
RAPPORT

Octobre 2017

POUR UN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE PLUS ÉQUILIBRÉ ET ÉQUITABLE EN NORMANDIE

Président
Pascal FEREY

Rapporteur
Jean-Pierre GIROD

Chargé de mission
François AUBRY

Sommaire

Auditions et remerciements	5
Avis	7
I Une Normandie fragmentée exposée à des forts contrastes de développement ...	11
II Des enjeux cruciaux pour le SRADDET normand face à des évolutions tendanciennes lourdes.....	12
IV Quels leviers actionner pour contribuer à l'équilibre et au développement des territoires en Normandie.....	14
Doter le SRADDET d'une vision renouvelée du développement et de l'attractivité de la Normandie	14
- faire en sorte que le Conseil Régional exerce un véritable rôle de stratégie ;	14
- doter le SRADDET d'un volet prospectif ;	14
- soutenir de grands projets (Axe Seine, LNPN, hadronthérapie, ...) à même de générer des effets d'entraînement sur tout ou partie du territoire normand ;	14
- maintenir et consolider le maillage des villes moyennes.	14
.....	15
IV.1 Doter le SRADDET d'une vision renouvelée du développement et de l'attractivité de la Normandie	15
IV.2 Optimiser l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET	17
IV.3 Agir pour la formation, la connectivité, les mobilités et la présence médicale : quatre préoccupations stratégiques pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable	18
IV.3.1 Intensifier les efforts accomplis au profit d'une élévation des niveaux de formation.....	18
IV.3.2 Accélérer le processus de connectivité des territoires.....	19
IV.3.3 Faciliter les mobilités pour lutter contre l'enclavement	20
IV.3.4 Une présence médicale à rétablir impérativement : une véritable nécessité et une revendication partagée	20
Introduction	23
1. De l'égalité à l'équité, des visions et des enjeux majeurs pour les politiques d'aménagement du territoire régional	25
1.1. L'aménagement du territoire, une composante forte des politiques publiques caractérisée par de profondes évolutions.....	26
1.2. L'égalité des territoires, une aspiration et un idéal républicains.....	28
1.3. L'inégalité des territoires, un constat qu'aujourd'hui rien ne vient infirmer	30
1.4. De l'égalité à l'équité territoriale, une démarche indispensable	33
1.5. Au péril des territoires, le risque de l'injustice territoriale et d'une moindre cohésion sociale ..	34
2. L'aménagement du territoire, objet de politiques nombreuses et étoffées de la part de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Europe	38
2.1. L'Etat, acteur incontournable de l'aménagement du territoire.	38
2.1.1. Une action de l'Etat caractérisée par des évolutions profondes	38
2.1.2. Des politiques et surtout des dispositifs nombreux.....	39
2.2. Les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre par le Conseil régional	45
2.3. Les politiques d'aménagement mises en œuvre par les Conseils départementaux.....	47
2.3.1. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental du Calvados.....	47
2.3.2. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de l'Eure	48
2.3.3. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de la Manche	49

2.3.4.	Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de l'Orne	50
2.3.5.	Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de Seine-Maritime	50
2.4.	L'indispensable apport des fonds européens	51
2.5.	Les EPCI et les communes	51
3.	<i>Les déséquilibres et les inégalités majeurs affectant la Normandie</i>	<i>53</i>
3.1.	Des facteurs génériques à l'origine des déséquilibres en matière d'aménagement du territoire	54
3.1.1.	Une solidarité et une péréquation qui ne compensent pas l'effet des diminutions successives de la DGF	55
3.1.2.	La réduction de l'offre de services publics et de services au public	56
3.1.3.	Le phénomène de métropolisation	56
3.1.4.	Les récentes réformes territoriales et leurs effets collatéraux	57
3.1.5.	Des territoires incomplètement desservis par des moyens de communications efficaces	58
3.1.6.	Le dynamisme propre des territoires	58
3.2.	Inégalités et déséquilibres majeurs au sein des territoires normands et leurs traductions territoriales	59
3.2.1.	Une démographie des territoires contrastée et parfois préoccupante	60
3.2.2.	Une répartition des richesses tout aussi différenciée	63
3.2.3.	Une qualité de vie d'un niveau plutôt satisfaisant affectée toutefois d'évolutions préoccupantes	67
3.2.4.	Toubib or not toubib, l'enjeu majeur de la présence médicale au sein des territoires	71
3.2.5.	Une couverture numérique et mobile encore insatisfaisante	74
3.2.6.	Le logement, un autre facteur d'expression des déséquilibres territoriaux	78
3.2.7.	Les niveaux de formation, indicateurs des potentiels de développement des territoires	82
3.2.8.	Emploi et activités économiques, de nettes disparités d'un territoire à l'autre	86
3.2.9.	Mobilités, offres de transports et infrastructures, des problématiques à la fois infra et interterritoriales	89
4.	<i>Quels leviers pour contribuer en Normandie à l'équilibre et au développement des territoires</i>	<i>95</i>
4.1.	L'aménagement des territoires normands tributaire du développement et de l'attractivité de la Normandie	96
4.1.1.	Faire en sorte que la Région devienne stratège et prenne en main ses destinées	96
4.1.2.	Poursuivre les grands projets à même de donner à la Normandie un surcroît d'attractivité et une image renforcée	97
4.1.3.	Doter le SRADDET d'un volet prospectif	99
4.1.4.	Impulser une vision partagée et coordonnée de l'avenir de la Normandie et de ses territoires	99
4.1.5.	Réaliser un diagnostic régional approfondi	100
4.1.6.	Mettre en œuvre une contractualisation novatrice	101
4.1.7.	Soutenir le dynamisme des villes moyennes	102
4.1.8.	Agir en faveur d'un renforcement de l'ingénierie territoriale	103
4.2.	Formation, connectivité, mobilités et présence médicale, quatre préoccupations stratégiques pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable	105
4.2.1.	Poursuivre et intensifier les efforts accomplis au profit d'une élévation générale des niveaux de formation	105
4.2.2.	Des territoires connectés dans les meilleurs délais, un véritable impératif d'aménagement du territoire	107
4.2.3.	Faciliter les mobilités pour lutter contre l'enclavement	108
4.2.4.	Une présence médicale à rétablir impérativement, une véritable nécessité et une revendication partagée	109
	Liste des sigles	117

Auditions et remerciements

Le CESER de Normandie remercie l'ensemble des personnes qui ont pris part à cette réflexion en acceptant de nous rencontrer ou de transmettre des informations. Nous tenons notamment à saluer les apports du Conseil régional (grâce notamment aux interventions de Mme Véronique Vasse, directrice de l'aménagement des territoires devant la Commission n° 4 « Aménagement du territoire-Environnement » le 12 juin 2017, de Mr Yvon Noël, directeur de l'aménagement numérique devant le groupe de travail, de Mr Robert Herin, géographe, professeur émérite de l'université de Caen devant la commission 4 le 5 juillet 2017, de MM Arnaud Brennetot, Maître de conférence à l'université de Rouen, Jean-Philippe Briand, directeur adjoint de l'AUCAME (agence d'urbanisme de Caen), Jacques Charron, responsable du services études et prospective à la CCI Seine-Normandie, Jean-François Le Grand, membre du CESER, Hervé Maurey, sénateur de l'Eure et Xavier Prévotat, directeur de Seine-Maritime Attractivité .

Doivent également être remerciés les structures suivantes :

- Les services du Conseil régional de Normandie ;
- Les services des Conseils départementaux du Calvados, de l'Eure, de la Manche, de l'Orne et de la Seine-Maritime ;
- Le Secrétariat Général aux Affaires Régionales (SGAR) ;
- La Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) ;
- Les agences d'urbanisme de Caen, Le Havre et de Rouen ;
- L'Agence Régionale de la Santé (ARS) de Normandie ;
- L'Observatoire régional de la Santé ;
- Les universités de Normandie ;
- L'Etablissement Public Foncier de Normandie.

Avis

Adopté à la séance plénière du
12 octobre 2017 à l'unanimité

Au moment où prennent effet de profondes mutations institutionnelles (lois NOTRe, MAPTAM, ...¹) et moins de deux ans après la création d'une Normandie unifiée, la saisine du Président du Conseil régional sur les thèmes de l'équilibre et de l'égalité des territoires introduit une réflexion sur l'avenir de la région. Le fait d'avoir confié au CESER cette mission dans le cadre de l'élaboration du futur Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (SRADDET) est, en ce sens, accueilli avec une réelle satisfaction par l'assemblée socio-professionnelle.

Cette saisine permet au CESER d'aborder la question essentielle de l'aménagement du territoire régional au moment même où de nouveaux ensembles infra-territoriaux se mettent en place. Il faut souligner à cet égard que depuis la loi NOTRe, le paysage intercommunal normand a connu un véritable bouleversement. La plupart des EPCI ont ainsi fait l'objet de délimitations nouvelles et donc d'un mouvement de recomposition induisant la recherche de nouveaux équilibres². Il en a été de même pour un certain nombre de communes³, elles aussi procédant à des fusions. Ces mutations ont également affecté certains des grands ensembles urbains de la région ; ainsi, Rouen est une des quinze Métropoles françaises, Caen est devenu une Communauté Urbaine et au sein de l'agglomération cherbourgeoise le processus de fusion a été significatif.

Non seulement la loi NOTRe a introduit une architecture territoriale révisée et plus concentrée mais encore a-t-elle modifié la donne en ce qui concerne la responsabilité et la mise en oeuvre de la politique d'aménagement du territoire. Désormais, la Région se voit confier l'élaboration du SRADDET et devient chef de file de cette politique, responsabilité logiquement induite par la suppression de la clause de compétence générale. Enfin, le SRADDET est à la fois inclusif de plusieurs schémas organisationnels (SRIT, SRCAE, PRPGD⁴, ...) et doté d'une valeur prescriptive à l'égard notamment des documents de structuration territoriale comme le sont par exemple les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT). Plus globalement, ces différentes évolutions consacrent à la fois la montée en puissance du fait régional et l'implication de moins en moins volontariste de l'Etat en faveur des préoccupations d'aménagement du territoire.

En outre et au-delà de ces mutations institutionnelles marquantes, le contexte au sein duquel évoluent les territoires a également évolué en profondeur. Tout d'abord, le sentiment que les écarts entre territoires s'accroissent est désormais corroboré par de nombreuses études et analyses. Il est même possible que les réformes précédemment évoquées favorisent le creusement d'un véritable fossé. Il faut à ce propos faire remarquer que la mise en oeuvre de la loi NOTRe a été très différenciée comme le montre le large éventail de taille des EPCI d'un département à l'autre. De nombreux facteurs contribuent au creusement de ces écarts :

- la présence déclinante des services publics et des services au public (parmi lesquels l'offre de soins de premier recours) ;
- des politiques de péréquation et de compensation de la part de l'Etat de plus en plus réduites ;
- des moyens de communications et de télécommunications (le très haut débit -THD- notamment) très inégalement répartis entre régions et au sein de ces dernières ;
- la tendance constante à l'urbanisation et à la métropolisation de même que la concentration des activités économiques sur quelques pôles majeurs.

¹ Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles ; Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

² Le nombre d'EPCI est ainsi passé de 161 à 73.

³ 147 communes nouvelles ont été créées occasionnant la disparition de 645 communes préexistantes.

⁴ Schéma Régional des Infrastructures de Transport ; Schéma Régional Climat Air Energie, Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets.

Concernant ce dernier facteur, il est utile de préciser qu'un certain nombre d'économistes considèrent qu'une transition écologique de l'économie pourrait contribuer à modifier ce modèle de développement.

Ce sont donc pour l'essentiel les constats qui aujourd'hui sont opérés par la plupart des analystes et des spécialistes de l'aménagement du territoire. Mais pas seulement par ces derniers, les élus bien entendu, les chefs d'entreprises mais aussi et surtout la population des territoires concernés, le plus souvent ruraux et semi-ruraux, en font l'amère expérience et expriment leur mécontentement d'élections en élections.

