

876 06 10



DRE BASSE NORMANDIE

REFERENTIEL URBAIN POUR L'ETAT EN BASSE NORMANDIE

Juillet 2001



coopérative conseil
170, rue du Faubourg Saint-Antoine - 75012 Paris
tél : 01 43 79 97 79 - fax : 01 43 79 99 52
E-mail : acadie@acadie-reflex.org

SCOP SARL à capital variable • R.C. 89 B 16413
siret 323 565 994 00023 • ape 741 E

225
URB

SOMMAIRE

I. LE RÉFÉRENTIEL : ENJEUX ET METHODE	3
Un référentiel urbain : pourquoi ?	3
Un référentiel urbain : comment ?	5
II. LES ENJEUX URBAINS EN BASSE NORMANDIE	9
La persistance d'une structure urbaine traditionnelle	9
Trois processus de déstabilisation	10
III. LES ENJEUX D'ACTION PUBLIQUE PAR AGGLOMÉRATION	16
Alençon	17
Flers	18
Cherbourg	20
Saint Lô	21
Caen	22
IV. PRINCIPES OPÉRATOIRES	26
Faire de ce référentiel le point de vue de l'Etat	26
Organiser sur la base de ce référentiel un réseau DRE/DDE	27
Faire émerger un pôle « observation/évaluation » sur l'urbain au sein du réseau Equipement	28
V. ANNEXES	30
Annexe 1 : Etudes mobilisées	30
Annexe 2 : Données élémentaires sur les aires urbaines	31
Annexe 3 : Synthèse comparative des données RGP entre aires urbaines	34
Annexe 4 : Questions à approfondir	35

La Direction Régionale de l'Équipement Basse Normandie s'interroge sur les méthodes et les moyens pour optimiser son intervention dans le champ urbain.

Ce document, s'appuyant sur une démarche d'élaboration partagée avec les personnels de la DRE et des DDE, propose un **référentiel urbain** pour l'État en Basse Normandie, formulant un point de vue sur les enjeux urbains régionaux, une déclinaison ville par ville et des principes de méthode pour l'action.

I. LE REFERENTIEL : ENJEUX ET METHODE

UN REFERENTIEL URBAIN : POURQUOI ?

Le référentiel urbain se distingue fortement de deux exercices connus, à première vue proches.

- Il ne s'agit pas d'un document, tel que l'Etat a pu en produire auparavant, de planification spatiale classique, qui classe les territoires, délimite les espaces et spécifie les fonctions de façon exhaustive. Ce n'est donc pas un « Schéma directeur » régional.
- Ce n'est pas pour autant une projection idéale du devenir des espaces urbains. Il ne s'agit pas d'un « projet de territoire » urbain, comme une collectivité territoriale pourrait l'envisager, mais que l'Etat n'a pas vocation à produire.

Une représentation des enjeux urbains

Il s'agit, sur la base d'une analyse dynamique des ressorts et des mécanismes qui structurent la question urbaine en Basse Normandie (processus et facteurs d'évolution, facteurs de développement et de cohésion, facteurs de risques urbains, économiques et sociaux) d'élaborer et de faire partager au sein des services de l'Etat, régional et départemental, une « représentation » de ce qui fait « bouger » les villes en Basse Normandie et des conséquences de ces évolutions sur l'action de l'Etat.

Pour assurer une fonction stratégique, cette représentation doit privilégier la transversalité à l'exhaustivité des questions abordées, tant sur le registre du diagnostic produit que sur celui des enjeux d'action publique mis en évidence.

Pour l'Etat en région

Le référentiel ne considère pas a priori la Basse Normandie comme une entité cohérente susceptible de faire l'objet d'un schéma d'orientation ou d'un projet d'intervention. L'Etat, pour construire son point de vue, n'est pas lié par les périmètres administratifs, départementaux et régionaux. En revanche, le point de vue régional offre à l'Etat une perspective singulière pour élaborer sa représentation de la question urbaine. Il lui permet de combiner une analyse de chaque ville avec une analyse du système urbain qu'elles constituent à un niveau régional (au sens de « supra-local »). Sans

défendre la « cohérence » de la Basse Normandie, il s'agit de disposer d'une représentation « cohérente », c'est à dire articulant les échelles géographiques, de la question urbaine en Basse Normandie.

Combinant territorialisation, transversalité et animation

Cette représentation doit constituer le socle de l'intervention des services de l'Etat sur les enjeux urbains en Basse Normandie.

A ce titre, elle doit combiner trois fonctions :

- Une fonction de territorialisation des politiques de l'Etat : elle doit permettre de donner un contenu concret aux orientations nationales. Que signifie en Basse Normandie la cohésion territoriale, le renouvellement urbain, le développement durable... ? Comment adapter en actes ces valeurs aux réalités territoriales ?
- Une fonction de transversalité entre les différents services de l'Etat : elle doit permettre de mobiliser de manière cohérente, en fonction d'un cadre commun, les différentes politiques sectorielles et les différents leviers (prestations, réglementation, financements) de l'Etat, et ce tant au niveau régional que départemental.
- Une fonction d'animation territoriale : elle doit permettre à l'Etat local de dialoguer et de négocier avec les collectivités territoriales porteuses de leurs projets, en disposant d'un point de vue argumenté et d'une offre cohérente de moyens et de dispositifs à placer dans la « corbeille » de la contractualisation.

Autrement dit, il ne s'agit ni de rééditer les exercices de planification spatiale ni de se substituer aux collectivités territoriales par la formulation de projets, mais de « mettre l'Etat régional/ départemental en action ». Le référentiel constitue un outil de l'efficacité de l'Etat sur les questions urbaines. Il n'a pas pour prétention de réorienter la totalité de l'action de l'Etat, largement contrainte par les engagements et réglementations en vigueur, mais d'en infléchir globalement le sens et la portée en mobilisant de façon cohérente la part de marge de manœuvre dont il dispose.

UN REFERENTIEL URBAIN : COMMENT ?

La construction d'un référentiel urbain est un exercice qui relève de la sphère des politiques publiques. Il ne s'agit donc pas d'abord de procéder à une analyse exhaustive de la situation des villes en Basse Normandie. Il s'agit de construire un cadre interprétatif qui opère la liaison entre les données disponibles —ou à recueillir— et les enjeux de l'action publique. Autrement, l'élaboration d'un référentiel urbain consiste à lier connaissance et action.

A cette première caractéristique s'en ajoute une deuxième, tout aussi importante. Ce cadre de liaison entre connaissance et action s'adresse à l'État, et pas à n'importe quel acteur public. Ce n'est donc pas la totalité des enjeux du rapport entre connaissance et action qui fait l'objet du référentiel mais, essentiellement, ceux qui relèvent de la responsabilité de l'État.

Ces deux partis pris —un référentiel pour l'action, un référentiel pour l'État— conduisent à une forme particulière du recueil de données et de leur mise en forme.

La combinaison des échelles

A la différence des collectivités territoriales, l'État n'est pas lié à une échelle particulière —la commune, l'agglomération, le pays, le département ou la région. Même si l'État est localisé, à l'échelon départemental ou régional, son action décrit *toutes les échelles territoriales*. C'est même, au-delà des prérogatives « régaliennes » sa principale caractéristique par rapport aux collectivités territoriales notamment. Il n'est donc pas tenu à un seul périmètre, quel qu'il soit.

La première méthode d'élaboration du référentiel territorial consiste à construire un cadre qui situe l'enjeu urbain bas normand à *toutes les échelles*, depuis les questions intra urbaines (cohésion, développement, gouvernance) jusqu'aux questions extra régionales (incorporation à des espaces plus vastes, influences de mécanismes et de phénomènes extérieurs), en passant par les relations inter urbaines à l'intérieur de la région (hiérarchie, complémentarité, présence ou absence de relation).

Ceci conduit à construire le référentiel de façon systémique autour de trois échelles :

- L'échelle intra urbaine : comment caractériser la situation *intérieure* des villes bas normandes ?
- L'échelle inter urbaine : comment caractériser les relations entre les villes de Basse Normandie et leurs *fonctions* respectives ?
- L'échelle interrégionale et au-delà : comment caractériser la situation des villes de Basse Normandie au sein des divers espaces qui les environnent ?

