

# LE RÉFÉRENTIEL DES TERRITOIRES

## Basse-Normandie

1.3

*Explorer les futurs possibles pour identifier les enjeux de demain et éclairer les décisions d'aujourd'hui*

### La gouvernance

#### CONTENU RÉCAPITULATIF DU RÉFÉRENTIEL DES TERRITOIRES

##### LIVRETS DIAGNOSTIC

- 1.0 Synthèse et méthode
- 1.1 La population
- 1.2 Les infrastructures
- 1.3 La gouvernance
- 1.4 L'économie
- 1.5 L'agriculture
- 1.6 L'énergie
- 1.7 L'environnement
- 1.8 Les aménités
- 1.9 Les risques

##### LIVRETS PROSPECTIVE

- 2.0 Synthèse et méthode
- 2.1 Les facteurs de changement
- 2.2 Les scénarios exploratoires
- 2.3 Les projections démographiques
- 2.4 Les chantiers d'avenir



Liberté • Égalité • Fraternité  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET  
DE LA RÉGION  
BASSE-NORMANDIE

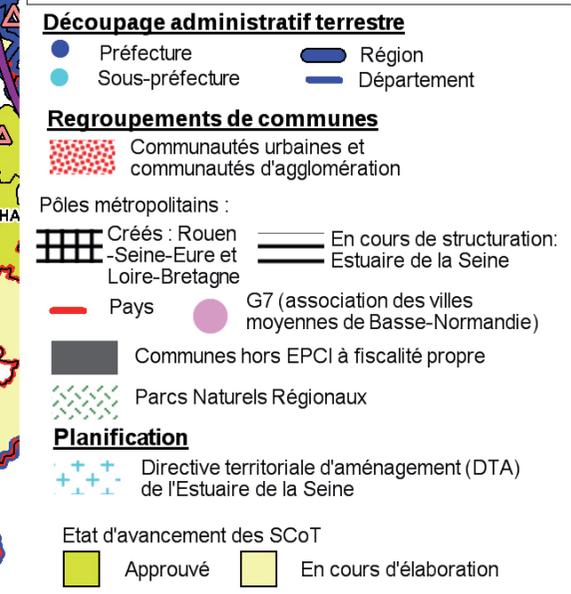
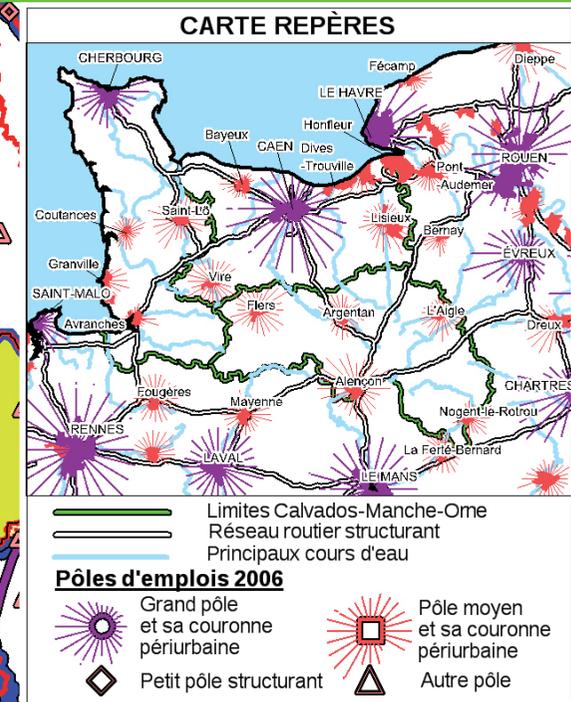
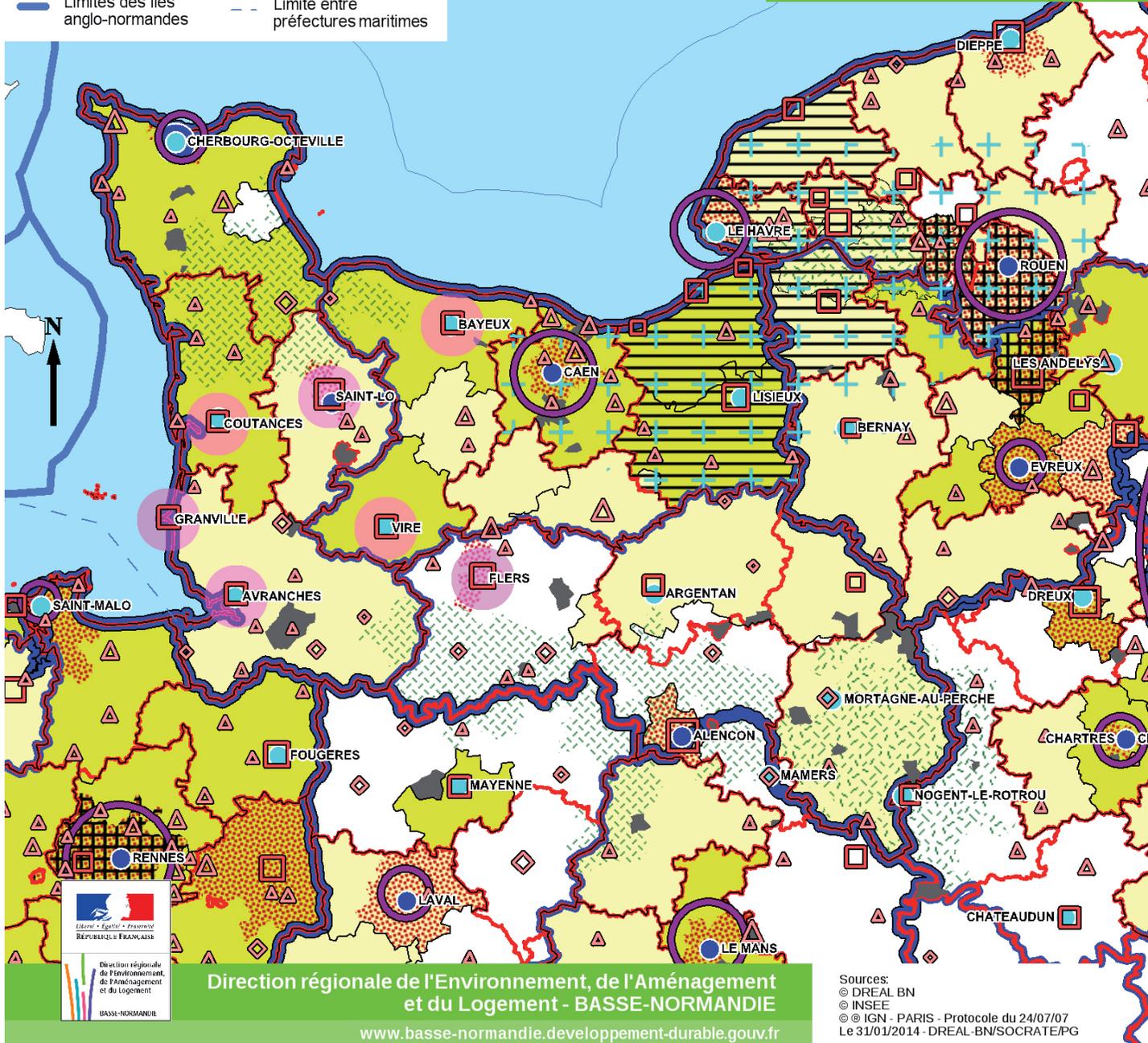
Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de Basse-Normandie