La Normandie n'échappe pas non plus à cette situation et si le débat sur l'aménagement du territoire est national, il est aussi régional. C'est pourquoi la réflexion souhaitée par le Conseil régional est essentielle et doit permettre de jeter les bases d'un SRADDET prenant au mieux en considération les spécificités territoriales de la nouvelle Normandie, ses faiblesses, ses atouts, ses potentialités de développement tout comme les menaces qui pèsent sur elle. La réflexion menée par le CESER incite tout d'abord à considérer l'ensemble du territoire normand comme un tout et non comme une juxtaposition d'espaces. Elle l'amène ensuite à prétendre que l'hétérogénéité inévitable des territoires doit être envisagée sous l'angle de la complémentarité et non pas seulement de la concurrence ; elle exige également de lutter contre les déséquilibres afin d'éviter que ceux-ci, si l'on n'y prête garde, ne deviennent des handicaps structurels durables. Enfin, elle impose d'adopter une vision pragmatique et équitable voire discriminante (au sens positif du terme) de l'action publique en favorisant l'innovation (y compris sociale), l'expérimentation, la vulgarisation des bonnes pratiques et l'évaluation.

Dans cet ordre d'idées, pour une région nouvellement unifiée, l'enjeu de cohésion apparaît crucial et l'élaboration du SRADDET puis, dès 2019, sa déclinaison constituent une réelle opportunité pour déterminer et mettre en œuvre des politiques à même de favoriser une structuration efficiente de la Normandie et d'élargir le champ des possibles pour tous les Normands.

A l'appui de sa réflexion, le CESER a produit un rapport reposant sur une quadruple approche.

De la sorte, la première partie de ce rapport est consacrée à la notion d'aménagement du territoire, à son contenu (égalité versus équité) et à ses évolutions notamment depuis la fin des Trente Glorieuses avec en particulier une concurrence entre territoires de plus en plus exacerbée.

Une deuxième partie traite des acteurs de l'aménagement du territoire et met en évidence à la fois la baisse régulière des crédits de l'Etat au détriment de la péréquation, l'importance du nombre d'intervenants et les différences marquantes dans la mise en œuvre régionale des politiques d'aménagement du territoire avant la fusion.

La troisième partie du rapport aborde de façon détaillée les différences voire les déséquilibres observables au sein de la Normandie entre ses territoires. Elle repose sur le croisement de thématiques prioritaires (démographie, richesses, présence médicale, niveaux de formation, ...) avec l'expression cartographique des territoires de contractualisation retenus par le Conseil régional, en l'occurrence les EPCI auxquels il convient d'ajouter 4 Pôles d'Equilibre Territorial et Rural. Environ 30 cartes sont ainsi proposées mettant en évidence des contrastes mais aussi des continuum territoriaux. Cette partie du rapport vaut à certains égards diagnostic. Toutefois, il ne prétend pas être exhaustif. S'appuyant sur un nombre restreint d'indicateurs socio-économiques, il gagnerait sans doute à être complété par l'adjonction d'indicateurs de développement humain et par le regard que portent également les populations concernées sur leur propre territoire.

Enfin, une dernière partie est consacrée à l'analyse de ces différences entre territoires et aux orientations et préconisations que le CESER, dans cet avis, soumet au Conseil régional pour faire en sorte que les déséquilibres observés puissent être combattus et, si possible, réduits.

I Une Normandie fragmentée exposée à des forts contrastes de développement

Il n'est pas dans la vocation d'un avis d'opérer une synthèse détaillée du rapport, la lecture attentive de celui-ci permettant d'appréhender avec la précision voulue les informations recherchées. En revanche, avant de passer aux préconisations à proprement parler, il est indispensable de faire état des principaux constats et problématiques se posant aux territoires composant la Normandie tels qu'ils apparaissent dans le rapport du CESER.

L'analyse réalisée, en particulier dans la troisième partie du rapport, permet ainsi de mettre en avant quelques unes des spécificités dominantes qui caractérisent les territoires normands pris dans leur individualité ou de façon comparative.

Tout d'abord, la Normandie est loin de constituer un territoire homogène. Ce n'est pas à proprement parler une surprise mais il est utile de préciser que la partie occidentale (l'ex-Basse-Normandie) présente d'une façon générale plus de continuum territoriaux que la partie orientale (l'ex-Haute-Normandie) à certains égards plus fragmentée⁵. Dès lors, la mise en œuvre d'actions d'ensemble ou la mise en cohérence de certains contrats de territoire pourrait être plus aisée dans le premier des deux ensembles territoriaux cités que dans le second.

Dans l'absolu, la lecture comparée des différentes approches thématiques et cartographiques met en évidence des contrastes marqués en densité et en évolution des peuplements, en potentiel financier par habitant, en richesse fiscale, en intensité dans l'activité et l'orientation économiques. Certains espaces semblent ainsi concentrer les potentialités. C'est le cas de l'Axe Seine, de certaines portions littorales (la Côte Fleurie, la Côte de Nacre, les zones d'implantation du nucléaire) et d'une façon générale des zones urbaines. En revanche, d'autres territoires connaissent des problématiques qui ne sont pas dues aux effets de la concentration mais bien plutôt à des phénomènes plus ou moins marqués de dévitalisation qu'elle soit d'ordre démographique et/ou économique. La partie sud de la région allant du Sud-Manche rural au sud-ouest de l'Eure et incluant une grande partie de l'Orne est dans ce cas. Si cet ensemble spatial est significativement concerné par cette situation, il ne faut pas omettre de préciser que tous les départements comportent des territoires également concernés par cet état de fait. Enfin, certaines zones sont soumises à l'influence de territoires limitophes. C'est le cas de l'Est de l'Eure (Vernon, Gisors, ...) du fait de la proximité de l'Ile-de-France ou encore du Sud-Manche vis-à-vis de Rennes.

Par ailleurs, il apparaît que des problématiques communes affectent l'ensemble du territoire régional ou sa quasi-totalité. Il en va ainsi de ce qui concerne la relative faiblesse des niveaux de formation (par exemple en termes de proportion de jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ou en contrepoint de jeunes de 20 à 24 ans sans diplôme). En la matière, la très grande partie des territoires normands se situe en deçà des moyennes françaises. C'est aussi le cas de l'offre de

⁵ Voir à ce propos l'étude de l'INSEE Normandie de juin 2017 intitulée « Un regard sur la qualité de vie dans les territoires normands ».

services au public ou d'une fragilité économique potentielle à laquelle l'importance proportionnellement élevée des emplois industriels contribue.

Le rôle des villes moyennes doit également être souligné. Elles participent à n'en pas douter au maillage et à l'originalité du territoire normand. Confrontées à des difficultés de mutation économique (avec une significative présence d'activités industrielles exposées), de structuration de l'habitat (notamment dans celles issues de la Reconstruction), d'offre culturelle et d'aménités et plus généralement d'attractivité (avec une difficulté pour y attirer des cadres), elles n'en constituent pas moins une forme de rempart contre l'émergence d'un territoire régional dual composé de grandes agglomérations avec leurs aires d'influence périurbaines et de larges zones rurales ou semi rurales en situation de déclin voire de dévitalisation.

Enfin, l'analyse à laquelle a procédé le CESER a déterminé la forte exposition de certains territoires (souvent de nature rurale mais pas seulement) à des problématiques considérées au quotidien comme déterminantes. Il en va ainsi de ce qui a trait à la connectivité, à la mobilité et, surtout, à l'offre de soins. Une carte est à ce propos éloquente. Il s'agit de celle relative à la proportion de médecins âgés de plus de 55 ans (en 2016) qui détermine un futur en la matière des plus préoccupants. Ces indicateurs, dans leurs tonalités actuelles, hypothèquent la qualité de vie, l'avenir et l'attractivité des territoires concernés.

II Des enjeux cruciaux pour le SRADDET normand face à des évolutions tendanciennes lourdes

12

Le fait que la Région doive élaborer puis adopter le SRADDET tombe à point nommé. Le processus ainsi engagé doit permettre de prendre en considération certaines des problématiques territoriales précédemment exposées d'autant qu'elles présentent pour la plupart la caractéristique d'être tendanciennes.

Il en va ainsi de la capacité de l'Etat à mener une politique volontariste d'aménagement du territoire. Les différentes mesures de solidarité et de péréquation ne compensent plus les diminutions successives de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) ni des fonds sectoriels d'aménagement du territoire (FNADT, FISAC, DETR, ...⁶). Les décisions prises durant l'été 2017 (diminution de 216 millions d'euros de la DETR et du FSIL) attestent de cette évolution. D'une certaine manière, en donnant à la Région le chef de filât de l'aménagement du territoire, la loi NOTRe ne fait qu'acter une tendance à l'œuvre depuis longue date.

Dans le même ordre d'idées, la présence des services publics en tant qu'expression au quotidien d'une volonté forte d'aménagement du territoire ne cesse de s'étioler sur tous les territoires et plus encore au cœur des espaces ruraux. Et ce n'est pas une connectivité en devenir mais aujourd'hui encore déficiente qui peut venir compenser à court terme cette offre déclinante.

La métropolisation et l'urbanisation sont aujourd'hui des phénomènes sociétaux et économiques indéniables et qui ne cessent de croître. Elles se traduisent par des phénomènes globaux de

⁶ Fonds National d'Aménagement et de Développement des Territoires ; Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce ; Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux.

concentration⁷. C'est le cas pour la population (notamment les jeunes), les investissements, la création de richesses, les infrastructures, en particulier avec un accès facilité au THD, et les dotations en crédits publics spécifiques comme par exemple ceux apportés par le Pacte Métropolitain. Mais à l'inverse, les approches cartographiques proposées par le CESER dans son rapport le prouvent, de vastes ensembles territoriaux normands sont affectés non seulement par un déclin de leurs soldes naturel et migratoire mais aussi de leur capacité à créer de la richesse. Il en résulte des évolutions et des situations plus que préoccupantes concernant des ensembles territoriaux étendus comme par exemple celui allant de la partie rurale du Sud-Manche à l'ouest de l'Eure et incluant la majeure partie du département de l'Orne.

Enfin, cet aperçu des facteurs à même d'influencer l'équilibre des territoires serait incomplet si l'on n'y adjoignait pas la question de la relativité du dynamisme dont font preuve les territoires. Il faut à ce propos reconnaître que la permanence d'un paysage communal et intercommunal longtemps caractérisé par l'émiettement n'a pas favorisé l'autonomie et le développement de ceux-ci. De surcroît, le déclin de l'aide à la maîtrise d'ouvrage ainsi que le recours accru au mécanisme d'appel à projets n'ont fait qu'aggraver les écarts de dynamisme au détriment des territoires les moins bien dotés en ingénierie territoriale.

Dès lors, les écarts entre territoires, et pas seulement au plan démographique, sont parfois considérables. Cela détermine un enjeu d'aménagement du territoire particulièrement crucial avec des moyens dédiés nécessairement comptés. Est-il ici utile de rappeler que les Régions dans leur ensemble ne représentent que 1 % du PIB national alors que communes, intercommunalités et Conseils départementaux « pèsent » 11 % du PIB. La question posée est donc celle de la possibilité pour la Région et ses partenaires (les Conseils départementaux et les EPCI cocontractants) sinon d'inverser les tendances en cours du moins d'en limiter les effets par des dispositifs et des politiques adaptés et recourant notamment à des mesures de discrimination positive. L'enjeu territorial est considérable dans une région qui possède des territoires à fort potentiel (les métropoles, l'Axe Seine, certains espaces littoraux) et d'autres en situation de pré-décrochage (une partie du sud de la région).

