu majeur de la culture et des loisirs

D'une manière générale, les activités, les équipements et les événements culturels et sportifs contribuent à la qualité de vie, au dynamisme et à l'attractivité des villes et des bassins de vie sur lesquels elles rayonnent. Les villes moyennes doivent donc mettre globalement l'accent sur la culture et les loisirs, en suscitant et soutenant les initiatives locales, en aménagement et réhabilitant les équipements vieillissants, en proposant une offre différenciée adaptée aux attentes des populations, en organisant des manifestations culturelles à fort rayonnement (local, régional ou national) etc. Ces actions contribuent à la notoriété des villes et de la Basse-Normandie en général et constituent un levier efficace en matière de tourisme, sans compter les retombées en matière d'emplois dans l'économie. Les villes doivent travailler en réseau pour promouvoir leurs activités culturelles et touristiques à l'échelle de la Normandie. La mise en réseau permet notamment de démultiplier (et de rentabiliser) les spectacles et les créations artistiques sur l'ensemble du territoire. Ce bouillonnement culturel (dont la promotion et la notoriété doivent dépasser les frontières régionales) peut contribuer à changer l'image de la Basse-Normandie. Au sein de la région, les villes attractives sur le plan culturel et touristique bénéficient d'un atout sur lequel elles peuvent s'appuyer pour orienter leur développement⁷⁰.

Pérenniser l'offre de services publics à proximité des habitants

L'offre de services publics en matière d'éducation, de santé, de petite enfance etc. contribue à la qualité de vie sur les territoires. Les contraintes financières liées à une raréfaction des fonds publics (au sein de l'Etat, dans les Collectivités territoriales etc.) génèrent des restructurations privilégiant souvent les villes les plus importantes au détriment des villes les plus petites. Les réductions d'effectifs et le redéploiement de moyens affectent la densité et l'efficacité des services publics, altèrent l'attractivité globale des villes moyennes et accroît la mobilité sur le territoire. La préservation des services publics existants constitue donc une priorité au sein des villes pour conforter leurs fonctions de centralité et garantir une bonne proximité des services. La création de pôles de services publics dotées de moyens de communications modernes (TIC, bornes de visioconférence, etc.), mais aussi de personnes ressources, peut être une réponse innovante et l'occasion de regrouper et mutualiser les services en un même lieu (entreprises, emploi-formation, services à la population etc.).

En matière de santé, la constitution de pôles de santé multidisciplinaires⁷¹ peut contribuer à enrayer (et infléchir) le déficit de professions médicales observé en Basse-Normandie⁷². Le CESER insiste cependant sur le rôle structurant que doivent continuer à jouer les hôpitaux publics dans les villes moyennes (rôle pivot), en complémentarité avec les cliniques privées et le secteur libéral (professionnels de santé), afin de disposer d'un plateau technique diversifié. La qualité et la proximité des soins

⁷⁰ Cas notamment à Lisieux où Sainte-Thérèse attire des pèlerins du monde entier.

⁷¹ Pôles de Santé Libéraux et Ambulatoires (PSLA).

⁷² Lire les 2 études réalisées par le CESER sur le sujet : "La démographie médicale en Basse-Normandie et ses perspectives" (2009) et "Les professions de santé en Basse-Normandie : volet II" (2011). Les 2 études sont téléchargeables sur le site du CESER : <http://www.ceser-basse-normandie.fr/index.php/publications/etudes-recentes>.

constituent un enjeu fort en raison du vieillissement de la population. Les villes moyennes doivent donc développer des réseaux de coopération hospitalière entre villes moyennes et avec les grandes villes (en particulier le CHU au niveau régional) de façon à mutualiser les moyens, les compétences et les équipements, et articuler les plateaux techniques les plus performants. Le recours à la télé médecine constitue également une opportunité complémentaire pour améliorer à terme le suivi des patients⁷³.

Investir dans la ville numérique de demain

Dans un monde où l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) transforme la société et le fonctionnement de l'économie, les villes moyennes doivent bénéficier d'une bonne couverture numérique fixe et mobile. Les habitants et les entreprises doivent donc prétendre au "très haut débit" et à un accès aux réseaux "téléphone portable" sur l'ensemble du territoire (zones urbaines et espaces ruraux). Favorisant l'attractivité et l'ancrage des activités et des personnes, l'accès aux TIC et les performances des réseaux constituent une priorité pour les villes moyennes et les espaces sur lesquels elles rayonnent, en particulier en milieu rural où de nombreuses entreprises productives exercent leur activité (tissu disséminé de PME-PMI).