Avril 2014

## Découpage administratif maritime

- Préfecture maritime Manche/Mer du Nord
- Limites des îles anglo-normandes
- Eaux territoriales (12 milles)
- Limite entre préfectures maritimes

# Référentiel des territoires bas-normands Les armatures régionales : LA GOUVERNANCE



Sources:  
 © DREAL BN  
 © INSEE  
 © IGN - PARIS - Protocole du 24/07/07  
 Le 31/01/2014 - DREAL-BN/SOCRATE/PG

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement - BASSE-NORMANDIE  
[www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr](http://www.basse-normandie.developpement-durable.gouv.fr)

# Grille de lecture du territoire

L'analyse est fondée sur le croisement de **3 grands éléments structurants** :

## ► Le découpage administratif terrestre et maritime

### • Le découpage administratif terrestre

- **Les Préfectures** : Caen, Saint-Lô, Alençon ;
- **Les Sous-Préfectures** : Bayeux, Lisieux, Vire, Cherbourg-Octeville, Coutances, Avranches, Argentan, Mortagne-au-Perche.

### • Le découpage administratif maritime

- **La Préfecture maritime de la Manche et de la Mer du Nord**, située à Cherbourg, étend sa compétence de la Baie du Mont-Saint-Michel à la frontière belge. Investi d'un pouvoir de police générale, le préfet maritime a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer (maintien de l'ordre public, secours et sécurité maritime, ...).
- **Les eaux territoriales** s'étendent jusqu'à 12 milles nautiques (22 km) des côtes. Elles sont considérées comme parties intégrantes du territoire national ; l'État y exerce donc sa pleine souveraineté. De cette limite jusqu'à 200 milles marins (370 km) s'étend la zone économique exclusive (ZEE) où l'État exerce des droits souverains en matière d'exploration et d'usage des ressources. Au-delà, ce sont les eaux internationales.

## ► Les regroupements de communes (intercommunalités et coopérations)

- **Les intercommunalités** : il existe deux types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en France : la forme associative, d'une part, dite sans fiscalité propre, financée par les contributions des communes qui en sont membres. Cette forme regroupe, en particulier, les syndicats de communes à vocation unique (SIVU), les syndicats à vocation multiple (SIVOM) et les syndicats mixtes ; la forme fédérative, d'autre part, dite à fiscalité propre, qui est caractérisée par une fiscalité directe locale et par l'existence de compétences obligatoires. **Appartiennent à cette catégorie d'EPCI à fiscalité propre** :

- **Les Communautés d'agglomération** (loi du 12 juillet 1999) : regroupements de communes formant des ensembles de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ville de plus de 15 000 habitants. Les CA exercent des compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville. Elles doivent en outre opter pour au moins trois compétences supplémentaires parmi six domaines (voirie et stationnement, assainissement, eau, environnement, équipements culturels et sportifs, action sociale). Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il existe 213 CA en France, dont 3 en Basse-Normandie : la Communauté d'agglomération du Pays de Flers (CAPF) ; Caen-la-Mer et Saint-Lô Agglomération.
- **Les Communautés urbaines** (loi du 31 décembre 1966, modifiée par la loi du 12 juillet 1999) : regroupements de communes d'un seul tenant et sans enclave, formant, à la date de leur création, des ensembles de plus de 450 000 habitants (seuil fixé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; celles qui existaient antérieurement ont souvent des effectifs inférieurs). Les CU sont compétentes, à titre obligatoire, dans les mêmes domaines que les CA, mais également en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel, d'environnement et de gestion des services collectifs. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il existe 15 CU en France, dont 2 en Basse-Normandie : la Communauté urbaine de Cherbourg (CUC) et la Communauté urbaine d'Alençon (CUA).

- **Les Communautés de communes** (loi du 6 février 1992, modifiée par la loi du 12 juillet 1999) : regroupements d'un seul tenant et sans enclave, sans exigence de seuil démographique, exerçant des compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, les autres étant optionnelles. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il existe 2 223 CC en France, dont 108 en Basse-Normandie (elles n'apparaissent pas sur la carte).
  - **Les pôles métropolitains** (loi du 16 décembre 2010) regroupent des EPCI à fiscalité propre (dont l'un doit compter plus de 150 000 habitants) formant un ensemble de plus de 300 000 habitants. L'objectif de ce nouveau type de groupement soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes, est de favoriser la coopération entre les territoires urbains. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il existe 8 pôles métropolitains en France, dont 2 à proximité de la région : « Rouen-Seine-Eure » et « Loire-Bretagne ».
- **Les coopérations territoriales**
    - **Les Pays** (la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ou LOADT du 4 février 1995) sont des territoires de projet constitués de communes ou groupements de communes présentant une certaine cohésion géographique, économique, culturelle et sociale. La région compte 13 Pays.
    - **Les Parcs Naturels Régionaux** (PNR) (décret du 1<sup>er</sup> mars 1967) sont des espaces dans lesquels des communes contiguës souhaitent mener un projet partagé de conservation de leur patrimoine naturel et culturel remarquable (classement par décret du premier ministre pour une période de 12 ans renouvelable). La région en compte 3 : Normandie-Maine (1975) ; Marais du Cotentin et du Bessin (1991) ; Perche (1998).
    - **L'association « G7 » des villes moyennes** (créée en 1995) réunit Bayeux, Saint-Lô, Coutances, Granville, Avranches, Vire, Flers.