Deux principaux registres de connaissance sont mobilisés pour informer ces questions :

- Des données, quantitatives ou qualitatives, relatives aux flux auxquels ces villes sont soumises (flux résidentiels, flux liés aux échanges domicile-travail, relations économiques).
- Des données relatives aux spécificités de ces villes, les unes par rapport aux autres et par comparaison à d'autres espaces : spécialisation sociale, spécialisation démographique, spécialisation économique.

La cohésion sociale et territoriale

Dans l'élaboration du point de vue de l'État, la question de la cohésion sociale et territoriale joue un rôle central. Cet enjeu s'exerce à toutes les échelles : intra urbaine —avec, notamment, la politique de la ville ; interurbaine —avec, notamment, le souci d'équilibre régional, consistant à aider chaque ville à trouver sa place et ses fonctions au sein d'un système urbain plus global ; interrégionale, avec le souci que la Basse-Normandie ne demeure pas à l'écart des principaux flux de développement économique, social et territorial.

Ce deuxième objectif conduit à trois principes de méthode :

- L'usage de données qui constituent autant d'indicateurs de cohésion. Cela amène à privilégier les sources relatives à l'emploi et, notamment, celles qui décrivent l'emploi salarié privé (source UNEDIC), des sources relatives au revenu des ménages et à la composition de ce revenu —salaires privés, revenus du capital, salaires publics, transferts divers— (source DGI), des sources relatives à la démographie (INSEE).
- Le traitement de ces données selon des modalités qui permettent des comparaisons entre les villes, ce qui conduit à utiliser notamment la technique des indices pondérés par le poids de la population de chaque ville (ou aire urbaine, selon l'échelle choisie). L'usage des indices (par exemple en prenant la moyenne régionale comme base 100) permet de visualiser des indices de localisation (telle caractéristique est représentée x fois plus dans telle ville qu'à l'échelle régionale) et des indices de spécialisation (telle caractéristique progresse x fois plus vite dans telle ville qu'à l'échelle régionale).
- L'usage privilégié de données relatives aux tendances et dynamiques observables. Parce que l'action publique a pour finalité et ambition réaliste d'infléchir ces tendances, elle doit, tout en prenant la mesure des effets de structure, d'abord en apprécier les tendances d'évolution à court et moyen termes.

Ces données sont complétées par des informations plus qualitatives tant à propos de questions spécifiques telle, la situation du marché du logement que pour caractériser les logiques des collectivités territoriales, en fonction desquelles l'Etat doit se positionner.

L'adaptation à la situation locale

Il s'agit enfin, en lien avec les deux principes de base énoncés ci-dessus, d'approcher de la manière la plus opératoire possible la *situation singulière de chaque ville*. On le comprend, il ne suffit pas de se satisfaire de réponse du type « les situations sont partout les mêmes mais à chaque fois différentes ». Il s'agit de montrer comment chaque ville réagit de *façon particulière* aux influences des diverses échelles et à l'enjeu de cohésion sociale et spatiale. Autrement dit, le référentiel doit montrer quelle est la *formule locale* de la relation entre le jeu des échelles et les facteurs de cohésion ou de dissociation, afin d'y adapter l'action de l'Etat, c'est à dire la territorialiser.

Deux principes de méthode sont ici privilégiés :

- L'analyse synoptique multicritère : toutes les villes sont regroupées dans un même tableau et l'on s'efforce de donner à voir par comparaison la combinaison spécifique des différents indicateurs de cohésion (démographie, emploi, revenu).
- L'analyse des relations ville - territoire : étalement urbain, situation relative de l'emploi, migrations quotidiennes, etc.

L'ensemble de ces données est complété par des contributions qualitatives des DDE concernées.



Pour résumer, si la fabrication du référentiel urbain de l'Etat s'appuie sur la mobilisation de données analytiques, elle vise moins à établir un « diagnostic » de la situation locale qu'à en fournir une « représentation ».

Méthode d'élaboration du référentiel urbain

A quel problème veut-on répondre ?	Que cherche-t-on ?	Comment traiter les données ?
La situation des villes à toutes les échelles (intra urbaine, intra régionale, inter régionale)	<ul style="list-style-type: none"> - les flux : migrations résidentielles, migrations quotidiennes, relations économiques - les stocks : spécialisation sociale, spécialisation économique 	<ul style="list-style-type: none"> - l'analyse des flux aux différentes échelles : comment les villes sont-elles (ou non) interdépendantes ? sont-elles ou non soumises à des influences extérieures et lesquelles (résidentielles, économiques, politiques...) ? - la comparaison des stocks : quelles sont les spécialisation des villes les unes par rapport aux autres ?
La cohésion sociale et territoriale	<ul style="list-style-type: none"> - les facteurs de cohésion et de dissociation socio-spatiale : démographie, emploi, revenu - l'évolution de ces facteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - traitement en indice de localisation de l'emploi, des diverses composantes du revenu, des catégories d'âge... - traitement en indice de spécialisation de ces mêmes données (indice d'évolution dans le temps)
L'adaptation à la singularité de chaque ville	<ul style="list-style-type: none"> - Comment chaque ville réagit-elle au jeu des échelles et aux facteurs de cohésion et de dissociation ? 	<ul style="list-style-type: none"> - analyse synoptique multicritère - analyse des relations ville/territoire

II. LES ENJEUX URBAINS EN BASSE NORMANDIE

LA PERSISTANCE D'UNE STRUCTURE URBAINE TRADITIONNELLE

Du point de vue urbain, la région Basse Normandie se caractérise par la persistance d'une armature urbaine hiérarchisée, liée à une répartition spatiale de l'activité économique, fondant une distinction ville-campagne encore prégnante.

Une armature urbaine hiérarchisée

La hiérarchie des tailles et des fonctions est clairement lisible dans l'espace bas normand : capitale régionale, villes moyennes chef-lieu (ou jouant un rôle particulier comme Cherbourg), bourgs ruraux, etc... On a le sentiment d'une armature urbaine « à l'ancienne » où chaque entité est « à sa place ».

Une répartition spatiale de l'activité économique

Cette hiérarchie est largement liée à l'héritage de l'industrialisation de la région, notamment des années 1950 à 1970 (ces industries des « trente glorieuses » venant se greffer sur un tissu urbain préexistant). Ces industries de main d'œuvre déployaient une logique spatiale classique : sièges sociaux ou régionaux dans la capitale régionale, centres administratifs et logistiques dans les villes moyennes, fabrication dans les petites villes ou les bourgs ruraux. Cette répartition de l'activité, parallèle à la répartition des fonctions de services, lie entre elles les différentes entités urbaines de la région, dans une relative autonomie. A cette organisation hiérarchique s'ajoute, comme ailleurs en France, un développement d'exception, a-territorial, par volonté étatique, sur le Nord Cotentin.

Une distinction ville /territoire encore marquée

La distinction urbain/rural a encore du sens en Basse Normandie, si on la compare à d'autres régions métropolitaines. La population rurale et agricole y est encore forte. Les villes jouent un rôle de centres de services pour les espaces ruraux.

Avec un certain retard en regard d'autres régions françaises, structurées de façon proche (Midi Pyrénées par exemple) **cette armature urbaine « à l'ancienne » se trouve aujourd'hui déstabilisée par trois processus** à la fois exogènes et endogènes :

- à l'échelle inter-régionale, l'incorporation économique et sociale à des espaces plus vastes,
- à l'échelle interurbaine, la métropolisation,
- au niveau local, l'obsolescence du cadre urbain.

TROIS PROCESSUS DE DESTABILISATION

L'incorporation à des espaces plus vastes

Les processus observables

La Basse Normandie est longtemps apparue comme un espace plutôt périphérique et autonome, à l'abri des influences externes.

L'amplification des mobilités et les mécanismes d'intégration économique conduisent à réviser cette représentation et à observer un processus d'incorporation progressive de la Basse Normandie à des espaces plus vastes. Trois types d'influences extérieures sont observables :

- Celles relevant du Bassin Parisien, qu'il s'agisse des incidences du développement résidentiel aux franges de celui-ci ou sur le littoral, ou des effets de l'interdépendance économique croissante de la métropole caennaise et de l'Île de France.
- Celles relevant de l'Arc Atlantique ; il s'agit moins en fait d'une incorporation globale à cet espace que d'une influence de ses pôles les plus proches (Rennes – Le Mans).
- Celles relevant de l'Arc Manche ; on entend par-là les premiers signes décelables du renforcement des relations avec l'Angleterre (trafic marchandises et dynamiques portuaires, développement résidentiel sur le littoral Cotentin...).