Un autre enjeu est celui de la faculté d'une Normandie dotée d'une industrie à la fois puissante mais exposée à négocier ou, mieux, à anticiper des mutations qui ne manqueront pas de survenir. La plupart des territoires sont en effet concernés par une présence industrielle supérieure aux moyennes françaises. Certaines activités correspondent à des secteurs en progression, d'autres à des domaines dont l'avenir reste incertain soit parce que les centres de décision sont éloignés, soit parce que les productions réalisées régionalement pourraient être frappées d'obsolescence à plus ou moins brève échéance. L'avenir de certains territoires et plus particulièrement de certaines villes moyennes en dépend.

⁷ Lesquels par ailleurs induisent des problématiques de difficultés sociales (écarts grandissants de revenus, exclusions, précarisation, pauvreté, ...), d'insécurité, d'expositions aux pollutions, ...

IV Quels leviers actionner pour contribuer à l'équilibre et au développement des territoires en Normandie

L'élaboration du SRADDET est une opportunité pour percevoir et remédier aux déséquilibres territoriaux les plus susceptibles d'affecter la cohésion et l'avenir de la Normandie. En effet, l'objectif de cohésion revêt pour une région nouvellement créée une réelle importance car il contient une connotation de justice territoriale. Il est donc essentiel, en particulier à l'occasion de l'élaboration du futur SRADDET normand, non seulement d'afficher un tel objectif mais aussi et surtout de se donner les moyens de le mettre en œuvre et de le réaliser.

Cependant, la saisine adressée au CESER n'est pas sans présenter une difficulté certaine puisqu'outre la complexité inhérente à toute réflexion sur l'aménagement du territoire, il apparaît que les politiques des principaux acteurs sont en la matière déjà lancées. De la sorte, les préconisations du CESER prendront surtout une valeur d'ajustement en souhaitant que le SRADDET soit empreint d'un réel pragmatisme et que les politiques qui en découleront puissent faire l'objet d'adaptations.

De façon très conventionnelle, les observations et les préconisations du CESER reposeront, d'une part, sur des approches globales, d'autre part sur des préoccupations plus formelles ayant trait à la mise en œuvre même du SRADDET et enfin, sur des propositions de nature sectorielle.

Doter le SRADDET d'une vision renouvelée du développement et de l'attractivité de la Normandie

- faire en sorte que le Conseil Régional exerce un véritable rôle de stratège ;
- doter le SRADDET d'un volet prospectif ;
- soutenir de grands projets (Axe Seine, LNPN, hadronthérapie,...) à même de générer des effets d'entraînement sur tout ou partie du territoire normand ;
- maintenir et consolider le maillage des villes moyennes.

Optimiser l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET

- réaliser un diagnostic régional approfondi et partagé ;
- s'appuyer sur une contractualisation novatrice incluant des diagnostics territoriaux et incitant à la mise en œuvre de projets structurants et d'actions fédératrices et ascendantes ;

- impulser une vision partagée et coordonnée de l'avenir de la région et de ses territoires ;
- renforcer l'ingénierie territoriale.

Soutenir quatre préoccupations stratégiques pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable

- intensifier les efforts de formation au profit d'une élévation des niveaux de formation : réfléchir au continuum de formation au sein des territoires y compris en termes de délocalisations universitaires, de développement de l'enseignement à distance et des internats, d'optimisation des transports scolaires ;
- accélérer le processus de connectivité des territoires, tant en termes de haut débit que de couverture mobile, et chercher à raccorder en très haut débit les équipements stratégiques, accroître l'implantation de tiers lieux, et accompagner les dispositifs d'e-administration ;
- faciliter les mobilités pour lutter contre l'enclavement notamment en poursuivant l'amélioration des liaisons interdépartementales et de la relation ferroviaire Caen-Rouen ; en agissant également en faveur d'un véritable tressage des modes collectifs de déplacements tenant compte du lissage des tarifs et en intégrant l'opportunité de mobilités douces et alternatives ;
- rétablir impérativement une présence médicale adaptée en soulignant la nécessité de la part de l'Etat de mettre en place une régulation dans le domaine de l'installation des médecins et en soutenant l'action des collectivités en faveur des pôles de santé, de l'ouverture de cabinets secondaires, de l'emploi de médecins salariés et de l'accueil des étudiants en médecine.

IV.1 Doter le SRADDET d'une vision renouvelée du développement et de l'attractivité de la Normandie

Le CESER considère que la politique d'aménagement du territoire ne saurait se limiter à la passation de contrats tripartites au bénéfice des territoires pris dans leur individualité. Elle doit également procéder d'une vision plus globale en valorisant notamment le rôle de stratège que doit incarner la Région, en dotant par exemple le SRADDET d'un volet prospectif, ou encore en prenant en compte les nécessaires effets d'entraînement des grands projets soutenus par la Région.

- Conformément à l'esprit et à la lettre de la loi NOTRe, le **Conseil régional se doit d'exercer en matière d'aménagement du territoire un véritable rôle de stratège**. Chargée de l'élaboration du SRADDET, bénéficiant du caractère prescriptif de ce même document et dotée de nouvelles compétences (les transports sur route notamment), la Région est désormais à même de définir une stratégie globale de développement pour la Normandie, à la fois soutenable et inclusive, empreinte d'innovation sociale et jetant les bases d'une forme de planification incitative.

- Pour être stratège, la **Région se doit aussi d'inscrire dans une vision prospective** le projet de SRADDET et les orientations et les politiques qui vont le structurer. Il est en effet indispensable de conjuguer projet régional et prise en compte des grands facteurs et vecteurs possibles d'évolution (les signaux faibles) du contexte démographique (le vieillissement, ...), économique (les mutations industrielles, ...), infrastructurel (avec les conséquences d'une connectivité accrue, ...),

environnemental (le réchauffement climatique et la transition écologique) et sociologique (l'urbanisation, ...).

Le CESER mène à ce propos une réflexion prospective sur la Normandie en 2040. Cette réflexion positionne en « fil rouge » la préoccupation de qualité de vie. Dès lors, la recherche de l'efficience économique, du respect environnemental et écologique et d'un développement socialement acceptable et équitable devrait guider les évolutions et les transformations auxquelles pourrait se prêter la Normandie d'ici 2040. Cette option retenue par le CESER répond à une réflexion et à des analyses dont le futur SRADDET pourrait s'inspirer.

- Au profit de l'aménagement de l'ensemble de son territoire, la **Région doit également soutenir de grands projets** à même de générer des effets d'entraînement et de ruissellement déterminants et suscitant des activités à la fois productives et résidentielles sur tout ou partie du territoire normand. Il en va ainsi de l'Axe Seine, de l'aboutissement du projet de Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN), du développement concomitant des Grands Ports Maritimes du Havre et de Rouen ou encore de projets à fort contenu (comme celui relatif à l'hadronthérapie à Caen⁸).

Il s'agit là de projets déjà identifiés et structurants. Il convient de leur ajouter des ambitions plus globales comme peuvent l'être celles relatives à la maritimité⁹ et la préservation-restauration de l'environnement et des paysages (y compris au plan architectural). Ces deux domaines à fort potentiel singularisent et caractérisent à certains égards la Normandie ; ils nécessitent donc d'être mieux valorisés et ce d'autant qu'ils présentent l'avantage de concerner la plupart des territoires ainsi que l'ensemble des acteurs et de la population qui les composent et les animent.

La constitution hautement souhaitable avec le triangle Caen-Le Havre-Rouen d'un pôle métropolitain original en France participe de ces grands projets à même d'influencer profondément l'avenir régional. Il permettrait à la Normandie de mieux résister à l'influence du Grand Paris¹⁰ et de bénéficier d'une attractivité supérieure.

- Enfin, la question **du maintien d'un maillage dense de villes moyennes** fait partie des orientations stratégiques que doit incorporer le futur SRADDET. L'apport de celles-ci à l'aménagement et à la vitalité des territoires est en Normandie indiscutable. Toute proportion gardée, ces villes jouent pour le territoire qu'elles irriguent un rôle comparable à celui des grandes agglomérations et autres métropoles à l'échelle d'une région entière. Elles sont de véritables point d'ancrage pour les territoires qu'elles animent mais elles présentent néanmoins des caractères de fragilité voire des faiblesses. Economiquement, leur développement demeure le plus souvent basé sur des activités industrielles exposées. Elles souffrent également et surtout d'un déficit global d'attractivité. Ce dernier est illustré par la difficulté à attirer les emplois métropolitains supérieurs et plus généralement de cadres, le meilleur exemple étant l'érosion observée des effectifs de médecins. Leur connectivité aux réseaux de communications et de télécommunications à haut débit reste en grande partie insatisfaisante, notamment en milieu rural.

Cette préoccupation est d'ores et déjà prise en compte au sein des politiques d'aménagement du territoire développées par le Conseil régional. Il convient donc pour le CESER d'en faire un chapitre particulier du futur SRADDET et de faciliter l'accès des villes moyennes aux différentes politiques sectorielles déployées par la Région.

⁸ Technologie médicale autorisant un traitement des cancers par protonthérapie.

⁹ Le CESER mène actuellement une réflexion sur la valorisation de la maritimité en Normandie.

¹⁰ Influence avérée et que les grands projets développés au sein du Grand Paris (les futurs Jeux Olympiques de 2024 étant les derniers en date) ne feront que renforcer.

IV.2 Optimiser l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET

Si le SRADDET doit soutenir de grands projets et des axes stratégiques pour l'aménagement du territoire régional, il doit aussi s'appuyer sur un mode d'élaboration et de mise en œuvre qui privilégie, entre autres, la réalisation d'un diagnostic territorial approfondi, la coordination entre acteurs, une contractualisation clarifiée et la prise en compte de la nécessité d'une ingénierie accrue dans les territoires.

- **La réalisation préalable d'un diagnostic régional approfondi et partagé** constitue une évidence mais aussi une nécessité. Il s'agit d'ailleurs d'une obligation faite par la loi NOTRe. Mais au-delà du respect de cette stipulation, le CESER considère qu'il s'agit là d'un exercice indispensable à la perception des spécificités régionales dans leur ensemble et des particularités territoriales dans toute leur diversité. Le CESER souhaite en outre que les EPCI entreprennent à leur niveau un exercice similaire¹¹ à même de favoriser l'appropriation par les élus et leurs équipes techniques de leurs nouveaux territoires, et en particulier la perception des besoins et donc l'émergence de projets. Enfin, la réalisation d'un diagnostic territorial est une phase préalable indispensable à la mise en place d'indicateurs de suivi et donc d'un dispositif d'évaluation.

- Basée sur des projets partagés, la politique d'aménagement du territoire instaurée par le Conseil régional doit s'appuyer sur **une contractualisation novatrice**. Le recours à des contrats tripartites (Région, Départements, EPCI) constitue en la matière un choix que soutient le CESER. Outre la réalisation de diagnostics territoriaux comme précédemment suggéré et incluant des indicateurs de développement humain, il suggère toutefois que ces contrats reposent sur des contenus formels prédéfinis¹². Par exemple, la notion de projets structurants, à laquelle le Conseil régional est attaché, gagnerait à être précisée pour éviter qu'elle ne soit restrictive. Doivent ainsi pouvoir être considérés comme structurants des projets liés aux domaines éducatif, culturel, environnemental, ... de même par exemple que des dispositifs incitant à la constitution de réseaux à caractère territorial comme par exemple peuvent l'être les ententes intercommunales¹³.

La cohérence des contrats et de leurs projets au sein d'un même ensemble géographique devrait faire également l'objet d'une attention particulière à la fois pour éviter les redondances et pour résoudre des problématiques globales propres à des groupes de territoires. Enfin, les contrats devraient être attentifs à **l'émergence des projets émanant d'associations ou de groupes de citoyens** ; il s'agit là de favoriser, d'une part, la participation de la population aux futurs contrats et, d'autre part, des processus ascendant de réflexion et de conception des projets de territoire.