## ► La planification

- **La Directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'Estuaire de la Seine** (approuvée le 10 juillet 2006) couvre une partie du Calvados. Il s'agit d'un document d'urbanisme ayant des effets juridiques qui permettent à l'État de formuler des orientations destinées à concilier développement territorial et préservation de l'environnement. Elle s'impose aux SCOT, PLU et cartes communales, à travers une obligation de compatibilité. Elle fait l'objet d'un dispositif de suivi-évaluation partenarial depuis 2008 permettant d'apprécier concrètement la gestion de l'espace et la réalisation des objectifs poursuivis.
- **Les Schémas de cohérence territoriale** (SCOT) (loi SRU du 13 décembre 2000) déterminent, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements, un projet de territoire visant à mettre en cohérence des politiques sectorielles, notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux. Ils servent ainsi de cadre de référence aux documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU) et aux documents d'urbanisme (PLU, cartes communales). La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 », renforce leurs objectifs, les SCOT devant dorénavant contribuer à réduire la consommation d'espace, préserver les espaces agricoles ou forestiers, diminuer (et non plus seulement maîtriser) les déplacements ou encore renforcer la préservation de la biodiversité. Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la Basse-Normandie compte 15 SCOT sur son territoire dont 7 approuvés ou en révision.

# Chiffres-clés

	France métropolitaine	Basse-Normandie					Haute-Normandie		Bretagne		Pays de la Loire		Centre	
	Valeur	Valeur	Calvados	Manche	Orne	Rang	Valeur	Rang	Valeur	Rang	Valeur	Rang	Valeur	Rang
<b>DONNEES GENERALES</b>														
Population totale (INSEE, 1 <sup>er</sup> janvier 2013, millésimé 2010)	62 765 235	1 473 494	683 105	498 747	291 642	17	1 836 954	14	3 199 066	7	3 571 495	5	2 548 065	10
Nombre de départements	96	3				16	2		4		5		6	
Nombre de communes	36 049	1 812	706	601	505	9	1 419		1 270		1 496		1 841	
Population moyenne par commune	1 717	813	968	830	578	19	1 295		2 519		2 387		1 384	
Superficie en km <sup>2</sup>	543 965	17 589	5 548	5 938	6 103	16	12 317		27 208		32 082		39 151	
Densité de population (2009)	115	84	123	84	48	12	149		118		111		65	
<b>INTERCOMMUNALITE (1)</b>														
Nombre d'EPCI à fiscalité propre	2 456	113	37	45	31	9	70		116		127		140	
- dont Communautés urbaines (CU)	15	2	0	1	1	3	0		1		2		0	
- dont Communautés d'agglomération (CA)	213	3	1	1	1	22	6		10		7		8	
- dont Communautés de communes (CC)	2 223	108	36	43	29	8	64		105		118		132	
- dont CC à FPU (fiscalité professionnelle unique)	1 123	35	19	11	5	15	15		98		79		99	
Taille moyennes des EPCI à fiscalité propre :														
- en nombre d'habitants	25 556	13 040	18 462	11 083	9 408	20	26 242	7	27 578	4	28 122	5	18 200	12
- en nombre de communes	15	16	19	13	16	14	20	2	11	16	12	19	13	13
Nombre de syndicats de communes	16 711	754	293	235	226	12	592		681		733		1 171	
- dont SIVU	10 473	473	182	135	156	10	424		371		371		682	
- dont SIVOM	1 358	25	19	4	2	20	11		39		53		112	
<b>FISCALITE LOCALE (2)</b>														
Taux moyens (communes + EPCI) en 2010 :														
- Taxe d'habitation (TH) (en euros / habitant)	15,2	12,8				21	15,0		16,7		17,3		15,6	
- Taxe sur le foncier bâti (TFB) (en euros / habitant)	19,5	23,6				7	25,7		21,2		21,9		23,1	
- Taxe sur le foncier non bâti (TFNB) (en euros / habitant)	46,1	35,1				19	42,6		50,1		42,1		37,8	
Compensation relais de la taxe professionnelle (en euros / habitant)	298	222				18	370		218		266		255	
<b>PLANIFICATION (3)</b>														
Nombre de SCOT et SD (approuvés, révisés ou en cours d'élaboration) au 01/01/2012 (4)	384	13 (15 en 2014)	8	4	1 (3 en 2014)	13	17	9	27	6	30	3	16	12
- dont SCOT approuvés ou en révision	183	7	5	2	0	14	8	9	17	2	12	5	11	7
Population couverte par un SCOT ou SD (approuvé, révisé ou en cours d'élaboration)	43 542 691	1 220 578	680 908	490 908	48 702	15	1 157 862	16	2 936 437	5	3 119 044	4	1 591 045	12
- en % de la population totale	69,4 %	82,8 %	99,7 %	98,4 %	16,7 %	7	63,0 %	15	91,8 %	4	87,3 %	6	62,4 %	16
Nombre de PLU (approuvés, révisés ou en cours d'élaboration)	17 751	799	433	222	144	12	547	16	926	6	987	4	865	9
- dont PLU approuvés ou en révision	8 214	316	163	96	57	14	242	19	628	4	728	2	522	8
- dont PLUI		18	7	3	8									
Nombre de POS ( approuvés, révisés ou en cours d'élaboration)	3 519	137	67	43	27	14	194	7	46	20	123	16	199	6
Taux de couverture par un document d'urbanisme (PLU, POS, CC)														
- Taux de couverture en nombre de communes (%)	58,6 %	51,3 %	62,5 %	53,9 %	32,5 %	15	62,0 %	9	77,5 %	3	72,6 %	6	65,0 %	7
- Taux de couverture en nombre d'habitants (%)	80,6 %	74,6 %	77,4 %	74,6 %	66,8 %	16	81,1 %	11	77,6 %	13	86,9 %	4	78,9 %	12

# Éléments de diagnostic

La question de la gouvernance est abordée à travers **trois volets** : un **volet infra-régional** (état d'avancement de l'intercommunalité, des autres formes de coopération entre les collectivités et de la planification), un **volet inter-régional** (coopérations avec les régions voisines) et un **volet supra-régional** (coopérations de dimension internationale).