Dans la vie courante, les TIC bouleversent les modes de vie, la manière d'échanger et de travailler, l'organisation et le fonctionnement de l'économie etc., et transforment la société et les standards humains. L'usage des TIC s'impose petit à petit comme un nouveau référent de la vie sociale. Dans les années futures, les TIC (et les nouvelles technologies dans leur ensemble) vont révolutionner les villes dans la vie quotidienne (e-commerce et m-commerce⁷⁴, télétravail, télé médecine, e-administration, tourisme, culture, etc.) et dans le domaine de la gestion de l'énergie, des transports ou encore de l'urbanisme. La ville de demain sera une ville numérique, une ville intelligente où les TIC fourniront les outils optimisant son fonctionnement. Les TIC se généraliseront et se banaliseront, les réseaux seront omniprésents, sans couture et à très haut débit, et permettront à chacun d'être en permanence en communication. Une césure apparaîtra cependant entre les territoires qui prendront de l'avance en exploitant les nouvelles technologies et ceux qui chercheront à rattraper les plus avancés. Les villes moyennes doivent donc anticiper et agir dès maintenant pour entrer dans l'ère numérique et bénéficier d'une rente de situation (en matière d'usages, d'emploi et de R&D). En prenant de l'avance, elles accroîtront leur attractivité auprès des jeunes qui sont les premiers adeptes des nouvelles technologies. Avec le pôle TES⁷⁵, la Basse-Normandie dispose des compétences pour expérimenter⁷⁶ et mettre au point les usages en la matière. Le commerce électronique se développant en interaction avec le territoire, les villes moyennes occupent une place centrale pour desservir, sur le plan logistique, l'ensemble de leurs bassins de consommation (d'où des opportunités pour tirer parti de l'essor du secteur logistique).

⁷³ Adoptée en 2009, la loi Hôpital Patients-Santé-Territoires précise le contour de la télé médecine. Elle doit permettre "d'établir un diagnostic ; d'assurer, pour un patient à risque, un suivi à visée préventive ou un suivi post-thérapeutique ; de requérir un avis spécialisé ; de préparer une décision thérapeutique ; de prescrire ou de réaliser des prestations ou des actes ; ou d'effectuer une surveillance de l'état des patients" (article L 6316 1).

⁷⁴ Le e-commerce (ou commerce électronique) désigne la vente en ligne (via Internet) et le m-commerce (ou commerce mobile) l'utilisation de la téléphonie mobile pour faire du commerce.

⁷⁵ TES : Transactions Electroniques Sécurisées.

⁷⁶ La ville de Saint-Lô expérimente (avec CEV group) un dispositif dénommé "Les Clés de la Ville" basé sur l'utilisation d'une carte Multiservice et disponible prochainement sur les téléphones NFC.

Une gouvernance des villes à l'échelle régionale

Sur le territoire régional, des initiatives doivent être entreprises pour sensibiliser les décideurs publics et les acteurs socioéconomiques sur le rôle stratégique que jouent les villes moyennes dans le développement de la Basse-Normandie. Une 1^{ère} action consisterait à organiser des Assises Régionales des Villes Moyennes de façon à susciter une prise de conscience et une vision partagée sur la question. Localement, les décideurs publics auraient intérêt à engager des démarches participatives visant à impliquer les habitants dans la construction de l'avenir des villes moyennes (afin de replacer le citoyen au cœur de la Cité).

A l'échelle régionale, les villes moyennes devraient fédérer ensemble leurs forces en constituant une véritable instance de concertation chargée de coordonner leurs projets et leurs actions sur l'ensemble du territoire. Une association réunit déjà 7 villes à ce jour (le G7⁷⁷), mais son périmètre et son champ d'action mériteraient d'être élargis afin de développer les échanges et les coopérations⁷⁸ entre les villes, et faire entendre leur voix à l'échelle régionale. Sur le modèle breton⁷⁸, ce réseau de villes pourrait intégrer Caen et Cherbourg afin de constituer une Conférence des villes bas-normandes dont la mission consisterait à faire entendre et reconnaître leur point de vue sur l'ensemble des questions importantes concernant l'espace régional, et permettre concrètement l'échanges d'expériences entre les villes bas-normandes. Cet espace de concertation permettrait notamment de bien coordonner les actions entre la Capitale régionale et l'ensemble des villes moyennes parsemant le territoire. Au niveau régional, les villes moyennes pourraient parallèlement participer à la Conférence des Exécutifs⁷⁹ pour échanger sur les grandes orientations stratégiques régionales avec la Région et les 3 Départements. Cette instance stratégique pourrait être un lieu privilégié pour harmoniser les actions structurantes en faveur des villes (Caen, Cherbourg et l'ensemble des villes moyennes), celles-ci étant collectivement représentées par le biais de la Conférence des villes bas-normandes⁸⁰.