- Il est également nécessaire **d'impulser une vision partagée et coordonnée de l'avenir de la région et de ses territoires**. En l'occurrence, le CESER considère que le processus actuel de concertation et d'association de l'ensemble des acteurs à l'élaboration du SRADDET doit être maintenu et poursuivi au stade de la mise en œuvre de ce dernier. Ainsi, la Conférence Territoriale

¹¹ Cela est le cas dans le département de l'Eure à l'instigation du Conseil départemental.

¹² Ce qu'a amorcé le Conseil régional dans sa nouvelle politique d'aménagement du territoire votée en décembre 2016 et intitulée « Normandie puissance trois ».

¹³ Voir à ce propos l'entente dite intercommunale Risle-Pays d'Auge rassemblant 5 EPCI.

de l'Action Publique (CTAP), le G6¹⁴ ou encore l'association des Villes de la Reconstruction et, pourquoi pas, une association souhaitable des villes moyennes normandes devront être sollicités pour recueillir leur sentiment sur l'aménagement du territoire régional et ses évolutions. De même, au-delà des procédures de consultation réglementaires, le CESER devrait être associé à une telle démarche participative.

Dans le même ordre d'idées, la question de la relation entre les grandes agglomérations normandes avec les EPCI situés dans leurs aires d'influence devrait faire l'objet de la part des intéressés, dans le cadre de l'élaboration des contrats, d'une réflexion et d'échanges si l'on veut que les effets de ruissellement dont les métropoles sont censées faire bénéficier les territoires limitrophes soient le mieux possible suivis d'effets. L'élaboration pour ces ensembles territoriaux de contrats globalisés serait un axe souhaitable d'évolution de l'actuelle politique de contractualisation.

- **Le renforcement de l'ingénierie territoriale** est une préconisation qui revêt, notamment pour les EPCI de tailles moyenne et surtout petite, une réelle importance. En effet, face à une complexité administrative avérée et à des modes de financements de plus en plus basés sur des appels à projets, les besoins en ingénierie sont patents. Les Départements, la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), parfois encore les services de l'Etat proposent de telles prestations mais il faut convenir que c'est au sein même des EPCI que les élus doivent disposer d'une ingénierie adaptée. En ce sens, le Conseil régional doit accompagner la montée en puissance de l'ingénierie au sein des communautés de communes et des PETR¹⁵ en contribuant à son financement.

Le SRADDET doit intégrer cette préoccupation et proposer des réponses. Il en va de l'émergence accrue de projets au sein des territoires et, notamment, d'une consommation améliorée des subsides européens et ce d'autant que la fraction occidentale de la région est plus largement concernée par les fonds FEADER et FEDER.

IV.3 Agir pour la formation, la connectivité, les mobilités et la présence médicale : quatre préoccupations stratégiques pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable

Si les préconisations opérées précédemment ont pour finalité de contribuer à la structuration du futur SRADDET, il est apparu au CESER que certaines problématiques plus spécifiques méritaient d'être plus particulièrement prises en considération au sein de ce schéma. Quatre domaines d'intervention ont ainsi retenu l'attention du CESER, en l'occurrence la formation, les impératifs de connectivité et de mobilité (au sens des facilités de transport) et la présence médicale.

IV.3.1 Intensifier les efforts accomplis au profit d'une élévation des niveaux de formation

Dans son rapport (chapitre 3.2.7), le CESER souligne l'importance des retards constatés en matière de formation. Ceux-ci, observables dans la plupart des territoires, constituent autant d'obstacles au

¹⁴ Structure associant les cinq Conseils départementaux et le Conseil régional de Normandie.

¹⁵ Pôle d'Equilibre Territorial et Rural.

développement régional. L'amélioration du niveau de formation des Normands constitue donc un enjeu stratégique, de nature transversale certes mais susceptible de rejaillir également sur le dynamisme des territoires.

Dans les nombreux rapports et avis rendus par le CESER sur cette problématique, un certain nombre de suggestions et de préconisations répondent plus particulièrement en matière de formation à des préoccupations d'aménagement du territoire.

Ainsi, à l'occasion de l'élaboration du SRADDET, la **question de l'offre territoriale de formation (dans toutes ses acceptions) et des continuum de formation au sein d'ensembles territoriaux homogènes** gagnerait à être intégrée au diagnostic régional notamment en termes d'intégration dans les écosystèmes locaux et d'impact sur les territoires concernés. Elle pourrait contribuer à la compréhension des trajectoires de formation, à l'évaluation des besoins d'emploi et favoriser des processus d'orientation plus adaptés aux spécificités sociologiques des territoires concernés. Également, **une accentuation des initiatives de délocalisation universitaire** pourrait concourir à améliorer la poursuite d'études supérieures au bac et participerait aussi au dynamisme de certaines villes moyennes. **Le développement de l'enseignement à distance** (si toutefois le niveau de connectivité des établissements le permet), **le développement des internats, l'optimisation des transports scolaires** sont d'autres préconisations en lien avec la formation et qui participent aux préoccupations d'aménagement des territoires.

IV.3.2 Accélérer le processus de connectivité des territoires

19

S'il est un domaine dans lequel il est indispensable d'accéder dans les meilleurs délais à un niveau de couverture territoriale satisfaisant, c'est bien celui de la connectivité avec un accès performant au (très) haut débit et à la téléphonie mobile. Il s'agit assurément là d'un enjeu stratégique tant pour l'attractivité des territoires que celle de la Normandie dans sa globalité. Dans ce secteur, la Région ne possède pas la maîtrise d'ouvrage. Elle doit donc veiller à coordonner et surtout à inciter les Conseils départementaux et les opérateurs à **procéder à une accélération des installations, notamment celles recourant à la fibre optique, sur l'ensemble des territoires**. Les objectifs temporels actuels (2025 voire plus) ne sont pas satisfaisants et sont donc de nature à contribuer au creusement du fossé qui existe d'ores et déjà entre les grandes zones urbanisées et les autres territoires, surtout les plus ruraux d'entre eux. Les dispositifs d'accompagnement financier proposés par la Région doivent être plus incitatifs encore.

Pour autant, si la fibre optique représente la technologie la plus à même d'autoriser l'accès au très haut débit, il conviendra de **ne pas négliger les autres technologies (satellite, 4-5 G, cuivre)** qui permettent d'améliorer l'offre infrastructurelle et de parvenir à une complétude de la couverture numérique notamment à destination de la population et entreprises situées en milieu rural ou enclavé.

Enfin, quelques autres préconisations viennent compléter ces recommandations du CESER. Il est ainsi indispensable de donner des **priorités de raccordement à des sites considérés comme stratégiques** (établissements scolaires et de santé, ...), de poursuivre **l'implantation de tiers-lieux** susceptibles de jouer un rôle d'interface au profit des entreprises et plus largement de la population, de favoriser dans les communes les plus petites les **dispositifs d'e-administration** de même que **l'amélioration de la couverture mobile**.

IV.3.3 Faciliter les mobilités pour lutter contre l'enclavement

Prendre en compte dans le SRADDET les préoccupations de mobilité apparaît être un pendant indispensable à l'optimisation de la couverture numérique des territoires. Le CESER souligne par ailleurs que le SRADDET devra intégrer les futurs schémas ayant trait aux communications (SRIT, SRI) qui sont en cours d'élaboration.

Outre la nécessité de **soutenir avec opiniâtreté le projet de LNPN**, lequel présente un caractère indispensable pour la région et une majeure partie de ses territoires, le CESER estime qu'en termes d'aménagement du territoire, il convient de **poursuivre l'amélioration des liaisons interdépartementales** notamment routières, d'autant que l'unification de la Normandie induit le développement probable de relations nouvelles entre capitales et/ou villes moyennes. Cette préconisation vaut aussi pour la **liaison ferroviaire Caen-Rouen**, laquelle ne contribue pas en l'état actuel du service proposé au processus de rapprochement de ces deux villes et à l'éventuelle constitution d'un pôle métropolitain normand.

Désormais en charge des transports interurbains (y compris scolaires), la Région devra dans le cadre de cette compétence **agir en faveur d'une intermodalité accrue avec un véritable tressage des modes collectifs de déplacement**, en veillant notamment à ce que les politiques tarifaires harmonisées mises en place autorisent une mobilité facilitée. En l'occurrence, la **problématique du lissage des tarifs proposés aux usagers** devra être examinée avec attention car, là aussi, la recherche d'une cohésion régionale est indispensable.

Enfin, la **question des mobilités douces et alternatives** devra être prise en considération car elle présente un caractère à la fois local et inter- territorial.

IV.3.4 Une présence médicale à rétablir impérativement : une véritable nécessité et une revendication partagée

La stabilité observée du nombre de médecins en activité cache de fortes disparités lesquelles ne cessent de s'aggraver au détriment de territoires sans cesse plus étendus. Non seulement le problème d'une présence médicale insuffisante se pose aujourd'hui mais encore devrait-il s'accroître dans les prochaines années. La proportion considérable dans certains EPCI normands de médecins de plus de 55 ans laisse en effet augurer d'un avenir particulièrement préoccupant.

Force est de constater que les mesures déployées tant par le Ministère de la Santé que par la Sécurité Sociale et par les collectivités territoriales ne suffisent pas à améliorer ou seulement à stabiliser cette situation dommageable qui affecte, outre les zones rurales, désormais de plus en plus de villes moyennes. Ce constat amène le CESER à considérer que l'Etat devrait examiner les possibilités **de régulation dans le domaine de l'installation des médecins y compris les spécialistes**. Il rappelle que de telles mesures ont été prises pour les masseurs-kinésithérapeutes et les infirmiers et que des améliorations ont été consécutivement observées.

Par ailleurs, l'amélioration de l'offre de soins dans les territoires passe par le soutien et la conjugaison de plusieurs types d'actions et notamment :

- la poursuite de l'implantation de **maisons et de Pôles de Santé Libéraux Ambulatoires (PSLA)** ;
- le **guichet unique de l'installation des professions de santé (GUIPS)** ;
- la mise en place **d'Equipe de Soins Primaires (ESP) et de Communautés Professionnelles Territoriales de Santé (CPTS)** comme le propose la dernière loi de santé ;
- l'organisation par l'université de **stages au profit des étudiants en médecine**.

Parallèlement, le **développement de la télémedecine**, auxiliaire majeur pour les établissements sanitaires et sociaux, est une solution susceptible de répondre, en partie, aux problèmes de présence médicale. Toutefois, il reste tributaire de la mise en place d'une couverture en très haut débit satisfaisante et dans des délais suffisamment rapprochés.

Enfin, le Conseil régional devra accompagner au niveau des territoires le déploiement d'expérimentations qu'il s'agisse **de l'ouverture de cabinets secondaires, de l'emploi de médecins salariés** par des collectivités territoriales et bien sûr de dispositifs destinés à faciliter **l'accueil d'étudiants en médecine**.

Ainsi, au-delà de l'enjeu de santé publique, une présence médicale stabilisée et si possible améliorée dans le moyen terme est une nécessité pour la qualité de vie des Normands et plus largement pour l'attractivité des territoires.

En conclusion, le CESER considère que l'élaboration du SRADDET doit permettre à l'ensemble des parties prenantes, les collectivités territoriales bien sûr, mais aussi les acteurs économiques et sociaux, de définir un projet régional au sein duquel les préoccupations d'équilibre et d'équité des territoires seront attentivement prises en compte. Le rapport du CESER le démontre, l'avis le souligne, la Normandie est loin d'être un territoire homogène et les trajectoires adoptées par certaines fractions du territoire régional sont préoccupantes. Autrement dit, le risque est grand de voir des écarts grandissants de développement s'instaurer.