## ► La gouvernance infra-régionale

### L'intercommunalité

- **La Basse-Normandie se caractérise par son important morcellement communal** : elle compte un peu plus de 1 800 communes, beaucoup plus nombreuses et moins peuplées que dans les régions voisines : 813 habitants en moyenne (19<sup>e</sup> rang) contre près de 1 300 en Haute-Normandie, 1 400 dans la région Centre et de l'ordre de 2 500 en Bretagne et dans les Pays de la Loire. La coopération intercommunale, plus encore qu'ailleurs, est donc un enjeu fort.
- **De fait, la région bénéficie d'une bonne couverture intercommunale** : 99,7 % des communes et 99,2 % de la population appartiennent à un EPCI à fiscalité propre. La région compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2013<sup>1</sup> :
  - **2 Communautés urbaines** : la communauté urbaine de Cherbourg (CUC), créée en 1970, regroupant 5 communes (plus petite CU de France en nombre de communes) et 85 000 habitants ; la communauté urbaine d'Alençon (CUA), créée en 1996, regroupant 35 communes de l'ordre de 57 000 habitants (plus petite CU de France en nombre d'habitants).
  - **3 Communautés d'agglomérations** : Caen la Mer (2002, 35 communes, 241 741 habitants, 20<sup>e</sup> rang sur 213 CA en nombre d'habitants) ; Saint-Lô Agglomération (2011, 11 communes, 31 206 habitants, 212<sup>e</sup> rang) ; CA du Pays de Flers (1993, 25 communes, 37 590 habitants, 205<sup>e</sup> rang).
  - **108 Communautés de communes** : Calvados (36), Manche (43), Orne (29).
- **Mais la taille des EPCI bas-normands reste très en deçà de la moyenne nationale** : ils regroupent, en moyenne, 13 000 habitants (20<sup>e</sup> rang). C'est deux fois moins qu'en Haute-Normandie ou qu'à l'échelle nationale (de l'ordre de 26 000 habitants) et très inférieur à des régions comme la Bretagne ou les Pays de la Loire (28 000 habitants en moyenne). Dès lors, les groupements, comme les communes de la région, bénéficient d'un potentiel fiscal relativement faible, qui peut freiner leur capacité d'action ou les inciter à accroître leurs taux d'imposition. A titre d'illustration, la Basse-Normandie se situe au 7<sup>e</sup> rang sur 22 régions par rapport à son taux moyen de taxe sur le foncier bâti ; en revanche, elle se situe au 21<sup>e</sup> rang pour son taux moyen de taxe d'habitation et au 19<sup>e</sup> rang par rapport à la taxe sur le non bâti.
- **La réforme de la carte intercommunale a toutefois permis d'augmenter sensiblement la taille de la plupart des EPCI**. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales, qui s'est traduite par la réalisation, en 2011, de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) a été l'occasion de mener une réflexion sur l'achèvement de la carte intercommunale et sur la rationalisation des périmètres des EPCI existants (rattachement des communes isolées, constitution d'EPCI d'au moins 5 000 habitants, définition de territoires pertinents, suppression de syndicats devenus obsolètes...). Les travaux, menés par l'État en collaboration avec les collectivités locales, visent à renforcer le caractère structurant des EPCI et leurs possibilités d'action.



### Les autres formes de coopération territoriale

- **D'autres formes de coopération existent entre les collectivités territoriales**. Ces coopérations entre les communes et/ou les groupements de communes favorisent la structuration des territoires, ruraux en particulier. La Basse-Normandie compte ainsi :
  - **3 Parcs naturels régionaux** (Marais du Cotentin et du Bessin, Normandie-Maine, Perche), particulièrement vastes, qui permettent le portage de projets de conservation du patrimoine à l'échelle de territoires cohérents, au-delà des limites administratives classiques.
  - **13 Pays** qui couvrent la quasi-totalité du territoire : Pays de Caen, Pays de Coutances, Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, Pays du Bessin au Virois, Pays du Bocage, Pays du Cotentin, Pays d'Alençon (sur 2 régions), Pays d'Argentan Pays d'Auge Ornaïs, Pays d'Auge, Pays d'Ouche, Pays du Perche ornaïs, Pays Saint-Lois et Pays Sud Calvados.
  - **L'association G7** qui réunit sept villes moyennes (Bayeux, Saint-Lô, Coutances, Granville, Avranches, Vire, Flers) désireuses d'envisager ensemble leur avenir et les moyens d'assurer leur développement.
- **La culture de coopération mériterait cependant d'être renforcée dans la région**. Elle reste relativement peu développée en Basse-Normandie, où les intercommunalités sont souvent récentes. Le renforcement de la coopération constitue d'ailleurs l'une des recommandations de la DTA de l'Estuaire de la Seine.



### La planification

#### • Les enjeux de la planification en Basse-Normandie

La région dispose d'atouts qui sont soumis à de fortes pressions et à des risques de conflits d'usages, notamment :

- **des aménités paysagères et environnementales** qui fondent un patrimoine naturel et culturel d'une grande richesse et un cadre de vie de qualité, mais qui sont soumises à des pressions et à un risque d'uniformisation ;
- **un maillage du territoire par un semis de villes moyennes et petites** qui constituent des pôles-relais de développement économique et urbain, mais qui souffrent d'un manque d'attractivité et perdent des habitants, souvent au profit des couronnes périurbaines et des zones de faible densité. Cette périurbanisation entraîne une forte consommation d'espace, notamment agricole ;
- **la mer et le littoral qui concentrent des enjeux majeurs**, tant environnementaux (riche biodiversité), qu'économiques (conchyliculture, pêche, transport maritime...), touristiques (stations balnéaires, plaisance, nautisme...) et énergétiques (énergies marines renouvelables), difficilement conciliables et sources de conflits d'usages.

Face à ces différents enjeux (valorisation du patrimoine naturel et paysager, préservation des terres agricoles, consolidation des villes moyennes et des petits pôles structurants, conciliation des différents usages de la mer et du littoral...), une planification à l'échelle intercommunale s'avère indispensable.