Une politique régionale d'aménagement du territoire en faveur des villes et des territoires sur lesquels elles rayonnent

Les villes moyennes souffrent en Basse-Normandie d'un manque de visibilité et d'un déficit d'image qui freinent leur développement et les mettent à l'écart des politiques publiques. Malgré le rôle moteur qu'elles jouent dans l'économie et sur les territoires, elles ne bénéficient pas véritablement de stratégie spécifique en leur faveur (ou alors de façon individualisée), l'accent étant plutôt mis sur le renforcement de la Capitale

⁷⁷ Présidée par François DIGARD, le Maire de Saint-Lô, l'association (dénommée G7) se veut un lieu d'information et d'échange d'expériences, mais aussi un groupe de pression auprès des pouvoirs publics. Elle regroupe les villes appartenant à la partie sud-ouest de la Basse-Normandie, à savoir Avranches, Bayeux, Coutances, Flers, Granville, Saint-Lô et Vire. Les Maires se réunissent une fois par an environ, mais des échanges ont lieu régulièrement selon les sujets d'actualités. Une réflexion est en cours sur l'opportunité (ou non) d'élargir le G7 à d'autres villes moyennes bas-normandes.

⁷⁸ Créée en 1995, la Conférence des Villes de Bretagne s'est dotée en 2002 d'une structure juridique (association loi 1901) appelée à contractualiser avec l'Etat et la Région dans le cadre du CPER. Elle regroupe l'ensemble des communes bretonnes de plus de 10 000 habitants, ainsi que les Communautés d'Agglomération et les Communautés de Communes de dimension urbaine, soit 38 villes et communautés (1 400 000 habitants).

⁷⁹ Créée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, cette instance a été mise en place en juin 2006 dans la région. Elle vise à permettre une plus grande harmonisation des politiques publiques entre les acteurs qui participent le plus directement à l'aménagement et au développement du territoire régional.

⁸⁰ Présidée par le Président de Région, la Conférence des Exécutifs se réunit environ 1 fois par an. Elle associe la Région, les 3 Départements, Caen, Cherbourg, Alençon, Saint-Lô et Flers.

régionale dans un contexte de métropolisation et de construction du Grand Paris (constitution d'un pôle métropolitain normand associant Caen, Rouen et Le Havre). Or, l'avenir de la Basse-Normandie repose beaucoup sur elles en tant que maillon fort de l'économie régionale et pôles de services rayonnant sur des bassins ruraux. Constituant un enjeu stratégique en tant que tel, les villes moyennes devraient faire l'objet d'une stratégie spécifique à l'échelle régionale. Celle-ci pourrait se traduire par l'élaboration d'une politique d'Aménagement du Territoire innovante qui allierait une stratégie complémentaire en faveur de Caen (en tant que Capitale régionale) et des villes moyennes dans leur ensemble (en tant que pôles structurants sur le territoire).

Sous l'égide de la Région, elle pourrait se décliner en 2 contrats de villes régionales, l'un dédié à Caen et à Cherbourg en raison de leur taille, l'autre destiné aux 19 villes moyennes bas-normandes (hors Nogent-le-Rotrou). La dénomination complète des contrats en faveur des villes moyennes pourrait être contrat de ville régionale "cœur de territoire" mettant l'accent sur les fonctions de centralité, de pôles d'animation, d'activités et de services qu'elles exercent sur le territoire environnant⁸¹. Dans leur contenu, les contrats devraient inclure les équipements et les services collectifs, mais aussi les fonctions économiques, et s'inscrire dans un projet de territoire englobant à la fois le centre et la périphérie, la ville moyenne et son aire d'influence (bassin de vie et bassin économique). L'adjonction des fonctions économiques renforce le caractère structurant et la cohérence des contrats qui pourraient être le point de convergence des politiques sectorielles de la Région. Outre les équipements et les services, ce nouveau mode d'intervention régional doit prévoir un volet accompagnement destiné à combler le déficit d'ingénierie dont souffrent les villes, en mettant l'accent sur la mise en réseau des acteurs, le transfert de savoir-faire et l'appui à l'innovation sous toutes ses formes. Dans un contexte de compétition mondiale, la nécessité conjointe d'appuyer les villes moyennes et de renforcer la Capitale régionale doit conduire à déployer dans les villes moyennes les équipements et les services nécessaires à leur développement, en complémentarité avec Caen.