21

Alors que la Normandie demeure une région récemment unifiée, l'impératif de cohésion s'impose de lui-même. Il faut dès lors chercher à favoriser la constitution progressive d'une région au sein de laquelle les différences territoriales ne seront pas ressenties comme des distorsions ou des inégalités. Cela signifie que le futur SRADDET, pour prendre en considération cette préoccupation, doit intégrer des politiques volontaristes et recourir de façon accrue à des dispositifs de discrimination positive dans une optique d'équité territoriale.

L'émergence de projets structurants, appelée de ses vœux par le Conseil régional, ne devra pas être appréhendée uniquement à l'aune d'un territoire. A la fois intégrateur de schémas collectifs et doté d'un pouvoir prescriptif, le SRADDET doit ainsi permettre de jeter les bases de politiques et d'actions contribuant à façonner des cohérences entre territoires et ensembles territoriaux dans l'optique d'une vision à long terme de la Normandie et de son développement.

Au vu du diagnostic et des constats statistiques opérés dans le rapport du CESER, la question du maintien des services publics et de leur maillage revêt pour les territoires un caractère véritablement crucial. Elle nécessite de la part des élus régionaux de peser sur les choix stratégiques actuellement déclinés par l'Etat pour éviter que, faute d'une offre de services publics adaptée, les territoires et notamment les plus exposés d'entre eux ne se vident de leur substance.

Enfin, non seulement la Région doit jouer un rôle d'aménageur et d'ensemblier auprès des collectivités territoriales contractantes mais elle doit aussi se muer en stratège en intégrant dans le SRADDET une vision prospective et en soutenant de grands projets. En effet, le CESER considère que l'aménagement et le développement de la Normandie est également tributaire d'ambitions qui dépassent ses seuls territoires. Il estime notamment qu'il importe de soutenir des projets de grandes dimensions (Axe Seine, LNPN, ...) susceptibles de générer des effets d'entraînement qui bénéficieront à un grand nombre de territoires dans une vision de moyen et de long termes. De la sorte, le futur SRADDET devra conjuguer ambitions, politiques structurantes (notamment en faveur de la connectivité) et recherche de cohésion et d'équité au bénéfice de l'ensemble des territoires et des populations constituant la Normandie.

Introduction

Par courrier en date du 10 février 2017, le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) a été saisi par le Président du Conseil régional d'une réflexion sur les notions d'équilibre et d'égalité des territoires, ce dans le cadre du processus d'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).

Cette saisine revêt d'autant plus d'importance qu'elle intervient dans un contexte institutionnel en pleine mutation avec en particulier la mise en œuvre des lois NOTRe, MAPTAM, ... et, surtout, au sein d'une Normandie récemment unifiée pour laquelle les thématiques d'égalité, d'équilibre et de cohésion sociale et territoriale prennent, de ce fait, un sens particulier.

Au plan formel, cette saisine s'inscrit dans la phase amont de l'élaboration du futur SRADDET. Elle permet dès lors au CESER, d'une part, de réaffirmer son attachement aux politiques d'aménagement du territoire menées par les pouvoirs publics et en particulier par le Conseil régional et, d'autre part, de souligner quelles doivent être à son sens les orientations majeures qu'il convient de donner à ce document d'anticipation et à certains égards de planification incitative. De surcroît, la loi NOTRe, en faisant du Conseil régional le chef de file de l'aménagement du territoire et en dotant le SRADDET d'une valeur prescriptive et intégratrice, permet à la Région d'exercer une véritable fonction de stratégie.

Sur le fond, la question de l'aménagement du territoire et, plus précisément, celle de l'équilibre des territoires est à n'en point douter centrale. Elle constitue en cela une préoccupation constante pour les pouvoirs publics. Du célèbre « Paris et le désert français » de J-F Gravier en 1947 à des ouvrages beaucoup plus récents comme par exemple celui intitulé « l'égalité des territoires, une passion française » de Ph. Estèbe, l'intérêt et les controverses pour les questions d'aménagement du territoire n'ont pas cessé. On peut même considérer que c'est une question récurrente soit en raison de l'attachement des français et d'une grande partie des responsables politiques pour les principes d'égalité et de justice territoriales, soit surtout du fait que, depuis presque quarante ans, le constat est fait de différences, de déséquilibres voire de distorsions croissantes entre territoires.

Si le débat sur l'aménagement du territoire est national, il est aussi régional. C'est pourquoi la réflexion souhaitée par le Conseil régional est essentielle et doit permettre de jeter les bases d'un SRADDET prenant au mieux en considération les spécificités territoriales de la nouvelle Normandie, ses handicaps et ses potentialités de développement. Elle permet tout d'abord de considérer l'ensemble du territoire normand comme un tout et non comme une juxtaposition d'espaces. Elle incite ensuite à considérer que l'hétérogénéité inévitable des territoires doit être envisagée sous l'angle de la complémentarité et non pas seulement de la concurrence. Elle exige également de lutter contre les déséquilibres afin d'éviter que ceux-ci, si l'on n'y prête garde, ne deviennent des handicaps structurels durables. Enfin, elle impose d'adopter une vision pragmatique de l'action publique en favorisant l'innovation, l'expérimentation, la vulgarisation des bonnes pratiques et l'évaluation.

Pour répondre à la saisine du Président du Conseil régional, le CESER a pris le parti de structurer sa réflexion selon quatre approches successives.

La première partie de ce rapport est ainsi consacrée au rappel et à l'analyse des évolutions qui ont marqué, ces dernières décennies, la notion d'aménagement du territoire et ses déclinaisons que sont

les principes d'égalité de même que les concepts d'équilibre, d'équité, de cohésion et de justice territoriales. Cette évocation est indispensable à la compréhension des enjeux politiques et des aspirations de la population au maintien d'une politique d'aménagement structurante et attentive au développement global et partagé de la région.

La deuxième partie a trait aux principaux acteurs des politiques d'aménagement du territoire. Elle permet de constater que les intervenants sont nombreux de même que les politiques et dispositifs mis en œuvre. Cette attention portée par l'ensemble des pouvoirs publics à l'aménagement du territoire démontre bien la nécessité d'une coordination ce à quoi le chef de filât donné à la Région par la loi NOTRe devrait répondre.

La troisième partie du rapport aborde de façon détaillée les déséquilibres et les inégalités observables au sein de la Normandie et entre les différents territoires. En se basant sur les espaces de contractualisation retenus par le Conseil régional, en l'occurrence les EPCI¹⁶, elle met en évidence, selon un choix de thématiques prioritaires (démographie, richesse, logement, présence médicale, niveaux de formation, ...) et via un éventail de cartes, les différences voire les distorsions qui caractérisent le territoire régional. La juxtaposition de ces illustrations cartographiques et, consécutivement leur interprétation, ne peuvent que convaincre de l'utilité d'élaborer et de déployer un SRADDET pour la Normandie.

Enfin, la quatrième partie rassemble des orientations et des préconisations, certaines d'ordre général et d'autres plus sectorielles. De la sorte, avec cette palette de propositions, le CESER entend souligner les stratégies, les thématiques et les actions qui lui semblent les plus à même de contribuer à la cohésion, au dynamisme et au développement durable de la Normandie dans son ensemble et de ses territoires.

¹⁶ Etablissement Public de Coopération Intercommunale auxquels il convient d'ajouter en Normandie quatre Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR).

1. De l'égalité à l'équité, des visions et des enjeux majeurs pour les politiques d'aménagement du territoire régional

La réflexion confiée au Conseil Economique, Social et Environnemental Régional (CESER) par le Président du Conseil régional de Normandie sur les problématiques d'équilibre et d'équité des territoires s'inscrit dans le processus d'élaboration à horizon 2019 du futur Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), lequel doit déterminer en première intention le contenu et les enjeux de la politique régionale d'aménagement du territoire. Il convient à ce propos de préciser qu'un certain nombre de politiques et de dispositifs régionaux relatifs à l'aménagement et au développement ont d'ores et déjà été définis et votés par le Conseil régional de Normandie. Il en va ainsi du Schéma Régional de Développement Economique, des Entreprises, de l'Internationalisation et de l'Innovation (SRDEII) approuvé en décembre 2016¹⁷ ainsi que des nouvelles modalités de contractualisation avec les EPCI (décembre 2016) ou encore celles relatives au soutien aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (avril 2017). Néanmoins ces politiques sont appelées à évoluer soit pour des raisons de pragmatisme au vu des premiers retours d'application sur le terrain desdites politiques, soit du fait de la concertation en cours déclenchée pour l'élaboration du SRADDET à laquelle participe le CESER, en particulier au travers de cette saisine.

L'importance d'une réflexion générale et préalable sur le fondement et le contenu des politiques d'aménagement du territoire initiées par le Conseil régional de Normandie doit être soulignée et ce pour deux raisons. La première tient dans le caractère récent de la création de la région par addition-fusion des deux ex-régions de Basse et de Haute-Normandie. Dès lors, le Conseil régional est dans l'obligation de mettre en œuvre une politique et des actions d'aménagement du territoire qui donnent le plus rapidement possible à la Normandie une unité et une cohésion indispensables. D'ailleurs la population et les acteurs politiques et économiques en expriment fortement la demande.

La seconde raison tient au fait que la Normandie, loin d'être un espace uniforme, se caractérise par des juxtapositions de territoires, de zones d'attraction, d'activités économiques et de peuplement particulièrement différenciées. Ses particularités géographiques et géologiques (à cheval sur le massif armoricain et le bassin sédimentaire parisien avec de vastes espaces ruraux et agricoles et un littoral long de 650 km), économiques (des activités industrielles traditionnelles exposées qui côtoient des secteurs de pointe) et démographiques (des zones fortement peuplées et urbanisées et d'autres ayant de faibles densités) prouvent amplement que la Normandie est loin d'être indivisible et homogène. Si sur un territoire étendu les diversités sont inévitables, la préoccupation majeure vient du fait que les différences observables en termes de trajectoires entre les territoires sont considérables. Ainsi, les écarts de développement économique, social et démographique s'accroissent et tendent à devenir pour certains territoires de véritables fossés.

Ces constats confirment la nécessité de concevoir dans le cadre du futur SRADDET une politique plurielle d'aménagement du territoire qui repose sur une volonté d'aller sinon vers l'égalité du moins vers l'équité des territoires, ce dans un but de justice et de cohésion sociales et territoriales. Mais avant de déterminer les enjeux et les domaines d'intervention majeurs que la future politique d'aménagement du territoire normand devra prendre en considération, il importe de procéder à une

¹⁷ Conjointement au Schéma Régional de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (SRESRI).

analyse condensée des notions que sont celles d'égalité, d'équilibre, d'équité et des relations qu'elles entretiennent avec les politiques d'aménagement du territoire. Il s'agit donc de poser les fondements théoriques et politiques indispensables à la mise en œuvre de toute politique à visée globale comme peut l'être celle d'aménagement du territoire.

En l'occurrence, cette première partie du rapport du CESER abordera successivement les points suivants :

- l'aménagement du territoire en tant que composante cardinale des politiques publiques ;
- l'égalité des territoires comme une aspiration et une ambition républicaines ;
- l'inégalité des territoires comme un constat que rien aujourd'hui ne vient démentir ;
- l'équité, une nécessité face à une égalité inatteignable ;
- le risque de l'injustice territoriale et d'une moindre cohésion sociale, voire d'un délitement des valeurs républicaines qui pourrait se manifester.

1.1. L'aménagement du territoire, une composante forte des politiques publiques caractérisée par de profondes évolutions

Pour introduire la réflexion du CESER sur les problématiques d'équilibre et d'égalité des territoires, il est utile de procéder de façon liminaire à une évocation condensée du contenu et des fondements des politiques d'aménagement du territoire menées en France depuis la Libération, ne serait-ce que pour les resituer dans leur contexte et pour souligner leur évolution continue.