1- Source : DGCL, les collectivités locales en chiffres 2013 (population au 1<sup>er</sup> janvier 2013, millésime 2010).

• **État d'avancement de la planification intercommunale.**

La Basse-Normandie compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2014 :

- **15 Schémas de cohérence territoriales (SCOT)**, dont 7 approuvés et 8 en cours d'élaboration, répartis comme suit :

Dépt	SCOT	Surface (km <sup>2</sup> )	Population (nb habitants)	Nombre de communes	Nombre d'EPCI membres	Date d'approbation
Calvados	SCOT Nord Pays d'Auge	780	81 000	103	6	15/12/2007
	SCOT du Bessin	974	79 000	140	7	14/02/2008
	SCOT Caen-Métropole	895	344 000	143	11	20/10/2011
	SCOT Sud-Pays d'Auge	939	78 000	106	6	24/10/2011
	SCOT Suisse Normande-Condé-Druance	398	23 000	48	2	
	SCOT Pré-Bocage	424	25 000	49	2	
	SCOT Bocage Virois	676	41 000	60	4	7/02/2013
	SCOT du Pays de Falaise	462	27 000	57	0	
Manche	SCOT Centre-Manche-Ouest	1 146	74 000	113	9	12/02/2010
	SCOT du Pays du Cotentin	1 690	205 000	183	13	12/04/2011
	SCOT du Pays Saint-Lois	981	83 000	99	7	
	SCOT du Pays du Mont-Saint-Michel	1 937	140 000	184		
Orne	SCOT d'Alençon	182	51 000	19	0	
	SCOT Pays du Perche ornais	1 540	50 000	111	8	
	SCOT PAPA0 ( Pays d'Argentan, Pays d'Auge ornais et Pays d'Ouche)	1 570	79 500	161	8	
<b>TOTAL</b>		<b>14 594</b>	<b>1 380 500</b>	<b>1 576</b>	<b>83</b>	

Au total, plus de 80 % du territoire et 94 % de la population régionale sont concernés par un SCOT approuvé ou en cours d'élaboration. La couverture est totale dans le Calvados (5 approuvés, 3 en cours d'élaboration) et quasi-totale dans la Manche (2 approuvés, 2 en cours d'élaboration), tandis que l'Orne s'engage dans le processus des SCOT ruraux prévus par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 » (3 SCOT en cours d'élaboration, dont 2 SCOT ruraux).

- **Près de 800 Plans locaux d'urbanisme (PLU)** approuvés, révisés ou en cours d'élaboration, dont plus de 430 dans le Calvados (54 %), plus de 220 dans la Manche (28 %) et près de 150 dans l'Orne (18 %).
- **Une trentaine de PLU intercommunaux (PLUI)** tels que prévus par la loi « Grenelle 2 » (caractère programmatique et objectifs de gestion économe de l'espace), la Basse-Normandie se distinguant par le nombre particulièrement élevé d'EPCI (essentiellement Communautés de Communes).

**EN BREF**

**La gouvernance infra-régionale**

La Basse-Normandie est caractérisée par un fort émiettement communal qui incite les collectivités à se regrouper. De fait, la région bénéficie d'une bonne couverture intercommunale. Bien que mise en place tardivement et parfois avec difficultés, l'intercommunalité à fiscalité propre couvre désormais la quasi-totalité du territoire. Mais la taille des EPCI reste en deçà de la moyenne nationale et des régions voisines. D'où les enjeux de renforcement du caractère structurant des EPCI et de généralisation de la planification à l'échelle intercommunale (SCOT, y compris ruraux et PLUI).

► **Les coopérations interrégionales<sup>2</sup>**

**Une coopération avec la Haute-Normandie qui pourrait être renforcée**



- **Les deux régions normandes partagent une histoire, des intérêts et des outils communs**

- **Une histoire commune** : jusqu'en 1790, les territoires aujourd'hui couverts par la Basse et la Haute-Normandie dépendaient d'une seule et même province : la Normandie. La départementalisation de 1790 a institué cinq départements (Calvados, Manche, Orne, Eure et Seine-Inférieure, aujourd'hui Seine Maritime), et ce n'est qu'en 1956 que deux régions ont été mises en place : la Basse-Normandie (Calvados, Manche, Orne) et la Haute-Normandie (Eure et Seine-Maritime). Depuis, la question de leur réunification est régulièrement posée avec plus ou moins de vigueur<sup>3</sup>.
- **Des intérêts communs** : en tout état de cause, la coopération entre les deux régions apparaît nécessaire au regard de leurs intérêts communs, tels : **le renforcement de l'ensemble portuaire normand** (synergie entre les ports, amélioration de leur équipement et de leur desserte, intensification des activités logistiques...) ; **la gestion de la baie de Seine** (préservation et mise en valeur du patrimoine naturel et des paysages, qualité des eaux, prise en compte des risques...) ; ou encore **l'organisation d'un ensemble métropolitain** Caen, Rouen, Le Havre (renforcement des fonctions stratégiques et des échanges). Dans cette perspective, la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Seine, commune aux deux régions (elle couvre en partie le Calvados, l'Eure et la Seine-Maritime), fixe des orientations qui s'imposent aux différents documents d'urbanisme concernés : des orientations relatives aux espaces stratégiques (estuaire de la Seine et estuaire de l'Orne) ; des orientations générales d'aménagement (armature urbaine, risques, infrastructures...) et les modalités d'application de la loi littoral (identification des espaces naturels remarquables, des espaces à enjeux, etc).
- **Des outils partagés** : la dynamique de coopération entre les deux régions peut s'appuyer sur des structures communes, notamment :
  - l'établissement public foncier de Normandie (EPFN) dont le périmètre d'intervention couvre la totalité des deux régions ;
  - l'agence d'urbanisme de la région du Havre et de l'estuaire de la Seine (AURH) dont le périmètre d'intervention intègre le Pays d'Auge ;
  - le groupement d'intérêt public (GIP) Seine-Aval dans le domaine de la recherche ;
  - le secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (SPPPI) Basse-Seine dont le périmètre de compétence comprend les départements de l'Eure et de la Seine-Maritime en Haute-Normandie et les cantons de Trouville-sur-Mer et Honfleur en Basse-Normandie ;
  - le comité régional du tourisme de Normandie (CRT) commun aux deux régions ;
  - le PRES Normandie Université qui regroupe les trois universités (Caen Basse-Normandie, Le Havre, Rouen) et deux écoles d'ingénieurs (ENSICAEN, INSA de Rouen) ;
  - les pôles de compétitivité Mov'éo et Novalog (cf. livret 1.4).