Mettre en cohérence la structuration territoriale des villes moyennes

Par souci d'efficacité, une simplification de l'organisation territoriale paraît nécessaire pour limiter l'empilement et l'enchevêtrement de structures, et rationaliser l'ensemble. Au niveau local, les villes sont souvent tiraillées entre plusieurs EPCI et les villes-centres disposent rarement de la majorité des voix malgré leur poids démographique. Le fort émiettement communal et intercommunal⁸² de la Basse-Normandie constitue par conséquent un frein au développement des villes moyennes, d'où l'intérêt pour elles de recomposer les EPCI en fusionnant et/ou élargissant leur périmètre de façon à épouser le mieux possible le contour des bassins de vie. En outre, un rééquilibrage de la représentation tenant davantage compte du poids démographique de la ville-centre faciliterait certainement la détermination et la mise en œuvre des projets, à condition toutefois qu'ils soient toujours élaborés en partenariat avec les différents acteurs publics, économiques et associatifs.

⁸¹ Actuellement, seules les agglomérations de Caen, Cherbourg, Saint-Lô, Flers et Alençon font l'objet d'une convention de programmation dans le cadre du volet territorial du CPER 2007-2013.

⁸² La Basse-Normandie se situe au 19^{ème} rang pour la taille des communes (810 habitants en moyenne en 2009) et au 20^{ème} rang pour la taille des EPCI (11 600 habitants).

Dans son élaboration, le contrat de villes régionales devrait associer la Région, le Département, le Pays et les EPCI concernés, mais aussi l'Etat et les acteurs socio-économiques intervenant sur le territoire. Il ne doit pas se limiter à l'agglomération (centre-ville et banlieue) et bien englober l'espace de vie quotidienne des habitants ("territoires vécus"). Structurant l'aire d'influence des villes, le Pays est un bon espace d'intervention pour organiser le développement des villes et des espaces sur lesquels ils rayonnent (complémentarité et synergie ville-campagne). Du fait de leur caractère structurant, le CESER soutient la pérennité de ces territoires dont l'avenir est aujourd'hui incertain⁸³. Echelon de coopération entre collectivités territoriales et instance de concertation avec les acteurs socio-économiques, les Pays⁸⁴ présentent l'avantage de fédérer les EPCI et les forces vives du territoire, représentées au sein d'un Conseil de Développement, autour d'un projet de territoire⁸⁵.

Dans le Calvados et dans la Manche, les Pays englobent le périmètre des SCOT⁸⁶ qui, en tant qu'outil stratégique de coordination des politiques publiques, permet de préparer les conditions de vie des habitants dans les 20 ans à venir en termes de logement, transport, emploi, économie, éducation, santé, loisirs et environnement. Les SCOT offrent l'opportunité aux villes d'organiser leur développement et de bâtir leur avenir dans une perspective de développement durable, d'où l'importance pour les villes de l'Orne de s'engager dans un tel processus sur un espace englobant l'espace de vie des habitants⁸⁷. Dans une région où le mode de développement urbain conduit à un fort étalement urbain, à une intensification de la mobilité et à une altération du visage des villes (standardisation des espaces d'habitat, économiques et commerciaux), les SCOT permettent de mieux maîtriser l'extension urbaine et d'assurer une meilleure préservation et valorisation des aménités du territoire

Constituer un écosystème de croissance vertueux

Dans un contexte de forte concurrence territoriale et internationale, l'avenir des villes moyennes repose beaucoup sur leur capacité à innover, d'où le rôle stratégique des acteurs publics pour mettre en réseau les acteurs du territoire et créer, localement et régionalement, des synergies entre eux. L'innovation ne se limite pas au domaine technologique, mais englobe l'innovation managériale, sociale, environnementale ou

⁸³ Lire l'étude du CESER sur "les Conseils de Développement en Basse-Normandie" publiée en juin 2009. Etude consultable sur <http://www.ceser-basse-normandie.fr/index.php/publications/etudes-recentes/64-les-conseils-de-developpement-en-basse-normandie>.