26

Parce qu'elle est une composante à part entière de la plupart des politiques publiques, parce qu'elle impose des efforts d'anticipation et de mise en perspective et parce qu'elle est structurante, les citoyens et les responsables politiques et administratifs français sont profondément attachés au maintien d'une politique d'aménagement du territoire. Il est même possible d'affirmer que parmi les nations occidentales d'économie libérale ou d'économie mixte, aucun autre pays autant que la France n'a engagé l'autorité de l'Etat et des grandes collectivités (Régions, Conseils départementaux) dans des politiques d'aménagement du territoire aussi élaborées.

Ce qui caractérise en tout premier lieu les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre en France au cours des 70 dernières années, ce sont les profondes évolutions, voire les vicissitudes, qu'elle a été amenée à connaître. Elle a en particulier connu un âge d'or au cours des Trente Glorieuses, certes dans un contexte économique de forte croissance, avec comme acteur quasi-unique l'Etat. Les principaux vecteurs ont ainsi été l'usage de la planification avec la définition d'objectifs sectoriels et territorialisés, le recours à la décentralisation industrielle (avec Renault à Cléon et Sandouville, Berliet et Citroën en périphérie de Caen), à l'aménagement urbain (les villes nouvelles avec par exemple le Val de Reuil ou encore Hérouville-Saint-Clair), la création de structures décisionnelles (notamment le Commissariat Interministériel à l'Aménagement du Territoire -CIAT- créé en 1960) ou d'analyse et d'anticipation (la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale -DATAR¹⁸ - créée en 1963) et de structures régionales pour l'aménagement et la préfiguration des territoires (notamment les Missions d'Aménagement de la Basse-Seine et de la Basse-Normandie).

¹⁸ Devenue désormais Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale.

Il s'agissait d'une part de soutenir et d'accompagner la croissance afin que les territoires soient des supports efficaces de développement économique et, d'autre part, de réduire les disparités territoriales par une meilleure répartition des facteurs de production. Les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre cherchaient donc l'équilibre entre les zones géographiques afin de minimiser les écarts entre chacune d'entre elles. Ces politiques reposaient alors sur plusieurs instruments : la planification (pour définir la place de chaque territoire au sein de l'agencement national), l'octroi de subventions et le zonage (généralement de façon conjuguée), la programmation d'infrastructures et d'équipements, la redistribution et la péréquation des moyens mis à la disposition des territoires.

A partir des années 1975, notamment en raison de la crise économique et de ressources financières moins abondantes, la politique d'aménagement du territoire a connu une forme de déclin. L'Etat endossa alors le rôle de pompier (avec en particulier la mise en place d'aides aux zones en difficultés) tout en instaurant cependant les Contrats de Plan Etat-Région et en innovant avec les lois de Décentralisation. C'est en effet sous l'impulsion des lois Defferre de 1982 et de 1983 que les grandes collectivités sont devenues progressivement des acteurs de plus en plus parties prenantes du développement économique et de l'aménagement.

Dès les années 1990, dans un contexte économique marqué par une succession de cycles de crises et de reprises, la politique d'aménagement du territoire est relancée. Deux orientations majeures caractérisent cette dernière période. D'une part, les pouvoirs publics ont impulsé la volonté de faire de l'aménagement par la recherche de la compétitivité ; les pôles de compétitivité et des pôles d'excellence rurale en sont l'illustration. D'autre part, la possibilité croissante a été donnée aux collectivités d'agir pour leur avenir. Cela s'est traduit par l'instauration conjointe de territoires de projets, de procédures d'appel à projets et par la mise en œuvre graduelle de réformes institutionnelles au titre desquelles il est possible de citer la création en 2010¹⁹ des Métropoles, puis la loi du 27 janvier 2014 dite de Modernisation de l'Action Publique et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM)²⁰ et, enfin, la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)²¹.

Ce nouveau corpus législatif modifie le paysage territorial, non en diminuant le nombre de niveaux (il y en a même plus qu'auparavant) mais en réduisant en revanche le nombre de collectivités de plein exercice (moins de Régions, d'intercommunalités et de communes²²). Ces nouvelles lois donnent également aux collectivités le pouvoir de coordonner et d'impulser plus activement l'aménagement des territoires placés sous leurs responsabilités. L'élaboration concomitante²³, comme la préconise la loi NOTRe, du SRADDET et du SRDEII (Schéma Régional de Développement Economique, des Entreprises, de l'Internationalisation de l'Innovation) illustre cette orientation.

Insensiblement, l'Etat est donc passé du statut d'acteur majeur à celui de partenaire privilégié de l'aménagement du territoire. S'il conserve de la sorte une certaine maîtrise des politiques déployées (détermination des zonages, labellisation des pôles, approbation finale du SRADDET...), il a cependant

¹⁹ Loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités locales.

²⁰ Portant notamment création de la Conférence Territoriale de l'Action Publique -CTAP-, donnant un nouveau statut aux Métropoles, au nombre de 9 dont Rouen, et déterminant une gestion déléguée des fonds européens.

²¹ La loi NOTRe opère notamment une redéfinition des compétences départementales et régionales et propose un renforcement de l'intercommunalité.

²² Sur la base du volontariat pour ces dernières.

²³ Le caractère concomitant de l'élaboration de ces deux schémas structurants n'est pas propre à toutes les Régions ; la Normandie a ainsi dissocié leur conception et leur déploiement.

entrepris une action de remise en cause de l'Etat déconcentré (disparitions des échelons départementaux de certains ministères, développement des privatisations de certains services publics de distribution, ...) et a également procédé à une réforme des cartes hospitalières, militaires et judiciaires. En outre, son potentiel d'action et en particulier sa capacité à financer ne sont plus à la hauteur des enjeux et ce d'autant plus qu'il a lui-même mis en œuvre un processus de réduction notable des dotations versées aux collectivités territoriales. Ce moindre interventionnisme de l'Etat fondé à la fois sur l'autonomie accrue donnée aux collectivités et sur une volonté de contenir la dépense publique n'est pas sans produire des effets déstructurants et ce le plus souvent au détriment des collectivités les moins développées et donc des territoires les plus fragiles.

Toutefois, un recours accru aux financements européens est venu quelque peu compenser les effets de cette politique. Par le truchement des fonds européens (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP²⁴) et de ses programmes (Equal, Urban, Leader, ...), l'Union Européenne est devenue un partenaire indispensable du développement local à la condition toutefois que les territoires soient porteurs de projets et qu'ils disposent de l'ingénierie suffisante pour élaborer techniquement et administrativement les dossiers.

Consécutivement à ces évolutions pour ne pas dire à ces mutations de l'esprit et du contenu des politiques d'aménagement du territoire, il apparaît que les disparités et les déséquilibres entre territoires se poursuivent et souvent s'accroissent. Outre la réduction des crédits publics, l'émergence des métropoles et des grands centres d'activités, la crise économique accompagnée d'un déclin des activités industrielles, la montée en puissance de modes de vie de plus en plus liés aux services (tertiarisation) et aux aménités font que les écarts grandissent, certains territoires, généralement les plus urbanisés, connaissant un fort développement tandis que d'autres déclinent de façon continue et préoccupante.

28

Quoiqu'il en soit, ce processus progressif de dérégulation étatique (l'Etat accordant plus de pouvoirs aux collectivités territoriales) et économique (les entreprises, même celles chargées d'une mission de service public, étant pleinement maîtresses de leurs stratégies et de leurs localisations) donne aux collectivités territoriales et en particulier aux Régions des responsabilités et un rôle nouveaux en matière d'aménagement du territoire. Ce sont désormais elles qui, principalement mais de façon partenariale, doivent prendre en main l'avenir et le devenir des territoires qui les composent.

1.2. L'égalité des territoires, une aspiration et un idéal républicains

S'il était utile de rappeler précédemment les principaux tenants et aboutissants des politiques d'aménagement du territoire et en particulier leurs évolutions récentes, il est également nécessaire de préciser d'où vient et ce que représente la notion d'égalité des territoires, par ailleurs consubstantielle à celle d'aménagement du territoire. En effet, ces deux concepts, celui d'égalité et celui de territoire, au même titre que la liberté et la fraternité, présentent des contenus particulièrement riches et fondateurs au plan de l'éthique républicaine française et sont très intimement liés l'un à l'autre.

Il n'est à ce propos que de rappeler la devise de la République française, laquelle associe à la liberté et à la fraternité l'égalité.

²⁴ Fonds Européen de Développement Régional, Fonds Social Européen, Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche.

Evoquer les préoccupations d'égalité des territoires aboutit invariablement à chercher à comprendre pourquoi les citoyens et les responsables politiques et administratifs sont en France si attachés à cette notion érigée en quasi-principe d'action. Il faut sans doute voir dans cet attachement le fruit d'un long cheminement historique dont les étapes les plus récentes montrent bien la permanence et la vitalité.

Il apparaît en effet que l'égalité entre les citoyens, aspiration et principe nés de la Révolution, passe par le territoire. C'est là une singularité constitutive du modèle républicain français. La création des départements, le maillage des villes chefs-lieux et l'ambition d'équilibrer villes et campagnes illustrent bien la volonté de lier égalité et territoire. Plus proche de l'époque actuelle, cet attachement à l'égalité (et plus généralement à l'équilibre) des territoires a donné lieu à la théorisation et à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Celle-ci, déployée à l'aube des années cinquante, correspond à une volonté publique d'organiser la géographie humaine et économique dans un cadre homogène.

La notion d'égalité des territoires a été objectivement introduite dans la Constitution du 27 octobre 1946 instituant la 4^{ème} République puis pleinement reconnue dans celle du 4 octobre 1958 (5^{ème} République) puisqu'elle est la troisième forme d'égalité prescrite par cette dernière Constitution : « égalité entre les citoyens, entre les hommes et les femmes, et entre les collectivités territoriales ». En outre, la révision constitutionnelle de 2002²⁵ dans son article 72-2 alinéa 5 a eu pour ambition de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ce qui n'exclut pas, selon le Conseil Constitutionnel, la mise en œuvre de solutions, de dispositifs, et de mesures différenciées, ce pour des raisons d'intérêt général.

Plus concrètement, la notion d'égalité des territoires a connu des déclinaisons successives au cours des dernières décennies passant ainsi de l'égalité de droit (en termes de redistribution, d'équipements et d'infrastructures, de péréquation, ...) à l'égalité des places (la spécialisation économique des territoires) pour aboutir actuellement à l'égalité des chances. C'est d'ailleurs l'analyse opérée par le géographe Ph. Estèbe²⁶ dans son ouvrage sur « L'égalité des territoires, une ambition française ». Successivement l'égalité des territoires, en tant que principe républicain, s'est tout d'abord traduite par un quadrillage des territoires sur la base d'une offre de services publics (sécurité, éducation, énergie, transports pour l'essentiel) avec en particulier une présence forte et largement diffusée des grandes entreprises de service public (SNCF, EDF, PTT), à un degré que l'on peut considérer comme unique en Europe. L'égalité devant le service public était alors la traduction tangible du principe d'égalité des territoires.

Puis, l'égalité des territoires est devenue l'égalité des places avec comme objectif une organisation spatiale du système productif. On est ainsi passé de l'assurance faite aux citoyens d'un accès facilité aux services publics (une égalité des territoires placée sous l'égide du progrès social) à la volonté de favoriser l'expansion économique en assignant aux territoires et en leur permettant de développer des spécialisations économiques et notamment industrielles. C'est en quelque sorte une traduction fordiste et tayloriste des principes d'égalité des territoires.

Enfin, à la fois en raison de l'émancipation des collectivités locales (lois Defferre du début des années 1980) et de l'ouverture internationale des économies, la dernière évolution notable du principe

²⁵ 29 octobre 2002.