2- Voir sur ce thème le diagnostic territorial stratégique de la Basse-Normandie préalable à l'élaboration des programmes post 2013, Préfecture de la région Basse-Normandie, juin 2013.

3- Voir notamment sur ce thème, l'Atlas de la Basse-Normandie, Pascal BULEON, éditions Autrement, 2006.

- **Mais les coopérations pourraient sans doute être intensifiées.** A titre d'illustration, les flux d'affaires, de déplacements et d'échanges ne sont pas à l'échelle de ce qu'ils pourraient être, notamment entre le tripode Caen, Le Havre et Rouen. La « métropole normande » peine à se mettre en place, en dépit de la création d'un pôle métropolitain « Rouen-Seine-Eure » et des discussions engagées par les élus de l'estuaire pour la création d'un pôle « Le Havre-Pays d'Auge ».

### La dynamique de l'axe Seine et du grand Paris, une opportunité à l'avenir incertain

- **Une opportunité de développement pour les deux régions normandes**



- **Le Grand-Paris est un projet visant à transformer l'agglomération parisienne en une métropole mondiale** du XXI<sup>e</sup> siècle. Une « ville monde » se devant d'être dotée d'une ouverture maritime, à l'instar de New York ou Shanghai, Le Havre se positionne naturellement comme l'avant-port du Grand-Paris (projet Grumbach), avec de multiples conséquences pour les régions normandes, et notamment la valorisation du littoral en tant que façade maritime du Bassin parisien, la réalisation d'une liaison nouvelle Paris-Normandie (LNPN) et le développement stratégique de l'axe Seine.
- **Le développement de l'axe Seine est une opportunité pour les deux régions normandes.** Le 3 juillet 2013 a été installé le « comité directeur pour le développement de la vallée de la Seine », crée par décret du 22 avril 2013. Présidé par le délégué interministériel à la vallée de la Seine, il comprend le préfet de Haute-Normandie, coordonnateur des actions de l'État pour l'aménagement de cet espace, et les présidents des Régions Haute-Normandie, Basse-Normandie et Ile-de-France. Il a vocation à élaborer, pour l'été 2014, un schéma stratégique d'aménagement et de développement de la vallée de Seine et à formuler toute proposition en ce domaine. Il succède au « commissariat général pour le développement de la vallée de la vallée de Seine », piloté par Antoine Rufenacht de mai 2011 jusqu'à sa suppression en novembre 2012, qui s'inscrivait lui-même dans la continuité des travaux du Grand Paris (plus particulièrement du projet proposé par A. Grumbach) et préconisait la réalisation d'un « Seine Gateway<sup>4</sup> » comme axe de développement privilégié et laboratoire de réindustrialisation, d'innovation et de développement durable.

- **Mais aussi des incertitudes**

Dans un contexte de contraction des dépenses publiques, l'avenir de ces projets est incertain. Toutefois, la Commission « Mobilité 21 » mise en place en octobre 2012 pour préciser les conditions de mise en oeuvre du schéma national des infrastructures de transport (SNIT) a remis son rapport le 27 juin 2013 : elle met l'accent sur l'amélioration des réseaux existants plutôt que sur la création de nouvelles lignes TGV, mais une partie du projet de LNPN (dont le débat public a été mené fin 2011/début 2012) fait partie des priorités proposées par la commission et retenues par le gouvernement. Ainsi, les études préalables à la déclaration d'utilité publique ont été relancées fin 2013 sur 3 sections prioritaires : Paris-Mantes, Mantes-Evreux et nouvelle gare de Rouen.

4- Source : AURH, projet de préfiguration du Gateway de la Seine, décembre 2012. Le Seine Gateway fait écho au Thames Gateway londonien, projet de développement territorial le long de la Tamise. Le projet WEASTFlows en est le prolongement à l'échelle européenne.

### Des coopérations avec les autres régions limitrophes à approfondir



- **Une nécessaire coopération avec la Bretagne sur des projets à forts enjeux**

- **Assurer une gestion concertée du Mont-Saint-Michel et de sa baie** : ces espaces concentrent des enjeux économiques, touristiques et environnementaux majeurs et constituent des facteurs d'attractivité et de développement économique pour les deux régions, les retombées touristiques et économiques du Mont profitant toutefois davantage à la Bretagne qu'à la Basse-Normandie ;
- **Renforcer les synergies sur les filières marines**, dans le cadre du pôle de compétitivité Mer-Bretagne notamment ;
- **Conforter la filière agroalimentaire** (pôle de compétitivité Valorial).

- **Des coopérations plus localisées avec les Pays de la Loire et la région Centre**

- **Les coopérations avec les Pays de la Loire** concernent essentiellement le sud de l'Orne, l'agglomération alençonnaise en particulier : la Communauté urbaine d'Alençon et le Pays d'Alençon comprennent des communes de la Sarthe, et la proximité avec Le Mans se traduit par nombreuses migrations pendulaires. Les deux régions collaborent également au sein du PNR Normandie-Maine et des pôles de compétitivité Mer-Bretagne et Valorial dont le leadership cependant est assuré par la Bretagne.
- **Les coopérations avec la région Centre** sont elles aussi très localisées et concernent surtout le Perche dans le cadre du PNR. L'amélioration des performances de l'axe ferroviaire Caen-Alençon-Le Mans-Tours permet cependant de mener une démarche de coopération à l'échelle interrégionale.

#### EN BREF

#### Les coopérations inter-régionales

Les coopérations de la Basse-Normandie avec les régions voisines existent, mais mériteraient d'être approfondies pour renforcer les synergies sur des projets à forts enjeux pour la région, comme le développement des énergies marines renouvelables (coopérations avec la Bretagne et les Pays de la Loire au sein du pôle de compétitivité Mer-Bretagne), le renforcement de la filière agroalimentaire (pôle Valorial), le développement économique de l'axe Seine ou encore le renforcement de l'ensemble portuaire (coopérations avec la Haute-Normandie).