Les problèmes posés

Ces processus d'incorporation progressive à ces trois espaces plus vastes induisent deux types de déstabilisation pour les villes de Basse Normandie.

Les effets de la contiguïté : concurrences et spécialisations

Ces influences extérieures se manifestent d'abord par des effets de contiguïté sur les franges de la région :

- le Perche et le Bassin Parisien,
- Alençon et Le Mans,
- le Sud Manche et la Bretagne...

Les problèmes posés aux villes apparaissent alors relever de processus de concurrence ou de spécialisations fonctionnelles réciproques (cf. Le Mans « pôle économique » pour Alençon ?).

Les effets de la connexité : commandements et dépendances

Simultanément, ces influences extérieures placent en relation d'(inter ?)dépendance des territoires et villes distants, hors et en Basse Normandie :

- l'Île de France et Caen sur le plan économique,
- le littoral Cotentin (Granville) et Paris sur le plan résidentiel.

Ces processus de renforcement du « commandement » des villes de Basse Normandie par l'extérieur constituent bien un facteur de déstabilisation. Mais il ne s'agit pas nécessairement d'un problème, sous certaines conditions la « dépendance » peut constituer un atout pour ces villes.

L'enjeu de (re)positionnement pour l'Etat

Pendant longtemps, l'enjeu majeur pour l'Etat en Basse Normandie portait sur le désenclavement de ce territoire. On peut estimer que celui-ci est aujourd'hui largement acquis. Même si certains atouts (aéroport – TGV) font défaut, la Basse Normandie apparaît comme un territoire maillé, ouvert sur l'extérieur. Par contre coup, elle s'ouvre à des influences multiples.

Cette « réussite » de l'action d'aménagement de l'Etat, et le changement de donne induit, conduisent l'Etat à renouveler son référentiel d'intervention. Il ne s'agit plus principalement de désenclaver la Basse Normandie. La mission de l'Etat ne consiste pas pour autant à « résister » à l'éclatement possible de cette région, ce qui peut constituer la position légitime du Conseil Régional. L'enjeu pour l'Etat est sans doute d'une autre nature : **comment négocier une place optimale pour chaque territoire bas normand dans le jeu des influences extérieures ?**

La métropolisation, aux échelles interurbaines

Les processus observables

Le processus de métropolisation qui affecte —tardivement— la Basse Normandie se manifeste au moins de trois façons :

- une « hypertrophie » relative de la métropole caennaise, qui, tant en termes de poids démographique que d'aire urbaine, apparaît de plus en plus hors d'échelle, au regard du reste de l'armature régionale ;
- une dynamique généralisée de *périurbanisation* qui affecte l'ensemble des villes de la région, quelles que soient leurs tailles ;
- une « implosion » de la catégorie des *villes moyennes* qui faisait la spécificité de l'armature urbaine régionale. A tailles équivalentes, ces villes présentent des visages (dynamiques d'évolution, fonctions assurées...) totalement hétérogènes (cf. Flers et Argentan par exemple).

Les problèmes posés

Ces constats mettent en évidence trois types d'enjeux pour l'action publique.

- En premier lieu, il s'agit d'intervenir vis à vis de la double dynamique *d'aspiration et de déconnexion* qu'instaure la métropole caennaise vis à vis du territoire régional. D'un côté, Caen « attire », sur un plan démographique, l'Orne et le Calvados. De l'autre, la dynamique économique caennaise est de plus en plus déliée de celle du tissu régional (cf. le profil des centres de recherche par exemple). Dans cette configuration, concilier compétitivité et cohésion territoriale devient un enjeu majeur.
- Le second enjeu tient au renforcement de dynamiques de *spécialisation économique* par territoires qui transgressent l'organisation urbaine régionale : ainsi le développement agroalimentaire dans le Centre Manche, l'automobile sur la vallée de l'Orne, le tourisme sur le littoral... Ces dynamiques économiques —positives localement— tendent d'une part à délier encore davantage les territoires urbains de leur *relation « hiérarchique »* à la *capitale régionale*, et d'autre part à brouiller les cartes de *l'armature urbaine* : ce développement économique ne tient pas compte des « règles habituelles » de localisation (taille et accessibilité des villes). Il s'agit de mettre en place les conditions pour que ces nouvelles formes de développement économique puissent être profitables à l'organisation urbaine régionale.
- Le dernier enjeu est davantage prospectif. Si l'on suit les projections démographiques, les axes *d'urbanisation future* vont largement s'affranchir de la localisation et de la structure de l'armature urbaine actuelle, en privilégiant le littoral du Cotentin, celui du Calvados et la continuité du Bassin Parisien jusqu'aux limites de l'aire urbaine caennaise. L'action publique doit s'organiser en fonction de ces tendances prévisibles.

L'enjeu de (re)positionnement pour l'Etat

On peut, après coup, reconstituer le référentiel qui a fondé l'action de l'Etat jusqu'à maintenant sur ce registre de l'organisation interurbaine. Il s'agissait de renforcer une armature urbaine polarisée sur Caen. Le réseau en étoile des infrastructures de transports ou l'équipement universitaire caennais en témoignent.

Les constats précédents montrent que cette organisation est singulièrement mise à mal. Face aux problèmes posés par cette évolution, l'enjeu pour l'Etat change radicalement. Il lui faut aujourd'hui moins organiser les relations interurbaines que **globalement repenser les rapports entre les villes et les territoires pour réagir à leur dissociation progressive et ce sur au moins trois plans** :

- Caen et le territoire régional,
- les villes et les espaces économiques,
- les villes et les espaces en voie d'urbanisation (littoral notamment).

Les transformations intra-urbaines

Les processus observables

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut souligner que l'organisation interne des villes de Basse Normandie fait apparaître :

- Une différenciation locale des phénomènes d'étalement urbain : après la vague généralisée des années quatre vingt, les dynamiques de croissance spatiale des villes se diversifient, sans lien univoque avec les tendances démographiques (cf. Argentan et Lisieux : même stabilité démographique, et étalement urbain stoppé pour l'une, maintenu pour l'autre).
- Un déficit de diversité et d'attractivité d'un parc de logements marqué plus qu'ailleurs par la bipolarisation autour de deux segments homogènes :
 - le collectif d'après-guerre,
 - l'individuel périurbain récent.
- Des structures de gestion urbaine héritées des années soixante dix (faiblesse politique de l'intercommunalité, déficit d'agences d'urbanisme...).

Les problèmes posés

En regard de ces constats, l'action publique locale est confrontée à deux enjeux majeurs :

- Globalement, au sein de chaque ville, on assiste au basculement d'une logique de transformation massive et univoque (l'extension périurbaine en individuel) vers des *dynamiques territoriales et des attentes sociales de plus en plus diversifiées*. Ainsi de façon générale, parce que la périurbanisation tend à apparaître davantage comme un état de fait (un stock) qu'un processus en cours (un flux), l'action publique est confrontée :
 - à l'effacement du modèle simple centre/périphérie au profit de dynamiques urbaines plus complexes relevant d'organisations polycentriques, par « quadrants angulaires »...
 - à la diversification des cycles de vie de l'ex-catégorie homogène des « périurbains » ;
 - à la superposition difficile des marchés résidentiels saisonniers et sédentaires ;
 - à la diversification des demandes sociales en matière d'habitat et de services.

L'action publique doit s'adapter à cette nouvelle donne de l'organisation et de la gestion urbaines.

- Par contre coup, le second problème posé à l'action publique par ces transformations urbaines est celui de son propre *renouvellement, institutionnel et humain*. Il s'agit notamment de définir des fonctionnements intercommunaux qui sortent des sentiers battus (intercommunalités techniques centre/périphérie, dépendance vis à vis de l'Etat...).

L'enjeu de (re)positionnement pour l'Etat

On peut considérer que jusqu'à présent l'Etat s'est peu manifesté sur ce registre de l'intra-urbain, intervenant soit de façon ponctuelle —dans une logique de « réparation » localisée (la politique de la ville)—, soit de façon périphérique, au nom de la lutte contre l'étalement urbain.

L'enjeu pour l'Etat consiste donc à **construire un positionnement global sur la question intra-urbaine, autour d'une logique de renouvellement de la gestion de villes** à la fois dilatées et transformées. Cela suppose pour l'Etat la fabrication de « représentations » des fonctionnements internes des agglomérations de Basse Normandie, dont il ne dispose pas pour l'instant.