⁸⁴ En Basse-Normandie, Valognes et Carentan se situent dans le Pays du Cotentin, Coutances dans le Pays de Coutances, Saint-Lô dans le Pays Saint-Lois, Avranches et Granville dans le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, Bayeux et Vire dans le Pays du Bessin au Virois, Falaise et Condé-sur-Noireau dans le Pays Sud-Calvados, Flers dans le Pays du Bocage, Argentan dans le Pays d'Argentan - Pays d'Auge Ornaïs (PAPAO), Alençon dans le Pays d'Alençon, Mortagne-au-Perche dans le Pays du Perche Ornaïs, L'Aigle dans le Pays d'Ouche, Lisieux, Honfleur, Trouville-sur-Mer et Dives-sur-Mer dans le Pays d'Auge.

⁸⁵ La Charte de Pays définit à l'horizon de 10 ans les orientations du développement du territoire et les moyens de sa mise en œuvre. Elle sert de base pour contractualiser avec l'Etat et la Région dans le cadre du volet territorial du CPER. Représentés au sein du Conseil de Développement, les acteurs de la société civile participent à l'élaboration de la Charte et au suivi de sa mise en œuvre.

⁸⁶ SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale. A quelques exceptions près, les Pays coïncident avec les SCOT dans la Manche et, à l'exception de Caen, les Pays sont tous structurés en plusieurs SCOT dans le Calvados ("SCOT du Nord Pays d'Auge" et "SCOT du sud Pays d'Auge" dans le Pays d'Auge, "SCOT du Pays de Falaise" et "SCOT de la Suisse Normande et Condé" dans le Pays du Sud Calvados, "SCOT du Bessin", "SCOT du Pré-Bocage" et "SCOT du Bocage" dans le Pays du Bessin au Virois).

⁸⁷ Actuellement, seules les villes de Flers et d'Alençon sont engagées dans ce processus (à l'échelle du Pays pour Flers, mais sur le périmètre de l'agglomération à Alençon). Le CESER de Basse-Normandie avait déjà formulé cette préconisation pour l'Orne dans son étude sur les Conseils de Développement.

encore tertiaire dans la sphère du tourisme, de la culture, des services à la personne etc. Le territoire étant le creuset de l'innovation, les villes moyennes doivent veiller à créer un environnement favorable en s'appuyant sur les structures existantes (Pays par le biais des Conseils de Développement, Comités Locaux Emplois-Formation⁸⁸ etc.) ou en suscitant des espaces de concertation et de collaboration spécifiques en fonction des thématiques abordées.

En termes de production, les villes moyennes bénéficient d'un portefeuille d'activités générateur d'emplois dans l'économie locale. Dominé par des activités traditionnelles à faible valeur ajoutée, le tissu productif est très exposé à la mondialisation et subit de plein fouet la crise économique. Les villes moyennes à caractère industriel sont particulièrement touchées dans la région. L'innovation et le niveau de compétences de l'économie constituent le meilleur rempart face à la crise, mais les entreprises ne bénéficient pas localement d'un écosystème de croissance suffisamment dense. Les fonctions de commandement, les formations les plus élevées, les activités de R&D et les services aux entreprises se situent pour la plupart dans les grandes villes, loin des bassins de production. Certaines villes moyennes sont cependant spécialisées et bénéficient de savoir-faire et de potentiels utiles pour l'économie locale et régionale. L'ambition est donc de créer dans les villes moyennes les plus importantes des pôles de compétences s'appuyant sur une spécialisation porteuse, de façon à être réactif et enrayer le recul des activités productives. Ces clusters doivent irriguer l'ensemble des bassins économiques sur lesquels ils rayonnent, en veillant à toucher les PME et les PMI enracinées sur tout le territoire. Dans le domaine industriel, les compétences doivent inclure les services situés en amont (innovation et transferts de technologie) et en aval du processus de production (gestion, marketing et commerce). Maillon du système d'innovation régional, ces pôles de compétences pourraient petit à petit se commuter en plateformes technologiques territorialisées, en visant une plateforme par zone d'emploi. Dans leur fonctionnement, les pôles doivent travailler localement en réseau, mais les entreprises et les acteurs locaux doivent également se nourrir des compétences existantes dans les grandes villes (en particulier la Capitale régionale) et les autres composantes du système d'innovation régional (pôles de compétitivité, Université, autres plateformes technologiques territorialisées etc.). L'écosystème de croissance doit donc se concevoir et interagir à l'échelle régionale.