## ► Des coopérations de dimension internationale<sup>5</sup>

La Basse-Normandie bénéficie d'une situation géographique privilégiée, en bordure de la mer de la Manche, face à la Grande-Bretagne, entre Londres et Paris, à proximité des îles Anglo-normandes, entre le nord et le sud de l'Europe. Elle peut ainsi jouer un rôle d'interface, avec la mer comme fil conducteur de ses coopérations transfrontalières.

### *L'Arc Manche : une opportunité pour relancer la coopération avec le Royaume-Uni*



- **Un espace où se concentrent des enjeux majeurs**

La Manche est l'un des couloirs de circulation de marchandises les plus fréquentés au monde, constituant à ce jour la principale voie maritime entre l'Europe du Nord et l'Atlantique<sup>6</sup>. C'est aussi la frontière « naturelle » entre la France et la Grande-Bretagne, espace d'échanges entre les deux pays où se concentrent de nombreux enjeux (économiques, environnementaux...).

- **Une coopération en cours de structuration**

L'Arc Manche est devenu un projet politique en 2003, reposant tout d'abord sur un réseau informel de collectivités locales, puis sur l'Assemblée des Régions de l'Arc Manche créée en 2005. Il s'agit d'un réseau de régions françaises et de collectivités britanniques bordant la Manche et entendant coopérer sur des thèmes d'intérêt commun, avec deux objectifs principaux : démontrer l'intérêt et la spécificité de l'Arc Manche comme espace cohérent de coopération et renforcer les partenariats à tous les niveaux, à travers des actions concrètes (le projet CAMIS (Channel Arc Manche Integrated Strategy) par exemple, initié pour définir une stratégie maritime intégrée).

## *L'Arc Atlantique : un espace de coopération et de visibilité pour la région*



- **Un espace de coopération au poids particulièrement important**

L'Arc Atlantique regroupe 21 régions de l'Écosse à l'Andalousie, sur 5 États différents (Irlande, Royaume-Uni, France, Espagne, Portugal). Avec près de 60 millions d'habitants, il représente 12 % de la population européenne.

- **Une source de rayonnement pour la Basse-Normandie**

La Région Basse-Normandie a présidé la Commission Arc Atlantique de 2008 à 2012, se faisant le relais des 21 régions concernées auprès de l'Union européenne. Dans le cadre de la Commission Arc Atlantique de la Conférence des Régions Périphériques Maritimes (CRPM), la Basse-Normandie pilote le groupe de travail Stratégie Atlantique et participe aux groupes de travail sur le transport, les énergies marines et la pêche.

### EN BREF

#### *Les coopérations de dimension internationale*

La Basse-Normandie bénéficie d'une ouverture sur le monde, liée à sa situation géographique favorable et à son histoire qui lui confère une notoriété internationale. Les dynamiques à l'œuvre (Arc Manche, Arc Atlantique) sont des opportunités pour relancer la coopération avec le Royaume-Uni et le sud de l'Europe. La région a également l'opportunité de capitaliser sur des événements de dimension internationale (les commémorations du 70<sup>e</sup> anniversaire du Débarquement ainsi que les Jeux équestres mondiaux et le championnat du monde de kayak organisés en 2014).

5- Source : Diagnostic territorial stratégique de la BN préalable à l'élaboration des programmes *post 2013*

6- L'ouverture d'une route maritime permanente Chine/Europe via le détroit de Béring, avec le changement climatique, pourrait toutefois remettre en cause la position privilégiée du port du Havre dans le Range Nord

### La gouvernance en Basse-Normandie

**Au niveau infra-régional**, la gouvernance de la Basse-Normandie est marquée par un fort émiettement communal qui incite les collectivités à se regrouper, au sein d'EPCI à fiscalité propre (la région bénéficie d'une bonne couverture intercommunale avec 98 % de la population et 99 % des communes couvertes) ou d'autres formes de coopération (PNR, Pays...) qui structurent les espaces, ruraux en particulier. De la même façon, la couverture du territoire régional par les documents de planification intercommunale progresse (plus de 94 % de la population et 80 % du territoire sont concernés par un SCOT). Si les départements de la Manche et du Calvados sont quasi-intégralement couverts, l'Orne en revanche l'est moins, mais s'engage dans le processus des SCOT ruraux prévus par la loi Grenelle 2. Au niveau des **coopérations inter-régionales**, la Basse-Normandie est en relation avec les régions voisines, au sein de pôles de compétitivité notamment, mais ces coopérations, économiques en particulier, mériteraient d'être renforcées sur les dossiers à forts enjeux (énergies marines renouvelables, filière agroalimentaire, développement économique de l'axe Seine...). Enfin, au niveau des **coopérations de dimension internationale**, la Basse-Normandie dispose d'atouts (sa situation géographique, sa notoriété, son ouverture sur le monde, ses aménités) et a l'opportunité, en 2014, de capitaliser sur des événements qui mettront la région au centre de l'attention : les commémorations du 70<sup>e</sup> anniversaire du Débarquement en particulier, mais aussi les jeux équestres mondiaux et le championnat du monde de kayak.

#### ATOUTS

- Développement de la planification intercommunale (SCOT, PLUI, DTA)
- Un tripode normand (Caen, Rouen, Le Havre) qui pourrait se hisser au rang de métropole de niveau européen
- Des coopérations avec les régions voisines au sein des pôles de compétitivité Mov'eo, Mer-Bretagne, Valorial, Novalog
- Des coopérations internationales et une ouverture sur le monde : situation géographique favorable ; notoriété internationale (lieux de mémoire, tourisme, villégiature...)

#### FAIBLESSES

- Une taille moyenne des EPCI bas-normands en deçà de la moyenne nationale
- Une culture de la coopération peu développée ; des intercommunalités encore relativement récentes
- Manque de visibilité des régions normandes à l'échelle nationale et européenne
- Situation géographique de la région en marge de l'axe Seine
- Position d'acteur « secondaire » face au leadership de la Bretagne au sein des pôles Mer-Bretagne et Valorial
- Région peu exportatrice, plutôt à l'écart des grands flux d'échanges

#### OPPORTUNITÉS

- Impacts attendus des réformes territoriales (carte intercommunale, régions...)
- Renforcement des outils de planification (lois Grenelle)
- Projets porteurs d'avenir avec la Haute-Normandie (axe Seine, réseaux de R&D...)
- Mise en place d'une filière industrielle des énergies marines renouvelables (EMR)
- Dynamiques de l'Arc Manche et de l'Arc Atlantique

#### MENACES

- Manque de moyens des EPCI
- Manque de coopération (concurrence entre les collectivités...) et renforcement des disparités territoriales
- Crise économique à l'échelle européenne et internationale, avec contraction des dépenses publiques et avenir incertain des projets
- Concurrence avec les régions voisines sur des filières à forts enjeux (EMR, tourisme, agroalimentaire...)