LA QUESTION URBAINE EN BASSE NORMANDIE	INCORPORATION A DES ESPACES PLUS VASTES	METROPOLISATION A L'ECHELLE INTERURBAINE	TRANSFORMATIONS INTRA-URBAINES
Processus observables	Influences accrues : - du Bassin Parisien - de l'Arc Atlantique - de l'Arc Manche	- hypertrophie caennaise - périurbanisation généralisée - implosion de la catégorie villes moyennes	- différenciation de l'étalement urbain - déficit d'attractivité de l'offre d'habitat - faiblesse de la gestion urbaine
Problèmes posés	- Concurrences et spécialisations aux franges - Commandement et dépendances par connexité	- aspiration et déconnexion de Caen - dissociation ville/développement économique - dissociation ville/urbanisation	- diversification de l'organisation urbaine et des attentes sociales - renouvellement institutionnel et humain
Enjeu de repositionnement pour l'Etat	Passer du désenclavement de la Basse Normandie à l'optimisation de la place de chaque agglomération dans le jeu des influences	Passer de l'organisation de l'armature urbaine autour de Caen à la maîtrise des relations villes/territoires	Passer d'une intervention marginale (réparation + périphérie) au renouvellement de la gestion urbaine

III. LES ENJEUX D'ACTION PUBLIQUE PAR AGGLOMERATION

Trois types de transformations affectent la question urbaine en Basse Normandie :

- à l'échelle inter-régionale, l'incorporation des villes de Basse Normandie à des ensembles plus vastes ;
- à l'échelle interurbaine, l'implosion de l'armature urbaine et la recomposition des rapports entre les villes et leurs territoires ;
- au sein des agglomérations, l'éclatement des « modèles urbains » et le difficile renouvellement de la gestion urbaine.

Ces processus de transformation touchent —avec un certain retard en regard d'autres ensembles régionaux français— la plupart des villes de Basse Normandie et manifestent le passage d'une armature de villes-centres d'un territoire rural à un système urbain à la fois interdépendant et diversifié.

La dynamique de ce processus de transformation induit une « complexification » du paysage urbain bas normand : chaque ville constitue une combinaison particulière de l'ancien modèle et du nouveau. Cette complexification du paysage urbain invalide les catégories descriptives habituellement utilisées : des villes relevant d'une même strate peuvent connaître des dynamiques très différentes (cf. Saint Lô et Alençon par exemple ou Lisieux et Flers). De même elle rend réversibles les indicateurs ou liens de causalité traditionnels : ainsi le repli démographique n'est pas nécessairement corrélé à un marasme économique (Flers ou Alençon) ; l'accessibilité aux infrastructures n'est pas un facteur univoque de développement (cf. Flers et Lisieux).

Dès lors, les politiques de l'Etat reposant sur ces catégories descriptives (par exemple le désenclavement par les infrastructures) sont déstabilisées et les valeurs défendues par l'Etat au niveau national doivent être adaptées dans leur formulation même à la singularité des situations locales.

Afin de définir pour chaque agglomération une orientation stratégique adaptée, l'Etat doit donc caractériser cette agglomération en s'affranchissant des catégories descriptives habituelles, et en privilégiant une analyse dynamique, si possible prospective, des tendances d'évolution prévisibles.

Pour ce faire, on peut, en Basse Normandie, tirer parti du « retard » chronologique qui spécifie cette région dans le processus de modernisation urbaine. En effet, ce décalage chronologique constitue une opportunité pour tenter de formuler —par comparaison avec d'autres situations urbaines plus avancées— des hypothèses d'évolution pour les agglomérations de Basse Normandie, et les relations qui les lient. Une telle capacité des services de l'Etat à observer globalement le système urbain bas normand et chacune des villes qui le compose, en le comparant à d'autres situations françaises peut contribuer à construire une position spécifique de l'Etat régional et départemental.

Il s'agit donc ici, au travers de ce référentiel, dans un premier temps de caractériser la dynamique d'évolution prévisible de chaque agglomération.

Dans un second temps, pour chacune de ces agglomérations, le référentiel a pour but de permettre à l'Etat local, à partir de ce point de vue analytique d'identifier les enjeux principaux qu'il doit traiter : comment conforter les tendances observées porteuses de développement tout en conjurant les risques qu'elles induisent vis à vis de la cohésion territoriale, et ce à toutes les échelles ?

Enfin, ce référentiel esquisse pour chacune des agglomérations une logique de mise en œuvre de l'action de l'Etat en regard de ces enjeux. Il s'agit de proposer un mode de faire combinant la mobilisation des politiques sectorielles de l'Etat, l'usage ad hoc des procédures et dispositifs dont il dispose et enfin son positionnement au sein du système d'acteurs locaux.

ALENÇON

Tendances observées

Les éléments d'analyse disponibles sur Alençon révèlent un processus d'intégration progressive entre Le Mans et Alençon, probablement renforcé par l'ouverture de l'A 28. Sur la base des fonctions classiques d'un chef lieu de département, ce processus induit pour Alençon une spécialisation nouvelle et croissante des activités autour des services aux ménages et commerces, au détriment du socle industriel antérieur, même si on peut noter, sur ce registre industriel, le développement de la filière « plasturgie ».

Par contre coup, cette agglomération, en dépit d'une stagnation démographique, bénéficie d'une croissance de l'emploi non négligeable.

Enjeux pour l'Etat

On peut estimer qu'Alençon évolue progressivement d'un modèle de ville polyvalente assise sur les deux moteurs des services publics et de l'industrie vers un modèle d'intégration systémique et de spécialisation, en lien avec Le Mans. Ce processus paraît bénéfique à court terme mais présente des risques liés à la perte de diversité.

On peut établir une comparaison avec le cas de Beauvais —ville chef lieu à forte composante industrielle— dont la dynamique de développement et de cohésion sociale actuelle est liée à son intégration progressive (comme pôle de services) au système urbain Nord francilien (Picardie – Val d'Oise).

L'enjeu pour l'Etat pourrait consister, d'une part à prendre en compte, au travers de ses politiques et de ses outils le caractère trans-régional de l'agglomération alençonnaise (Nord Sarthe), et d'autre part à accompagner ce processus d'intégration Alençon/Le Mans en veillant particulièrement aux risques induits par cette spécialisation relative d'Alençon.

Logique de mise en œuvre

Pour faire face à ce double enjeu d'extension « transfrontalière » de l'agglomération alençonnaise et d'intégration Le Mans/Alençon, l'action efficace de l'Etat passe par un préalable : une coordination affirmée de ses services entre Basse Normandie et Pays de Loire, Orne et Sarthe.

Si l'Etat souhaite amplifier les effets positifs de la constitution d'un bipôle Alençon/Le Mans, il doit sur le registre politique interpeller de façon cohérente, à ce sujet, les différentes collectivités territoriales concernées.

Il doit prendre appui sur une mobilisation coordonnée de ses propres politiques sectorielles afin d'« amorcer » cette stratégie en entraînant dans sa suite l'ensemble de l'action publique locale.

Cette stratégie territoriale doit ainsi être déclinée en matière de :

- politique de déplacements : navettes TER, covoiturage A28...
- politique d'aménagement urbain : fonction de la zone de périurbanisation au Sud d'Alençon ;
- politique de l'habitat : spécialisations relatives des deux marchés locaux de l'habitat ;
- politique de développement économique et d'emploi : spécialisations relatives des zones d'activités, gestion à l'échelle du bipôle de la reconversion des salariés de Moulinex ;
- politique d'équipements et de services : spécialisation en réseau des équipements sanitaires, éducatifs et culturels d'échelle d'agglomération...

FLERS

Tendances observées

On observe à Flers un processus positif d'adaptation de l'« ancien modèle urbain », d'une ville à la fois spécialisée (industrie) et pôle de services de pays. Cette capacité d'adaptation sur lui-même de ce modèle tient semble-t-il à trois facteurs :

- la présence d'un capitalisme local,
- le volontarisme politique,
- et paradoxalement un certain enclavement géographique.