D'un point de vue pratique, ces pôles de compétences pourraient être initiés et/ou structurés dans les villes les plus importantes en s'appuyant sur les zones d'activités déjà existantes (technopoles etc.) ou en aménageant des éco-parcs technologiques intégrant les principes du développement durable. Géographiquement, ils devraient être facilement accessibles de la gare et des grands axes routiers (autoroute et 2 x 2 voies) de façon à favoriser les liens et les échanges avec les autres pôles régionaux (ou extérieurs à la région, via notamment la LNPN). Pour favoriser l'émergence et la réalisation des projets, un fonds régional spécial pourrait être constitué en associant des partenaires publics et privés (investisseurs). Ces éco-parcs constitueraient l'un des maillons stratégiques pour élever le niveau de compétences des villes moyennes (fonctions métropolitaines en lien avec les spécialisations et savoir-faire du territoire).

⁸⁸ CLEF : Comités Locaux Emploi Formation.

Faire évoluer les formations en lien avec le projet économique des villes

La construction d'un écosystème de croissance vertueux repose sur l'excellence de la R&D, sur l'efficacité des transferts technologiques vers les entreprises, mais aussi sur la qualité et la rationalisation de l'offre de formation. Les villes moyennes offrent déjà une large palette de formations, mais l'essentiel des formations supérieures sont dispensées dans les villes les plus importantes. L'existence de sites d'enseignement supérieur sur le territoire bas-normand (sites secondaires) permet à des étudiants qui ne peuvent pas accéder à l'offre de formation des grandes villes universitaires pour des raisons financières ou culturelles, de suivre des études supérieures relativement près de chez eux (démocratisation). Source d'innovation et d'efficacité pédagogique, ces sites irriguent le territoire régional et facilitent le rapprochement entre le monde économique et les établissements de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans un contexte de concurrence entre Universités, la tendance actuelle est plutôt de concentrer les moyens dans un nombre limité de sites (en privilégiant les grandes villes universitaires), ce qui doit amener les villes moyennes à réfléchir au niveau régional sur l'avenir des formations dispensées localement. L'enjeu est à la fois de consolider l'existant et de faire évoluer l'offre de formation en fonction du projet économique local, en s'appuyant sur les établissements déjà existants (pas de nouvelle implantation). Pour attirer des étudiants et pérenniser les effectifs, les villes doivent se démarquer en se spécialisant et en visant l'excellence dans des domaines scientifiques en cohérence avec les compétences locales (et répondant aux attentes des entreprises locales). Les formations "professionnalisantes" (BTS, DUT et licence professionnelle) doivent être privilégiées, en favorisant (dans la mesure du possible) l'insertion sociale et professionnelle des étudiants par des formules d'apprentissage. Des actions doivent être menées parallèlement en amont auprès des jeunes pour les sensibiliser aux métiers qui souffrent d'un déficit d'image, et qui peinent à remplir les filières de formation et satisfaire les besoins de recrutement des entreprises.

Le calibrage de l'offre locale de formation supérieure doit se faire en liaison avec l'Université de Caen Basse-Normandie et les sites les plus proches, en fédérant les acteurs locaux (établissements d'enseignement supérieur et de recherche implantés localement, collectivités locales, monde socio-économique et pôle de compétences lorsqu'il existe). L'écosystème de croissance doit se construire localement (en alliant proximité et spécialisation), mais aussi au niveau interrégional (en particulier dans le cadre du PRES⁸⁹ Normandie Université). Une meilleure coordination des acteurs de la formation (Région, Rectorat, Université, Ecoles, DRAAF, Pôle Emploi etc.) est par ailleurs nécessaire pour adapter et harmoniser l'offre de formation au niveau régional et sur les territoires. Cette orientation constitue l'un des enjeux du Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (SRES) en cours de préparation.