#### ENJEUX RÉGIONAUX

- **Renforcement du caractère structurant des EPCI**
- **Renforcement des coopérations entre les collectivités territoriales**
- **Généralisation des démarches de planification intercommunale**
- **Approfondissement des coopérations avec les régions voisines**, notamment celles susceptibles de renforcer les filières à forts enjeux pour la Basse-Normandie (agroalimentaires, énergies marines...) et son positionnement stratégique au sein des pôles de compétitivité ou de la dynamique de développement de l'axe Seine
- **Approfondissement des dynamiques émergentes de l'Arc Manche et de l'Arc-Atlantique** pour accroître la visibilité européenne de la région

## ► Des tendances lourdes à prendre en compte<sup>7</sup>

### • Au niveau des évolutions institutionnelles

- Baisse des marges de manœuvre financière et fiscale des collectivités publiques. En partie en raison des contraintes financières, l'État se concentre sur des choix stratégiques. De manière parallèle et complémentaire, tendance à la régionalisation des politiques publiques de l'État et des collectivités. Affirmation dans le même temps d'un pouvoir métropolitain et supra-communal ;
- Défi majeur de maîtrise de la dette publique ;
- Contractualisation croissante des politiques publiques ;
- Implication croissante de la société civile ;
- Banalisation des coopérations transfrontalières.

### • Au niveau des dynamiques territoriales

- Poursuite des phénomènes de métropolisation / polarisation et de hiérarchisation croissante des villes (métropoles, agglomérations, villes moyennes et petites) ;
- Poursuite du phénomène de périurbanisation et de diffusion urbaine en milieu rural ;
- Relations croissantes entre les collectivités (réseaux formels et informels) ;
- Accroissement des inégalités et disparités territoriales (entre et dans les territoires), avec un risque de paupérisation marquée de certains espaces ;
- Augmentation des formes de « nomadisme » résidentiel sur la France entière, voire l'étranger.

### • Au niveau des modes de vie / comportements

- Montée des exclusions et des disparités sociales ; l'ascension sociale n'est plus mécanique ; creusement des inégalités territoriales ; précarité énergétique ;
- Défiance, crise du politique, montée des extrémismes ;
- Tensions intergénérationnelles entre classes sociales et entre « tribus » ;
- En termes démographiques : augmentation de la population, mais aussi vieillissement ; poursuite de la recomposition de la cellule de vie (augmentation du nombre de ménages, de la cohabitation, des familles monoparentales...) ;
- Poursuite de l'héliotropisme et du balnéotropisme : le Sud et l'Ouest continuent d'être des territoires attractifs, notamment auprès des séniors.

## ► Mais aussi des incertitudes

### • Par rapport aux modes de gouvernance territoriale

- **Au niveau européen**
  - Quelle évolution de l'Union Européenne ? (immobilisme, désintégration, Europe à plusieurs vitesses, Europe fédérales...) ; quels transferts de compétences des États vers l'Union ?
  - Montée en puissance ou non des euro-régions ?

### - Au niveau national :

- Décentralisation accrue ou reconcentration ?
- Quels moyens d'intervention de l'État et des collectivités territoriales ?
- Quelle place de la société civile dans la gouvernance des territoires : développement des réseaux sociaux et émergence d'une pensée collective comme nouveaux phénomènes de régulation sociale, nouveau paradigme d'absence de leader, de nouvelle société, voire de remise en question du modèle représentatif ?

### - Au niveau régional :

- Affirmation de la Métropole normande (Caen, Rouen, Le Havre) ?
- Coopération ou concurrence accrue entre les collectivités territoriales ?
- Territoires à plusieurs vitesses (disparités territoriales, sociales...) ?

### • Par rapport aux stratégies d'alliances et de partenariats.

Tirailée entre Bassin parisien, grand Ouest et arc Manche, la Basse-Normandie peut faire le choix de stratégies d'alliances et de partenariats contrastées :

#### - Une stratégie tournée vers l'Arc Manche ?

Conquête de la mer, renforcement des partenariats avec les îles Britanniques, développement des ports, de leurs hinterlands et des pôles littoraux...

#### - Une stratégie tournée vers le grand Ouest et l'Arc Atlantique ?

Concentration des investissements publics sur un corridor de développement économique et urbain privilégié entre Caen et Rennes, forte polarisation autour des villes du « fuseau atlantique »...

#### - Une stratégie de métropolisation tournée vers le tripode normand ?

Constitution d'une Métropole normande Caen-Rouen-Le Havre, métropolisation économique et urbaine très puissante le long de l'axe Seine, impulsée par le Grand Paris et relayée par les agglomérations normandes, développement des fonctions métropolitaines supérieures dans les trois pôles et dans les villes moyennes bénéficiant des retombées économiques de cette métropolisation...

#### - Une stratégie de repli sur soi ?

Dans un contexte de crise généralisée (économique, financière, politique, énergétique, sociétale), les territoires peuvent choisir de se replier sur eux-mêmes, de renoncer à la coopération et à la solidarité intercommunale, accroissant ainsi la concurrence territoriale et les disparités...

#### - Une stratégie d'alliances multiples ?

La société numérique marquée par l'intensité des échanges immatériels et des réseaux peut favoriser l'émergence d'une gouvernance à géométrie variable en fonction des projets, avec des alliances multiples sans nécessaire proximité géographique.

Directrice de publication : Caroline Guillaume,  
directrice régionale

Conception, coordination, rédaction :

Olivia Durande,  
Patrice Roux-Caillebot

Cartographie : Jérôme Potel,  
Stéphane Delalande,  
Guillaume Le Dain

Création graphique : Séverine Bernard,  
Fabrice Thérèse

Relecture : François Anfray,  
Bernard Le Dain