On comprend ainsi les tendances observées et la conjonction paradoxale d'une croissance de l'emploi et d'une chute démographique : la résistance de l'ancien modèle urbain s'accompagne d'une faiblesse de ce qui fait l'attractivité urbaine contemporaine. Le dynamisme du bassin d'emploi (la Vallée de l'Orne) a pour corollaire la défaillance du bassin d'habitat (l'agglomération de Flers).

Enjeux pour l'Etat

Ce constat instantané doit être interrogé en perspective : jusqu'à quand ce renouvellement économique de l'ancien modèle urbain sur lui-même peut-il faire l'économie d'un fonctionnement plus contemporain d'une ville disposant des caractéristiques de l'attractivité urbaine ? Cette interrogation est d'autant plus aiguë dans un contexte à venir d'« ouverture » territoriale (barreau autoroutier/A88).

Cette situation évoque le cas bien connu du Choletais, qui a comme la région de Flers su renouveler et rendre performante l'économie productive locale dans un contexte de relatif isolement. Aujourd'hui ouvert et soumis aux influences de Nantes et Angers, ce territoire est en crise larvée et doit repenser l'ensemble de ses fonctions.

En regard de cette expérience —et des risques qu'elle souligne— l'enjeu pour l'Etat consiste à proposer ou suggérer à l'agglomération de Flers les atouts urbains à même de préparer son ouverture à venir. L'Etat doit privilégier toutes les actions visant à contribuer à constituer une « qualité urbaine » pour ce territoire.

Logique de mise en œuvre

Dans un contexte qui voit la population fuir un territoire à l'économie performante, l'Etat doit viser à rétablir une interaction positive entre bassin d'habitat et bassin d'emploi. D'un point de vue politique, l'Etat doit se situer dans une position anticipatrice en regard des acteurs locaux.

Il doit mobiliser ses propres politiques autour de deux axes majeurs :

- tenter de « fixer » les populations résidentes en aidant la collectivité locale (ville-centre) à construire un projet urbain de qualité et en développant l'offre en services publics (éducation/formation notamment) ;
- accompagner les acteurs économiques locaux en veillant aux risques de déstabilisation du système productif local, par le désenclavement à venir de ce territoire.

CHERBOURG

Tendances observées

Cherbourg présente les caractéristiques d'une « ville d'Etat », très spécialisée dans l'industrie, exerçant un faible commandement sur son territoire et en crise globale.

Cette crise —d'un point de vue territorial— se manifeste sous la forme de processus de fragmentation ou de concurrence en cascade, à toutes les échelles, vis à vis du Cotentin dans son ensemble (indifférence des autres villes de la Manche), du Nord Cotentin (rivalité avec les districts de la Hague et des Pieux) et de sa périphérie (poursuite de la périurbanisation en dépit de la chute démographique).

Enjeux pour l'Etat

On peut penser qu'un des facteurs majeurs des difficultés de Cherbourg tient à son isolement territorial : cette ville « tourne le dos » à son territoire, n'en a jamais tiré parti. Sa dépendance en regard de décisions ou « d'aubaines » nationales compromet gravement sa capacité à « s'en sortir par elle-même ».

Dans une telle situation, la comparaison avec le cas de Brest peut être instructive. Comme Cherbourg, cette ville d'Etat était isolée ; mais elle semble aujourd'hui avoir surmonté la crise de son modèle fondateur de développement en s'appuyant sur son territoire —le Pays de Brest— qui devient le moteur d'une nouvelle dynamique de la ville.

On peut envisager —par analogie— s'appuyer sur les territoires du Cotentin pour redynamiser la ville de Cherbourg. L'enjeu pour l'Etat consisterait alors à inciter l'agglomération cherbourgeoise à faire une « offre urbaine » aux territoires périphériques aujourd'hui en situation plutôt favorable (La Hague ou le littoral ou le rural en voie de résidentialisation), afin d'en capter les revenus. Cela passe par une stratégie de développement de services aux ménages (culture, tourisme, santé, éducation...) et d'attraction des flux de passagers transitant par Cherbourg.

Logique de mise en œuvre

Dans le cas de Cherbourg, l'enjeu principal pour l'Etat consiste à tenter de faire profiter Cherbourg de son positionnement territorial (développement du Nord Cotentin et du trafic transmanche). Sur le plan politique, il s'agit pour l'Etat local de sortir Cherbourg de son « extra-territorialité » et de sa

dépendance directe à l'Etat central. Il faut pour cela replacer institutionnellement Cherbourg dans le jeu territorial. Pour ce faire, l'Etat doit appuyer les efforts du Conseil Général (création d'un syndicat mixte) et faire évoluer en ce sens le Conseil Régional.

En termes de procédures l'Etat doit privilégier la contractualisation à l'échelle du Pays qui permet de nouer ces liens entre Cherbourg et son territoire, à condition toutefois d'élaborer un projet de territoire qui évite le plaidoyer incantatoire pour la reconversion de l'économie productive cherbourgeoise.

Dans cette perspective, l'Etat peut mobiliser ses propres politiques sectorielles autour de trois axes :

- le *maillage optimal des infrastructures à l'échelle du Nord Cotentin vers Cherbourg* (qualité de l'exploitation notamment) ;
- la *concentration des moyens liés aux procédures contractuelles autour de quelques projets* à dimension urbaine et à forte visibilité :
 - la cité de la Mer,
 - la relation ville/port,
 - le lancement d'« événements » majeurs, culturels et de loisirs,
- le *renforcement de la fonction symbolique de commandement territorial de Cherbourg* et de son offre en services, au travers d'une « montée en régime » des services locaux de l'Etat :
 - étoffement de la sous préfecture,
 - renforcement de la DDE...

SAINT LO

Tendances observées

Saint Lô apparaît comme une ville chef lieu de département, à la démographie vieillissante et pourtant en relative bonne santé économique.

Cette capacité à revivifier discrètement le fonds de polyvalence des activités locales tient à la persistance d'un modèle de centralité rurale (activités agroalimentaires et bancaires, plus services publics). On peut se demander jusqu'à quand ce modèle ne sera pas déstabilisé par la progression de l'influence caennaise.

Enjeux pour l'Etat

On peut estimer que, derrière une apparente stabilité, Saint Lô amorce lentement un processus de transformation.

Les indicateurs observés suggèrent en effet une comparaison avec la situation de Montauban. Après un long temps de latence, ce chef lieu de préfecture semble aujourd'hui tirer parti d'une embellie, sous l'effet de son intégration résidentielle progressive à la sphère toulousaine.

En l'absence d'éléments permettant de conforter cette hypothèse, l'Etat doit assurer vis à vis de Saint Lô, une fonction de « maintenance » territoriale : garantir la « réactivité » future d'une agglomération en regard d'une possible déstabilisation à terme par l'effet de la métropolisation caennaise.

Logique de mise en œuvre

Dans cette perspective, l'Etat peut se contenter d'accompagner le projet local de territoire émergent à l'échelle du pays. Il peut à ce titre contribuer à ce projet en mobilisant ses politiques sectorielles autour de deux questions :

- les *conditions d'un « rajeunissement » démographique de l'agglomération* (politique d'affectation de ses fonctionnaires ?) ;
- la *capacité de renouvellement du secteur économique des industries agroalimentaires*.

Au-delà de ces contributions, les services de l'Etat doivent établir un dispositif de « veille » relatif aux évolutions à venir de ce territoire aujourd'hui discret.

CAEN

Tendances observées

La situation caennaise met en évidence une dualité fonctionnelle. D'un côté, Caen génère un processus d'aspiration urbaine, démographique vis à vis du reste du territoire régional. De l'autre, elle intègre peu à peu des dynamiques économiques supra-régionales (cf. le profil des activités de recherche/développement) et de ce fait voit s'affaiblir ses liens avec le tissu économique régional.

La répercussion de cette dualité fonctionnelle au dehors se manifeste au-dedans par une forte extension spatiale, accompagnée d'une spécialisation croissante, économique et résidentielle par grands quadrants géographiques, notamment au Nord (effet littoral).

Enjeux pour l'Etat

Au vu de ce constat on peut penser que Caen est inscrite dans un processus de métropolisation qui n'est pas encore parvenu à maturité.

A cet égard la comparaison avec une métropole comme Toulouse ou, dans une moindre mesure une « agglomération métropolisée » comme Orléans est éclairante. En s'inscrivant dans la concurrence et la compétitivité inter-métropoles régionales, ces agglomérations commencent par « s'arracher » de leur hinterland régional, tout en l'asséchant (Toulouse et le « désert midi pyrénéen »).