Au-delà de l'enseignement supérieur, l'offre de formation (à tous niveaux) doit être le mieux adaptée possible aux besoins des bassins économiques, en particulier dans la sphère de la formation continue qui joue un rôle central pour réagir et faire face à la crise, mais aussi pour élever le niveau de compétences et de qualification des actifs tout au long de leur vie. Les formations doivent par ailleurs évoluer continuellement, en particulier dans les secteurs d'avenir porteurs pour la région. Les villes moyennes peuvent s'appuyer dès maintenant sur leurs spécialisations économiques actuelles pour

⁸⁹ PRES : Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur.

faire naître des pôles de compétence, mais elles peuvent aussi acquérir des compétences nouvelles dans des activités à fort potentiel de développement (économie de la connaissance, problématiques sociales, économie sociale etc.). Les spécialisations sur des niches innovantes constituent une opportunité pour renforcer l'attractivité et construire une identité du territoire.

RECAPITULATIF DES PROPOSITIONS DU CESER

Favoriser et améliorer l'accessibilité des villes moyennes sur le territoire

- Intégrer les villes moyennes dans le projet et la négociation de la LNPN
- Achever le maillage routier afin que chaque ville moyenne soit reliée à une 2 x 2 voies ou à une autoroute
- Electrifier les lignes ferroviaires Paris-Granville, Caen-Le Mans et Caen-Rennes
- Elaborer un nouveau plan de transports au niveau régional
- Mettre en place une politique globale de déplacements dans les villes moyennes

Mener des campagnes de promotion pour changer l'image des villes moyennes

- Organiser des campagnes de "marketing territorial" en s'appuyant sur la notoriété de la Normandie

Amorcer une transformation des villes moyennes en profondeur

- Revaloriser les gares, "portes d'entrée" des villes
- Réaménager l'espace situé autour ou à proximité de la gare en construisant un éco-quartier résidentiel et commercial
- Appuyer la démarche régionalement en lançant un appel à projet villes durables "cœur de territoire"

Réhabiliter et rénover les centres urbains

- "Revivifier" les villes moyennes en réhabilitant et rénovant les centres urbains
- Réaliser un Programme Local d'Habitat (PLH) dans les villes moyennes
- Diversifier l'offre de produits immobiliers en fonction des besoins locaux et des populations à attirer
- Engager un vaste programme de mise aux normes énergétiques et environnementales des logements au sein des villes et dans les espaces périurbains

L'enjeu majeur de la culture et des loisirs

- Mettre globalement l'accent sur la culture et les loisirs
- Valoriser et promouvoir les activités culturelles et touristiques en réseau à l'échelle de la Normandie

Pérenniser l'offre de services publics à proximité des habitants

- Préserver les services publics existants pour conforter les fonctions de centralité des villes
- Regrouper et mutualiser les services en créant des pôles de services publics
- Constituer des pôles de santé multidisciplinaires
- Conforter le rôle pivot des hôpitaux publics en complémentarité avec le secteur privé et libéral

Investir dans la ville numérique de demain

- Garantir une couverture au "très haut débit" et au réseau "téléphone portable" sur tout le territoire

- Anticiper et agir dès maintenant pour entrer dans l'ère numérique, en s'appuyant sur le pôle TES pour expérimenter et mettre au point les usages
- Faire des villes moyennes le pivot de la distribution logistique du commerce électronique sur leur bassin

Une gouvernance des villes à l'échelle régionale

- Organiser des Assises Régionales des Villes Moyennes
- Engager des démarches participatives pour impliquer les habitants dans la construction des villes de demain
- Fédérer les villes moyennes, Caen et Cherbourg au sein d'une "Conférence des villes bas-normandes"
- Associer les villes moyennes dans la "Conférence des Exécutifs"

Une politique régionale d'aménagement du territoire en faveur des villes et des territoires sur lesquels elles rayonnent

- Se saisir de l'opportunité de la LNPN pour bâtir une véritable stratégie de développement de la Basse-Normandie intégrant pleinement les villes moyennes
- Mettre en place une politique d'Aménagement du territoire spécifique en faveur des villes moyennes sous la forme de contrat de ville régionale "cœur de territoire"
- Déployer dans les villes moyennes, en complémentarité avec Caen, les équipements et les services nécessaires à leur développement

Mettre en cohérence la structuration territoriale des villes moyennes

- Elargir le périmètre des EPCI de façon à englober le contour des bassins de vie
- Pérenniser les Pays structurant l'aire d'influence des villes (synergie ville-campagne)
- Organiser le développement durable des villes en généralisant les SCOT sur l'ensemble du territoire