²⁶ 2015, Collection la ville en débat ; Ph. Estèbe, géographe, directeur de l'Institut des Hautes Etudes d'Aménagement des Territoires en Europe (IHEDATE).

d'égalité des territoires a donné lieu à l'émergence du concept d'égalité des chances. Les territoires entrent en compétition et les pouvoirs publics eux-mêmes organisent quand ils n'aiguillonnent pas cette concurrence. La mise en œuvre de procédures répétitives d'appel à projets de même que la mise en place de pôles de compétitivité et d'excellence rurale, déjà soulignée, illustrent bien cette tendance. Dès lors, on peut considérer que le concept d'égalité a considérablement perdu de son contenu originel.

Mais en dépit de ces évolutions notables, le rappel récurrent à la notion d'égalité des territoires a traversé les époques et demeure une constante à certains égards incantatoire de la politique d'aménagement du territoire et du discours politique. Pour autant, le développement suivant va s'attacher à le démontrer, la notion d'égalité des territoires apparaît de plus en plus comme une abstraction, au mieux une aspiration et non une réalité à laquelle on peut parvenir.

1.3. L'inégalité des territoires, un constat qu'aujourd'hui rien ne vient infirmer

Inscrite donc dans le marbre républicain, l'égalité des territoires tient cependant plus du mythe, tant dans les faits elle semble être un idéal inatteignable. Elle n'est hélas au mieux qu'une ambition régulièrement et symboliquement affichée. En effet, nul besoin de longues démonstrations pour convenir que la réalité des territoires est constituée d'une mosaïque de situations toutes aussi différentes les unes que les autres, le terme de différence ayant valeur d'euphémisme car la réalité est le plus souvent celle du déséquilibre, de la disparité voire de l'inégalité. Les écarts, selon les indicateurs retenus, peuvent être considérables, tant au plan de la densité et du dynamisme démographiques, de l'emploi, de la richesse que des potentiels de développement qu'ils soient humains ou économiques.

D'ailleurs, l'égalité des territoires n'est ni innée, ni spontanée car les territoires sont par nature inégaux (littoraux, zones de plaines, zones de montagnes, espaces de confluence, ...). De surcroît, aux inégalités naturelles s'ajoutent celles de nature économique et de réseaux. Non seulement il existe ainsi plusieurs formes d'inégalités mais souvent ces dernières sont cumulatives et sujettes à des effets d'entraînement. L'exemple actuellement le plus éloquent étant en la matière celui de la couverture numérique et de la couverture en téléphonie mobile puisque les territoires les moins développés et les moins peuplés souffrent généralement d'un intérêt moins soutenu des opérateurs privés et de la difficulté pour la puissance publique de pallier cette désaffection. Peu ou mal couverts, ces territoires peinent à attirer les investisseurs et, pire, suscitent au sein des activités présentes des phénomènes de délocalisation vers d'autres horizons en France voire à l'étranger.

De surcroît, les inégalités des espaces aux plans économiques et structurels réduisent les champs du possible et engendrent des inégalités de destin pour et entre les citoyens et donc des inégalités sociales contraires aux idéaux républicains.

Il est sans doute inexact de considérer qu'à un moment de l'histoire contemporaine française, l'égalité entre les territoires a été atteinte. Toutefois, si naguère les inégalités entre territoires existaient, elles étaient moins crûment ressenties qu'actuellement. Ce fut en particulier le cas durant ce qu'il est convenu d'appeler les Trente Glorieuses. Malgré le creusement des écarts, la plupart des territoires connurent durant cette période des formes d'amélioration de leur situation (création d'équipements et d'infrastructures, création ou relocalisation d'activités économiques, accroissement de la richesse individuelle et collective, ...). De plus, la population étant moins

mobile²⁷, moins formée et informée, elle pouvait n'avoir qu'une conscience toute relative des inégalités réelles.

Toujours est-il qu'aujourd'hui, pour de multiples raisons (économiques, sociales, infrastructurelles, d'accès aux services au public, ...), les populations et les acteurs économiques de même que les élus des collectivités territoriales de certains territoires sont de plus en plus persuadés de l'existence de fortes différences voire de disparités, ces dernières se conjuguant et affectant leur faculté et leurs capacités à saisir des opportunités et à porter avec succès des projets. Cette prise de conscience est d'ailleurs telle qu'elle se traduit par l'expression d'un véritable sentiment d'abandon.

Les constats opérés par de nombreuses instances (Commissariat Général à l'Égalité des Territoires - CGET-, France Stratégies, un grand nombre d'universitaires, ...) soulignent l'accentuation durant les deux dernières décennies des inégalités entre territoires et principalement en raison de :

- de la crise économique avec en particulier son impact en termes de désindustrialisation ;
- d'un développement ininterrompu de l'Ile-de-France concentrant centres de décisions et de recherche-développement ;
- des ressorts de croissance qui font défaut dans un certain nombre de villes moyennes et de territoires ruraux ;
- du développement des métropoles.

Le tableau suivant illustre mieux qu'un long commentaire ces disparités et en particulier les différences significatives observables entre métropoles, grandes villes et les autres territoires. Ces différences affectent la plupart des grands indicateurs et en particulier la démographie, les niveaux de formation et la richesse.

31

Il existe tout d'abord des différences considérables entre l'Ile-de-France et les autres régions. La région-capitale concentre en effet les richesses et ce de plus en plus. En 1980, elle représentait 27 % du PIB national ; aujourd'hui, elle « pèse » 31 % de celui-ci. Il en va de même pour les emplois de haut niveau.

Parallèlement, des écarts non moins considérables apparaissent entre régions et au sein même de celles-ci. Ainsi, les régions du littoral atlantique (Bretagne, Pays-de-la-Loire et Grande Aquitaine) n'ont cessé d'améliorer leurs ratios économiques et leur qualité de vie ressentie, ce qui est loin d'être le cas des régions du Nord-Est marquée par la désindustrialisation. Néanmoins, si des régions tendent à se distinguer positivement, même ces dernières hébergent en leur sein des espaces géographiques soumis à des écarts de développement considérables.

²⁷ En 1960, seulement 10 % de la population active présentaient une mobilité professionnelle territoriale dont 2 % à titre départemental et seulement 1 % à titre interrégional.

**Tableau n° 1 Grands paramètres de différenciation (démographie, niveau de formation, richesse)
entre aires urbaines**

Aires urbaines	Part dans la population totale	Part dans la pop. de 60 ans et +	Part dans la pop. des diplômés du supérieur de 25 à 55 ans	Part dans la pop. vivant en dessous du seuil de pauvreté	Part des salaires versés
Paris	18,8	14,6	25,4	20,2	30,7
de 500 000 hab. et +	20,7	23,4	26,9	22,5	22,1
De 100 000 à 500 000 hab.	27,1	26,7	22,4	22,5	22,1
De 20 000 à 100 000 hab.	21,0	19,2	9,5	19,1	16,3
Reste du territoire	12,4	16,2	15,8	15,7	6,4
France Métro.Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Insee, DADS 2011, enquête emploi 2012, recensement 2012

32

En fait, ce qui ressort de ce rapide constat, ce sont essentiellement les évolutions contradictoires opposant la dynamique propres aux métropoles (avec des gradients selon leurs tailles respectives) ou aux grandes villes et les difficultés croissantes ressenties au sein d'un nombre sans cesse plus important de territoires et au sein de certaines classes sociales (les ouvriers notamment du fait des effets de la désindustrialisation). Ainsi, même si elles abritent en leur sein des inégalités profondes (avec des quartiers en fortes difficultés), les métropoles sont marquées par des processus de concentration de l'emploi, par la présence de centres de décisions et d'activités fortement rémunératrices et créatrices de richesses. L'augmentation des écarts entre territoires est plus le fait de la croissance élevée des métropoles que du déclin des espaces ruraux et/ou ex-industriels.

Si de considérables différences se sont développées au sein de la communauté des territoires constituant l'hexagone, il convient cependant d'insister sur la difficulté qu'il peut y avoir d'une façon générale à apprécier les inégalités. En effet, selon l'échelle territoriale retenue pour les caractériser et les évaluer, il est possible d'enregistrer des différences significatives d'appréciation. Ainsi, à petite échelle (région, département, zone d'emploi ou encore intercommunalité), les écarts peuvent paraître contenus et des convergences peuvent même être observées. Le portrait de territoire ainsi obtenu procède de moyennes lesquelles statistiquement peuvent produire des effets de lissage. En revanche, à grande échelle (îlots, quartiers, communes), les divergences apparaissent avec plus de netteté.

De la sorte, il convient d'admettre que la caractérisation des différences et des disparités entre territoires demeure particulièrement délicate et appelle à une certaine prudence dans l'interprétation des constats opérés. L'échelle d'observation retenue (la zone d'emploi, l'intercommunalité, la commune voire les espaces infracommunaux), la relativité et l'impact global

des différences de développement observées, la dimension territoriale souvent hétérogène des politiques d'aménagement du territoire déployées, tout concourt à rendre la localisation, l'importance et l'évolution des différences de situation difficile à objectiver.

1.4. De l'égalité à l'équité territoriale, une démarche indispensable

Les évolutions observées ces dernières décennies ont façonné insensiblement la société, son organisation et les réponses apportées aux besoins des acteurs économiques qu'il s'agisse de la population ou des entreprises.

Ainsi a-t-on assisté à l'émergence :

- de contraintes financières publiques croissantes avec des objectifs de réduction des déficits et de limitation du recours à l'endettement ;
- de règles européennes relatives à l'introduction de la concurrence sur les marchés ;
- d'un recul progressif des logiques keynésiennes d'économie publique centrée sur l'Etat redistributeur,

ce contexte aboutissant à rendre de plus en plus difficile la mise en œuvre de politiques visant à l'égalité des territoires.

En ce sens, la notion d'égalité appliquée aux territoires a fait l'objet de critiques de plus en plus insistantes. Outre le fait que l'égalité bien qu'affirmée est loin d'être atteinte pour la plupart des territoires, ces critiques ont été notamment inspirées par la volonté d'apprécier l'action publique à l'aune de son efficacité et surtout de son efficience économiques. Les politiques classiques d'aménagement du territoire en particulier celles relatives au service public ont été peu à peu réduites. Par le truchement de tarifs uniformes, elles instaurent une péréquation dont profitent territoires et citoyens quelle que soient leurs localisations et leurs densités. Concrètement, la distribution du courrier en zone rurale faiblement peuplée, qui nécessite de ce fait plus de moyens, n'est pas facturée à son coût réel à l'utilisateur. Il en va de même pour l'électricité dont le tarif est sur le territoire uniforme nonobstant la présence ou l'absence de sources de production et l'importance du nombre d'abonnés.

Les critiques formulées reposent d'une part sur la dénonciation des surcoûts que génèrent ces politiques de péréquation pour un même service rendu et, d'autre part, sur le fait qu'elles pénalisent ceux sur qui sont effectués les prélèvements qui permettent le financement de ces surcoûts. En quelque sorte, la région parisienne doit-elle financer le plateau des Millevaches au détriment de son propre territoire ?

Quelles qu'en soient les raisons (contraintes financières, vision européenne plus libérale, recul de l'Etat providence), les logiques de service public et de péréquation ont peu à peu cédé le pas, plongeant progressivement des territoires et leurs populations dans des situations globalement défavorables.

Pour répondre à ces critiques sur l'efficience insuffisante des politiques territoriales à visée égalitaire, critiques de plus en plus souvent formulées²⁸, et dans un contexte économique et financier peu

²⁸ Voir à ce propos les thèses soutenues par Jean Cavaihes, Laurent Davezies, Jean-François Thisse dans des chapitres d'une réflexion intitulée « Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques. ». 2012. La documentation française.

favorable, il est de plus en plus fait appel à la notion d'équité territoriale. Littéralement, la notion d'équité porte en elle une connotation morale, absente du terme d'égalité. Selon ses initiateurs²⁹, les inégalités sociales ne sont tolérables que si, d'une part, elles sont attachées à des fonctions ouvertes à tous et ce dans des conditions d'égalité des chances ; et si, d'autre part, elles sont favorables au plus grand nombre et notamment pour que les plus désavantagés eux-mêmes en profitent au moins indirectement.