Les agglomérations du Bassin Parisien, comme Orléans en sont encore à ce stade d'évolution. En revanche, il semble bien que Toulouse l'ait dépassé. Parce que son développement attire des populations extra-régionales, celui-ci profite —par diffusion résidentielle— au développement et à la bonne santé des autres villes de Midi Pyrénées.

Si l'on suit cette hypothèse, il s'agirait pour l'Etat d'amplifier le processus de métropolisation de l'agglomération caennaise, de l'accélérer, afin qu'il génère en retour des retombées sur le territoire bas normand.

Autrement dit, l'enjeu consisterait à accélérer le basculement de la fonction de capitale régionale de Caen, d'un rôle moteur basé sur l'identité des activités avec le territoire régional (l'agroalimentaire par exemple) vers une fonction organisatrice fondée sur un apport de populations et d'activités extérieures au territoire régional.

Logique de mise en œuvre

Si chacun sent bien aujourd'hui les fortes mutations de l'agglomération caennaise, on peut affirmer que le débat relatif aux implications stratégiques de ces mutations sur l'action publique locale n'a pas encore eu lieu. Le débat local est resté cantonné au registre, classique, du « projet urbain ».

L'Etat a donc la responsabilité d'inciter, à l'organisation de ce débat local quant à l'avenir de la métropole caennaise et à sa fonction dans l'espace régional, tel que cela a pu être suscité pour d'autres territoires français.

Ce débat doit rompre avec les clivages traditionnels (centre/périphérie, communes pauvres/riches) et mobiliser les forces socio-économiques de l'agglomération. Dans cette perspective, son organisation dans le cadre du Conseil de Développement du Pays paraît judicieuse.

Outre ce dispositif d'interpellation de l'action publique locale, l'Etat doit centrer son intervention autour de deux axes :

- le *renforcement de l'attractivité extra-régionale de Caen*. Cette orientation est à même de structurer ses interventions relatives :
 - à la politique de l'habitat : développement des segments d'offre susceptibles d'intéresser une clientèle extra-régionale,
 - à la politique de développement économique : spécialisation du profil des zones d'activités ;
- la *priorisation de ces interventions intra-urbaines* autour d'un ou deux quadrants, les plus sensibles.

Il s'agit là pour l'Etat de mettre en place un processus progressif de différenciation de ses politiques sectorielles selon les enjeux propres à chaque quadrant :

- ne pas limiter la question des déplacements aux logiques de couronnes,
- traiter les enjeux de maîtrise foncière, d'étalement urbain (SCOT) selon ces quadrants...

	ALENÇON	FLERS	CHERBOURG	SAINT LO	CAEN
Tendances observées	<ul style="list-style-type: none"> - Spécialisation économique (services aux ménages) - Intégration progressive Le Mans/Alençon 	Renouvellement de l'ancien modèle urbain (industrie et pôle de services de pays)	Une ville d'Etat isolée et en crise	Un chef lieu rural vieillissant	<ul style="list-style-type: none"> - Aspiration démographique - Déconnexion économique de la capitale régionale
Combinaison entre les deux modèles urbains	Substitution d'un modèle spécialisé à un modèle polyvalent	Résistance de l'ancien modèle	Persistance de l'ancien modèle en crise	Moment d'incertitude entre les deux modèles	Basculement en cours dans le modèle métropolisé
Comparaison possible	Beauvais	Cholet	Brest	Montauban	Orléans Toulouse
Enjeux pour l'Etat	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagner un processus d'intégration bénéfique à court terme - Veiller aux risques liés à la perte de diversité 	Fournir les éléments d'attractivité urbaine à même de préparer l'ouverture économique et territoriale de la ville	Inciter l'agglomération cherbourgeoise à faire une offre urbaine aux territoires environnants pour en capter les revenus	Accompagner le projet en cours	Amplifier le processus de métropolisation pour accélérer les retombées sur le territoire régional
Logique de mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> - Coordination des services au niveau inter-régional - Interpellation à cette échelle, des collectivités territoriales - Mobilisation des politiques sectorielles : <ul style="list-style-type: none"> . déplacement . habitat . zones d'activités . spécialisation en réseau des services 	<p>Rétablir une synergie bassin d'emploi/bassin d'habitat</p> <p>Affirmation d'une position anticipatrice autour de deux axes :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Fixer les populations résidentes (projet urbain, qualité des services publics) . Accompagner les acteurs économiques (effets du désenclavement) 	<ul style="list-style-type: none"> - Replacer institutionnellement Cherbourg dans le jeu territorial - Contractualiser à l'échelle du Pays - Trois axes sectoriels : <ul style="list-style-type: none"> . maillage local des infrastructures . priorité à quelques grands projets (cité de la Mer, ville/port...) . renforcement des services locaux de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement du projet local de territoire - Deux axes sectoriels : <ul style="list-style-type: none"> . rajeunissement démographique . renouvellement des industries agroalimentaires - Développement d'une fonction de veille 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation d'un débat stratégique au sein du Conseil de Développement du Pays - Deux axes sectoriels : <ul style="list-style-type: none"> . renforcement de l'attractivité extra-régionale (habitat, université, économie) . priorisation des interventions sur un ou deux quadrants

IV. PRINCIPES OPERATOIRES

Les deux parties précédentes du référentiel ont décrit son contenu proprement dit en proposant un positionnement de l'Etat face à la question urbaine en Basse Normandie, et en le déclinant pour les agglomérations principales. Au-delà de l'exigence d'approfondissement et d'élargissement à d'autres agglomérations de ce qui ne constitue ici qu'une esquisse, il paraît opportun d'explicitier le mode d'emploi de ce référentiel, ses principes opératoires.

FAIRE DE CE REFERENTIEL LE POINT DE VUE DE L'ETAT

On l'a dit précédemment, ce référentiel a été conçu ni comme une étude/diagnostic, ni comme un projet mais comme un « document stratégique de référence », à même de constituer le point de vue de l'Etat sur la question urbaine en Basse Normandie.

Cette fonction a deux implications.

Constituer le « mandat urbain » du SGAR

Ce document a été élaboré par le réseau Equipement (DRE/DDE) qui a fonctionné pour l'occasion comme un pôle de compétences « ville » auprès de l'Etat en région (SGAR). A ce titre, ce document a été conçu sur un registre « géopolitique » global (la position de l'Etat) et évoque des implications qui dépassent le champ sectoriel des politiques mises en œuvre par l'Equipement.

Ce document doit donc maintenant être validé par le SGAR et constituer le mandat que celui-ci se donne vis à vis de la question urbaine et qu'il donne au réseau Equipement aux fins d'animer un pôle de compétences « ville » et d'interpeller à ce titre l'ensemble des Directions régionales concernées.

C'est donc là la première fonction de ce référentiel : jeter les bases d'une transversalité et d'une coordination entre services de l'Etat en région, autour de la question urbaine.

Structurer le volet territorial du Contrat de Plan

L'Etat en région a la responsabilité à court et moyen termes de deux procédures majeures relatives aux enjeux urbains : la mise en œuvre du volet territorial du CPER et du DOCUP.

Le référentiel peut constituer la base de ce double exercice de programmation et de contractualisation locale. Au travers de la stratégie globale qu'il esquisse pour chaque agglomération, il peut en particulier permettre d'éviter le cantonnement du volet territorial et des procédures liées (contrats d'agglomération et de pays) à leurs crédits et interventions spécifiques (fort limités) pour à l'inverse constituer ce volet territorial en dispositif de territorialisation du volet « régional » et de l'ensemble des actions lourdes qu'il intègre.

ORGANISER SUR LA BASE DE CE REFERENTIEL UN RESEAU DRE/DDE

On doit constater aujourd'hui les limites d'une spécialisation fonctionnelle des services de l'Equipement entre DDE et DRE. En particulier cantonner la DRE aux fonctions de production de connaissance et de programmation limite considérablement son efficacité, et partant celle de l'Equipement. Le référentiel urbain peut contribuer à progresser vers la constitution d'un réseau Equipement, chaque service, DRE et DDE, organisant ses compétences fonctionnelles en référence à un cadre stratégique partagé. Un tel réseau Equipement sur l'urbain peut s'organiser autour de trois dispositifs :

Constituer un pôle de compétences « ville » auprès du SGAR

Le SGAR Basse Normandie ne dispose pas d'un service études en propre. Alors même que l'Equipement bénéficie d'une position spécifique parmi les services de l'Etat (personnel mis à disposition du SGAR, technicité reconnue en matière de gestion des procédures des Fonds structurels ou du Contrat de Plan...), il est mobilisé par le SGAR, comme les autres services de l'Etat, au titre de ses compétences sectorielles (infrastructures routières, ferroviaires, portuaires...).