Constituer un écosystème de croissance vertueux

- Favoriser l'innovation sous toutes ses formes en mettant localement et régionalement en réseau les acteurs publics et les forces vives du territoire
- Structurer des écosystèmes de croissance à l'échelle des bassins économiques, en mêlant des compétences locales, régionales et interrégionales
- Créer des pôles de compétences s'appuyant sur une spécialisation porteuse dans les villes moyennes les plus importantes
- Structurer ces pôles de compétences en constituant des éco-parcs technologiques

Faire évoluer les formations en lien avec le projet économique des villes

- Promouvoir les métiers peu attractifs mais porteurs d'emploi auprès des jeunes
- Faire évoluer l'offre de formation en fonction du projet économique des villes en consolidant et s'appuyant sur les établissements existants
- Privilégier localement les formations supérieures professionnalisantes (BTS, DUT et licence professionnelle), en favorisant une insertion sociale et professionnelle des étudiants par des formules d'apprentissage
- Mieux coordonner localement et régionalement les acteurs publics et socio-économiques de la formation
- Développer la formation continue pour mieux faire face aux chocs économiques et élever le niveau de compétences et les qualifications des actifs
- Faire évoluer l'offre de formation dans les secteurs d'avenir porteurs en Basse-Normandie

"Nous avons besoin de villes moyennes heureuses"⁹⁰

La Basse-Normandie est constellée de villes moyennes qui occupent une place centrale sur le territoire et jouent un rôle moteur dans l'économie. La densité de villes constitue un atout, mais elles vivent plutôt repliées sur elles mêmes et entretiennent peu de liens entre-elles et avec la Capitale régionale. Au niveau régional, elles ne bénéficient pas véritablement d'une stratégie coordonnée en leur faveur et sont plutôt livrées à elles-mêmes. Les villes moyennes confortent leur vocation résidentielle au service d'une population de plus en plus étalée sur le territoire, mais elles constituent toujours un maillon fort de l'économie régionale dans la sphère productive. Face à la mondialisation, le tissu productif est cependant bousculé et doit s'adapter et innover en permanence pour rester compétitif. Au sein de la région, une dichotomie s'opère entre les villes attractives du littoral et les villes intérieures à l'écart des grands flux d'échanges et de communication. Villes à taille humaine au service des habitants, les villes moyennes possèdent un grand nombre d'atouts sur lesquels s'appuyer, mais elles sont confrontées à de nombreux défis, les plus importants étant sans doute le vieillissement de la population, la fragilité de leur tissu productif, leur relatif isolement, l'étalement urbain (qui déséquilibre leur développement et altère leurs aménités) et la raréfaction des fonds publics (qui limite les ambitions et leurs possibilités d'actions). Les forces extérieures à la région (Grand-Paris, Grand-Ouest etc.) bousculent par ailleurs les équilibres territoriaux et menacent la cohésion de la Basse-Normandie. Les villes moyennes sont aujourd'hui à l'heure des choix. Les visions d'avenir qui ont émergé lors de cet exercice de prospective mené par le CESER, esquisse plusieurs chemins possibles. Comme le disait Maurice BLONDEL, "**l'avenir ne se prévoit pas, il se construit**". Assurément, l'avenir des villes moyennes et de la Basse-Normandie en général va dépendre de la capacité des acteurs de tous niveaux à se forger un destin commun.

"Quelle que soit leur situation, les villes moyennes entendent répondre au défi de leur avenir, vitaliser leur développement économique, créer des emplois, tout en préservant leurs atouts, ceux du cadre de vie. La ville moyenne peut être une ville où il fait bon vivre, quand elle est en réseau, économique et technologique, quand elle ne se replie pas sur elle-même, qu'elle n'en reste pas à la nostalgie des riches heures du passé, mais qu'elle est en mesure d'affronter les défis d'une attractivité retrouvée. Sa chance est de pouvoir conjuguer histoire et inventivité pour permettre à ses habitants de vivre l'expérience d'une "cité". La communauté⁹¹ peut y être sensible plus fortement que dans la Métropole. L'espace y est naturellement organisé et non seulement colonisé par les flux de circulation. Le lien entre l'urbain et le citoyen est y est peut être plus solide, même si "faire société" comme ailleurs est moins immédiat qu'auparavant. Nous avons besoin de villes moyennes heureuses, leur enjeu écologique et économique est celui de tout le territoire".

Le Président,

Jean CALLEWAERT

⁹⁰ D'après Bertrand CASSAIGNE - CERAS Projet - "Chroniques - Villes moyennes" - Mars 2010.

⁹¹ La "civitas".