L'élaboration de ce référentiel peut constituer l'occasion pour le réseau de l'Equipement de se faire reconnaître une fonction plus transversale, une capacité d'animation d'un pôle de compétences « ville ».

Organiser la transversalité interne entre grands domaines d'activité

En dépit des multiples efforts et injonctions de tous niveaux, les DDE et la DRE restent profondément marquées par le cloisonnement entre les grands domaines de spécialités des services, en particulier infrastructures, habitat et aménagement.

Le référentiel urbain peut constituer un levier pour réduire ces cloisonnements, accroître la transversalité interne en suscitant l'organisation de dispositifs de travail (DRE/DDE) avec l'objectif d'examiner au cas par cas, pour chaque agglomération, la contribution des différentes politiques sectorielles de l'Équipement à l'énoncé stratégique territorial proposé.

Assurer une fonction technique de Chef de Projet Etat par agglomération

Le réseau Equipement peut tirer parti de la convergence des deux dispositions précédentes (pôle de compétences « ville » et transversalité interne), pour se faire attribuer par les Préfets une fonction technique majeure pour les années à venir : celle de chef de projet Etat chargé d'animer aux côtés du Préfet les dispositifs contractuels pour chacune des aires urbaines de la région.

FAIRE EMERGER UN POLE « OBSERVATION/EVALUATION » SUR L'URBAIN AU SEIN DU RESEAU EQUIPEMENT

Le référentiel ici esquissé doit être approfondi, actualisé et évalué. Il s'agit de prendre appui sur ce triple enjeu induit par ce référentiel pour tenter de résorber le hiatus persistant entre connaissance et action au sein du réseau Equipement et en particulier à la DRE.

Globalement, l'enjeu consiste à réduire la déconnexion entre la multiplicité des observatoires sectoriels (habitat, infrastructures, transports, politique de la ville...) et le caractère trop général des analyses territoriales (documents INSEE – DRE), ce en constituant un dispositif transversal d'observation structuré par les questions induites par les orientations stratégiques du référentiel. En ce sens, le changement proposé est double : il s'agit à la fois de finaliser les observatoires existants par des questionnements et des hypothèses de nature stratégique et de mobiliser pour répondre à ces questions des connaissances —qualitatives ou quantitatives— issues de l'action.

Ce double principe peut être décliné autour de trois axes.

Optimiser la coproduction avec les organismes gestionnaires de données

La DRE a multiplié ces dernières années la coproduction avec les grands organismes gestionnaires de données, en particulier la CAF (cahiers Politique de la Ville) et l'INSEE (11 territoires et 7 villes pour 1 région).

La valeur ajoutée apportée par la DRE à ces coproductions n'est pas criante. Les questions et hypothèses proposées par le référentiel peuvent permettre à l'avenir au réseau Equipement de retravailler ces données en passant des catégories descriptives simples produites par ces organismes à des typologies analytiques construites sur des indicateurs agrégés, étape indispensable pour orienter ultérieurement l'action. Ainsi un examen comparatif à plat des indicateurs fournis par l'INSEE sur Alençon et Saint Lô (Politique de la Ville, démographie, emploi...) peut suggérer des situations comparables. La combinaison de ces mêmes indicateurs invite à une toute autre lecture.

Mobiliser des connaissances issues de l'action

L'expérience du processus de fabrication de ce référentiel l'a démontré : son élaboration doit combiner l'exploitation de données de cadrage comparables entre agglomérations et d'éléments d'information issus de la pratique des services de l'Equipement. Empirique et ponctuelle, cette mobilisation des connaissances issues de l'action doit être systématisée à l'avenir.

Ainsi pour Caen, l'hypothèse stratégique d'une attraction résidentielle de populations extra-régionales nécessite la mobilisation de données relatives à l'origine des nouveaux résidents, alors qu'à Cherbourg, l'hypothèse d'un maillage ville/pays nécessite de disposer de données relatives à la qualité de service en matière d'exploitation routière.

Contribuer aux cahiers des charges des études locales

Bien souvent, les études locales conduites par les DDE ne sont que le reflet des objectifs sectoriels des politiques de l'Etat ou à l'inverse « collent » à la demande locale. Là encore, les questions et hypothèses suggérées par le référentiel peuvent permettre de spécifier ces cahiers des charges d'études locales.

Ainsi l'étude du marché local de l'habitat à Alençon doit tester la validité de la perspective d'un binôme Le Mans – Alençon. Une étude relative au développement économique de Flers doit se focaliser sur le secteur de l'équipement automobile dans la perspective du désenclavement routier...

V. ANNEXES

ANNEXE 1 : ETUDES MOBILISEES

- « Diagnostics d'agglomération en Basse Normandie », DRE Basse Normandie, 1999.
 - Tome 1 : Armature urbaine régionale
 - Tome 2 : Caen
 - Tome 3 : Cherbourg
 - Tome 4 : Alençon
 - Tome 5 : Synthèse régionale

- « 11 territoires dans une région », DRE et INSEE Basse Normandie, 2000.

- « 7 villes dans une région », DRE et INSEE Basse Normandie, 2000.

- « Industries Bas-Normandes », INSEE et DRIRE Basse Normandie, 1998.

ANNEXE 2 : DONNEES ELEMENTAIRES SUR LES AIRES URBAINES

Population

Aire Urbaine 90	Nom	Nombre de Communes	Population sans double compte 82	Population 85	Population sans double compte 90	Population 95	Population 97	Population sans double compte 99	Δ 82-90	Δ 90-99
022	Caen	204	298 477	307 804	324 001	336 000	340 924	345 919	8,6%	6,8%
060	Cherbourg	37	103 221	107 377	114 680	113 773	113 412	113 052	11,1%	-1,4%
118	Alençon	47	59 316	59 617	60 123	60 520	60 679	60 839	1,4%	1,2%
153	Lisieux	38	40 970	41 112	41 350	41 404	41 426	41 448	0,9%	0,2%
163	Saint-Lô	26	38 340	38 302	38 238	37 762	37 573	37 385	-0,3%	-2,2%
183	Flers	18	33 252	33 136	32 944	32 206	31 915	31 627	-0,9%	-4,0%
214	Granville	12	25 774	25 838	25 944	27 027	27 473	27 926	0,7%	7,6%
218	Bayeux	29	24 500	24 951	25 721	25 808	25 843	25 878	5,0%	0,6%
234	Argentan	22	23 069	23 072	23 076	23 158	23 191	23 224	0,0%	0,6%
236	Vire	19	22 893	22 824	22 709	22 994	23 109	23 224	-0,8%	2,3%
269	Trouville-sur-Mer	13	19 112	19 302	19 622	20 304	20 583	20 866	2,7%	6,3%
286	L'Aigle	12	17 321	17 424	17 596	17 365	17 273	17 182	1,6%	-2,4%
300	Avranches	11	16 530	16 461	16 346	16 419	16 449	16 478	-1,1%	0,8%
Basse Normandie			1 350 979	1 365 967	1 391 318	1 392 050	1 413 275	1 422 193	3,0%	2,2%
France			54 334 871	55 179 011,1	56 615 155	57 664 930,1	58 090 270,4	58 518 748	4,2%	3,4%

Source : INSEE, RGP

Les données pour les années intercensitaires sont issues des extrapolations de l'INSEE

Attention ! Il s'agit des aires urbaines 1990

Emploi salarié privé

Aire Urbaine 90	NOM	UNEDIC 85	UNEDIC 90	UNEDIC 95	UNEDIC 96	UNEDIC 97	UNEDIC 99	Δ 90/99	Δ 96/99	Δ 90/95
022	Caen	73 234	80 799	83 254	82 821	85 049	92 145	14,04%	11,26%	3,04%
060	Cherbourg	19 394	21 589	21 018	20 236	20 425	21 298	-1,35%	5,25%	-2,64%
118	Alençon	15 077	15 853	16 786	16 171	16 157	16 944	6,88%	4,78%	5,89%
153	Lisieux	9 188	10 858	10 208	10 220	10 405	11 268	3,78%	10,25%	-5,99%
163	Saint-Lô	9 192	11 366	11 101	11 092	10 899	11 360	-0,05%	2,42%	-2,33%
183	Flers	8 841	9 360	10 271	10 142	10 699	11 600	23,93%	14,38%	9,73%
214	Granville	4 834	5 748	5 940	5 729	5 811	5 971	3,88%	4,22%	3,34%
218	Bayeux	6 841	7 187	6 699	6 748	6 921	7 255	0,95%	7,51%	-6,79%
234	Argentan	5 460	6 313	6 403	6 368	6 223	6 285	-0,44%	-1,30%	1,43%
236	Vire	6 021	7 271	7 577	7 480	7 559	8 111	11,55%	8,44%	4,21%
269	Trouville-sur-Mer	4 452	5 463	5 323	5 293	5 473	5 991	9,67%	13,19%	-2,56%
286	L'Aigle	4 298	4 439	4 453	4 416	4 502	4 709	6,08%	6,63%	0,32%
300	Avranches	4 384	4 702	5 411	5 247	5 516	5 646	20,08%	7,60%	15,08%
Basse Normandie		262 715	291 846	296 073	294 048	298 513	318 178	9,02%	8,21%	1,45%
France		12 643 110	13 714 316	13 526 308	13 551 319	13 802 067	14 630 161	6,68%	7,96%	-1,37%

Source : UNEDIC

Les chiffres présentent le nombre (valeur absolue) d'emplois salariés privés par aire urbaine

Attention ! Il s'agit des aires urbaines 1990

Revenus

Aire Urbaine 90	Nom	Rev. moy. 85 par foyer fiscal k_2000/foy.fisc.	Rev. moy. 90 par foyer fiscal k_2000/foy.fisc.	Rev. moy. 95 par foyer fiscal k_2000/foy.fisc.	Rev. moy. 97 par foyer fiscal k_2000/foy.fisc.	Rev. moy. 85 par hab. k_2000/hab.	Rev. moy. 90 par hab. k_2000/hab.	Rev. moy. 95 par hab. k_2000/hab.	Rev. moy. 97 par hab. k_2000/hab.	Δ rev/hab 90/97
214	Granville	12,8648278	13,7879344	13,6090186	13,7592727	6,17403215	7,22171627	7,82119127	8,23756027	14,07%
022	Caen	14,1552485	14,642751	14,3522168	14,3561533	6,39608331	7,4016408	8,04545136	8,30195048	12,16%
118	Alençon	13,7914316	13,8419634	13,642698	13,6240567	6,13205338	6,62236186	7,05619616	7,20912063	8,86%
236	Vire	12,2509155	12,840204	12,6494454	12,8500805	5,78568732	6,36307499	6,65246791	6,8465058	7,60%
300	Avranches	13,8473377	14,3750603	14,6042534	14,4572165	6,69929256	7,05112317	7,77174905	7,89296686	11,94%
183	Flers	12,4347609	12,8676196	12,7328757	13,2594059	5,75404482	6,28888524	6,68288585	7,05907682	12,25%
163	Saint-Lô	13,908627	14,3128009	14,2009003	14,1635327	6,02427671	6,7890373	7,26247204	7,3980438	8,97%
234	Argentan	13,0256213	12,9242827	12,5332407	12,4817029	5,88538295	6,24513343	6,7307942	6,8598879	9,84%
060	Cherbourg	13,6575985	13,8830982	13,4083053	13,4171027	6,25565242	6,49844788	6,57643263	6,57881025	1,24%
304	Coutances	12,3700805	12,7818517	12,4374368	12,5351279	5,73675175	6,26916259	6,49309211	6,68270697	6,60%
218	Bayeux	12,9975592	13,128187	12,8887461	13,0561056	6,15850936	6,70473397	6,93011829	7,15081169	6,65%
269	Trouville-sur-Mer	13,8655491	16,5193135	14,0621521	14,1157226	7,63339303	9,64648223	8,65099085	8,98323756	-6,88%
286	L'Aigle	13,21732	13,3988077	13,0242909	12,4657839	6,10134248	6,55863575	6,60089168	6,27139603	-4,38%
153	Lisieux	12,5838536	12,9715959	12,4010134	12,2859234	5,76013313	6,61416486	6,35364194	6,1628285	-6,82%
Basse Normandie		13	13	12,7	12,8	5,5	6,2	6,4	6,6	7,1%
France		14,190104	15,0117461	14,3165335	14,4321995	6,42416115	7,29873446	7,41016455	7,60643757	4,2%

Sources : Direction générale des impôts, INSEE

Les chiffres sont donnés en KF 2000

Attention ! Il s'agit des aires urbaines 1990

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE COMPARATIVE DES DONNÉES RGP ENTRE AIRES URBAINES

	ALENÇON	ARGENTAN	CAEN	CHERBOURG	FLERS	LISIEUX	SAINT LO
DEMOGRAPHIE	<i>Stabilité</i> Solde migratoire < 0 Solde naturel > 0	<i>Stabilité</i> Solde migratoire < 0 Solde naturel > 0	<i>Forte croissance continue</i> Soldes naturel et migratoire > 0	<i>Chute démographique</i> Solde migratoire < 0 Solde naturel > 0	<i>Déclin démographique amplifié</i> Solde migratoire < 0 Faible excédent naturel	<i>Stabilité</i> Solde migratoire < 0	<i>Chute démographique</i> Stabilité migratoire Fléchissement du solde naturel
ETALEMENT URBAIN	<i>Poursuite mais en diminution nette</i>	<i>Interruption</i>	<i>Persistance mais croissance équilibrée entre couronnes</i>	<i>Persistance</i>	<i>Interruption</i>	<i>Persistance</i>	<i>Persistance</i>
EMPLOI	<i>Croissance modeste (3^{ème} rang Basse Normandie) reconversion de l'industrie vers services aux ménages</i> Chômage : en décline nette (fuite vers les autres aires urbaines)	<i>Régression sans reconversion</i> Persistance d'un chômage enkysté	<i>Croissance de l'emploi tous secteurs</i> Croissance du chômage	<i>Régression de l'emploi sans reconversion</i> Reflux du chômage (niveau de qualification)	<i>Croissance soutenue (2^{ème} rang Basse Normandie) maintien industrie développement des services</i> Fort reflux (bonne santé du territoire + départs)	<i>Repli sans reconversion</i> Persistance d'un chômage enkysté	<i>Progression discrète liée à la diversité économique</i> Réduction

Sources : « 7 villes dans une région », DRE et INSEE Basse Normandie, 2000.

ANNEXE 4 : QUESTIONS A APPROFONDIR

Ce référentiel ouvre sur des questions supplémentaires. Il ne permet pas de disposer de tous les éléments susceptibles de nourrir les orientations d'action publique qu'il suggère. On a donc listé, pour les villes approchées dans ce cadre, des questions de nature à mieux fonder l'action publique dans le cadre du référentiel urbain.

Alençon : vérifier l'hypothèse de spécialisation économique et l'intensité des relations au Mans

- Origine des migrants installés à Alençon depuis 1990.
- Evolution de la typologie des emplois : analyse de l'emploi UNEDIC (NES en 36 postes)
- Evolution des migrations alternantes et place du Mans dans ces déplacements.

Flers : mieux comprendre le paradoxe

- Enquêtes qualitatives auprès des chefs d'entreprise pour connaître les raisons de leur localisation à Flers.

Cherbourg : étudier le marché potentiel

- Analyse des emplois et des revenus des ménages vivant hors de la communauté urbaine de Cherbourg
- Analyse des déplacements vers Cherbourg et de leurs motifs

Saint Lô : vérifier la viabilité à terme de la situation urbaine

- Analyse de l'évolution démographique
- Analyse de l'évolution de l'emploi UNEDIC (NES en 36 postes)
- Analyse de l'évolution des revenus

Caen : comprendre l'attractivité et la structure interne de l'aire urbaine

- Analyse, par classe d'âge et CSP, de l'origine résidentielle des nouveaux caennais depuis 1990
- Analyse par grands « quadrants » : emploi, revenus, marché du logement, migrations alternantes, migrations résidentielles, pour mieux comprendre la cohérence (ou l'incohérence) de l'agglomération.