L'équité vise donc à assurer les mêmes conditions d'accès aux biens et aux services d'intérêt général (infrastructures, emploi, logement, services de santé, d'enseignement, ...) et plus largement à ceux les plus nécessaires au développement économique et à la vie quotidienne. Plus prosaïquement, l'application de l'équité territoriale repose à la fois sur le principe de différence qui conduit les politiques publiques à garantir le plus possible à ceux qui ont le moins et sur le principe de réparation qui oriente les politiques publiques à faire appel à des dispositifs spécifiques recourant par exemple à des actions de discrimination positive.

Appliquée au territoire, cette notion prend en considération non seulement la fourniture d'un service à tous selon un modèle unique mais aussi la diversité des besoins et des exigences de la population. En fait, l'équité territoriale fait référence à la dimension spatiale de la justice sociale. C'est donc un concept qui se veut un principe d'aménagement permettant de corriger les situations marquées par l'injustice spatiale.

Outre le fait qu'elle présente l'intérêt de ne pas reposer sur la recherche d'une égalité dans les faits inatteignable et à certains égards utopique, l'équité repose sur une forme de pragmatisme. Elle prend ainsi en compte les distorsions de situations, de traitement et de marchés pour les satisfaire le plus efficacement possible en faisant notamment appel à la discrimination positive. Dans cette perspective, l'égalité reste la valeur de référence mais il n'est plus question d'égalité par l'uniformisation. Les différences peuvent même prendre valeur de possibles avantages comparatifs à mobiliser dans le cadre de la compétition que représente l'économie ouverte d'aujourd'hui. Il s'agit donc de donner aux territoires des outils pour tirer le meilleur parti de leurs spécificités. Par ailleurs, la recherche d'une équité de traitement des territoires suppose aussi de donner à ces mêmes territoires des possibilités d'ingénierie, d'innovation et d'expérimentation.

C'est en quelque sorte une volonté et un mouvement de solidarité collective supposant l'usage de mécanismes de transfert pour pallier les défaillances de l'Etat et/ou du secteur privé sur un territoire donné. Les politiques d'aménagement du territoire, en reposant sur des logiques d'équité, légitiment des actions et des modes opératoires différenciés selon les territoires, les domaines et les publics concernés.

1.5. Au péril des territoires, le risque de l'injustice territoriale et d'une moindre cohésion sociale

En contrepoint de l'évocation des notions d'égalité, d'équilibre et d'équité des territoires, doivent être abordées celles ayant trait à l'injustice territoriale et à la cohésion sociale. L'une des finalités et l'un des enjeux des politiques d'aménagement du territoire est justement de parvenir à combattre la première pour conserver la seconde.

²⁹ En particulier John Rawls (1921-2002), philosophe politique américain auteur d'une réflexion libérale cherchant à articuler rationnellement liberté individuelle et solidarité sociale.

Les politiques d'aménagement avec leurs objectifs d'équilibre et de développement, si possible harmonieux, apparaissent d'autant plus nécessaires que le sentiment dominant est actuellement celui de l'injustice territoriale lequel est sur le long terme déstructurant, au sens propre comme au sens figuré du terme. C'est en effet un sentiment exprimé par une partie croissante des populations vivant dans les territoires en proie à des difficultés et à des insuffisances de présence des services publics proposés. Ce sentiment est présent sur de larges zones et affecte des populations dont les effectifs semblent croître même si elles occupent des territoires en relatif déclin démographique.

Même s'il convient de reconnaître que les territoires ne sont pas des espaces figés, les évolutions qui les affectent sont parfois préoccupantes. Non seulement, les indicateurs statistiques et les cartographies relatives à l'offre de services d'utilité publique, de transports (infrastructures et services de transports), à l'éducation, à la formation, à l'accès aux soins ambulatoires et hospitaliers, à l'évolution de la démographie et de l'emploi montrent des écarts significatifs mais encore ces écarts ne cessent-ils pour la plupart d'entre eux de croître et de s'aggraver. De ce fait, la capacité des politiques d'aménagement à rééquilibrer les territoires et à répondre à leurs aspirations de développement et de bien-être est donc sujette à interrogation.

Ce sont généralement les villes moyennes (comme la plupart de celles maillant le territoire normand) et les territoires ruraux qui sont, cela a été rappelé, les plus affectés par ces situations de mutations économiques et, dans certains cas, de déclin. Certains universitaires et analystes considèrent d'ailleurs qu'il s'agit de phénomènes quasi-inéluctables ; ils soutiennent que le modèle de développement métropolitain est le plus à même de permettre la création et l'accroissement de richesses car il offre un optimum d'efficacité et de rentabilité des investissements et de fertilité pour l'innovation ; en effet, pour ces derniers, les villes, essentiellement les métropoles, sont par excellence des lieux d'économies d'échelle et d'agglomération des savoirs, des moyens de production et d'innovation. Cela explique leur compétitivité et leur attractivité avec le regroupement de toujours plus d'activités sur des espaces dans l'absolu limités. Il est estimé qu'en la matière le tout est supérieur à la somme des éléments qui le composent. Il est ainsi admis que le doublement de la densité locale d'emploi permet d'accroître la productivité des entreprises de l'ordre d'environ 2 %.

35

De plus, ces espaces métropolitains créeraient du développement au profit de périphéries de plus en plus étendues. C'est la théorie du « ruissellement » selon laquelle la concentration de richesses détermine une réinjection de tout ou partie de cette richesse dans l'activité économique³⁰ et en particulier dans les territoires situés dans une plus ou moins grande proximité. Dès lors, les espaces périphériques des métropoles bénéficieraient du développement de ces dernières sous formes notamment d'activités économiques présentes.

Ce qui vaut pour les entreprises vaudrait également pour l'investissement et les services publics. Avec la création de métropoles, au sens institutionnel du terme, et de capitales régionales à la tête de territoires plus étendus qu'auparavant, ce du fait du passage de 22 à 13 Régions, la structuration administrative et politique s'inspire de cette vision du développement.

Ce mouvement de métropolisation est donc puissant et, semble-t-il, durable. Certains considèrent même qu'en s'y opposant, on pénalise l'ensemble de l'économie d'une région et du pays dans sa globalité car les efforts de péréquation et de redistribution s'exercent par un prélèvement de

³⁰ Cette théorie, d'essence libérale, est à l'origine issue de l'idée selon laquelle les réductions d'impôts y compris pour les hauts revenus ont un effet bénéfique pour l'économie tout entière. Elle fait, de ce point de vue, l'objet de critiques en particulier du fait qu'à partir d'un certain niveau la richesse n'est plus employée pour acquérir des biens matériels mais devient un instrument de pouvoir.

richesses au détriment du dynamisme des zones (métropolitaines) de croissance. Comme solution à cette dichotomie des territoires, semble-t-il en marche, les tenants de cette forme de développement métropolitain prônent à la fois la formation-reconversion professionnelles et/ou la mobilité des populations actives habitant dans les territoires en déclin à la condition toutefois d'en adapter et d'en favoriser les conditions : permettre un accès favorisé au logement, modifier la fiscalité de l'immobilier, aider à la mobilité, ...

Ces points de vue, ici évoqués sous leurs formes les plus accentuées, ne sont évidemment pas partagés par l'ensemble des économistes, des spécialistes de l'aménagement des territoires et, bien entendu, des acteurs politiques. A l'opposé des thèses précédemment exposées, ceux-ci ³¹ considèrent en revanche que les métropoles et la volonté de concentrer pouvoirs, populations et activités économiques et de recherche, en un nombre limité d'endroits, ne déterminent pas nécessairement une croissance et un développement partagés. Au contraire, une telle évolution conduit à l'abandon de fractions entières du territoire, à un sentiment de relégation pour les populations les plus concernées par ces phénomènes, à des déséquilibres et à la non valorisation des atouts dont disposent pourtant ces territoires. De surcroît, ces ensembles métropolitains sont aussi facteurs de congestion, de pertes de temps, d'usure accélérée des infrastructures, de coûts accrus pour le foncier, le logement et les déplacements³², de mal-vivre, de ségrégation³³, et de création de zones périurbaines lesquelles génèrent une artificialisation croissante des sols et des mouvements pendulaires à l'origine de consommations accrues d'énergie et souvent d'émissions importantes de gaz à effet de serre. Selon même certaines études³⁴, les ensembles métropolitains pourraient être sources d'amplification des effets climatiques par concentration locale des phénomènes de réchauffement climatique plus communément appelés « îlots de chaleur ».

36

Quels que soient la justesse et le bien-fondé de ces deux visions opposées de l'aménagement du territoire, il n'en demeure pas moins que la situation de certains territoires pose de plus en plus de problèmes et fait naître chez ceux qui y vivent et qui y travaillent des sentiments d'injustice territoriale qui affectent à bas bruit la cohésion sociale de l'ensemble régional. Les résultats des récentes élections présidentielles tendent d'ailleurs à corroborer cette interprétation.

Cette situation est d'autant plus préoccupante, pour prendre l'exemple de la Normandie, que cette région, récemment unifiée, est en quête d'une identité commune et partagée et, qu'en ce sens, elle présente une certaine fragilité, fragilité qui vaut tant pour le niveau métropolitain que pour le monde rural. Dès lors, s'il est indispensable que toute politique d'aménagement du territoire comporte des objectifs matériels (atténuation de zones blanches, réduction des durées d'accès à des services de première nécessité, présence d'équipements collectifs, ...), elle doit aussi chercher à en évaluer l'utilité en termes de mieux-être et plus largement de cohésion sociale.

Sans vouloir aborder dès maintenant la question du suivi et de l'évaluation des politiques menées en direction des territoires, il importe donc que le Conseil régional se dote de dispositifs d'analyse pour évaluer au sein des populations et des territoires le bien-être ressenti et plus largement le sentiment de cohésion sociale par rapport aux politiques mises en œuvre. L'ex-région Nord-Pas-de-Calais avait à

³¹ Par exemple, MM G. F. Dumont et G. Poupard qui remettent en cause dans Population et Avenir n° 723 et 725 de 2015 les effets globalement bénéfiques de la métropolisation.

³² Ces deux postes représentent de l'ordre de 40 % de la consommation des ménages situés en zone urbaine.

³³ Selon l'Observatoire National des Zones Urbaines, les inégalités intra-urbaines sont de plus en plus importantes et notamment entre Zones Urbaines Sensibles (ZUS) et les unités urbaines qui les contiennent.

³⁴ Selon une étude de Nature Climate Change -mai 2017-.

ce propos accompagné et suscité³⁵ la mise en place d'un éventail d'indicateurs de développement humain (IDH) pour mieux connaître le ressenti de ses populations et l'expression des besoins. Même si les acteurs régionaux de l'aménagement du territoire (Conseil régional, Conseils départementaux, intercommunalités, ...) ne disposent pas de l'ensemble des facteurs et des outils susceptibles d'interagir sur le développement des territoires, ils se doivent d'apprécier le degré de connaissance, d'appropriation et de satisfaction des populations.

Consécutivement à cette évocation des notions d'égalité, d'équilibre, d'équité, de justice territoriale et de cohésion sociale, la question essentielle est de savoir quelle vision peut être élaborée et proposée à la fois pour les territoires dans leur diversité et pour la Normandie dans son ensemble. Cette vision suppose donc de promouvoir de nouveaux modèles économiques, de prendre en compte impérativement la transition écologique et énergétique, de privilégier les solidarités, de fixer une trajectoire globale et des objectifs sectoriels et, plus généralement, de construire un imaginaire régional.

Plus prosaïquement, veut-on en Normandie, moyennant la réalisation d'aménagements structurants (équipements et infrastructures) et des politiques d'appui volontaristes (éducation, santé, ...) maintenir un ensemble de territoires, certes différenciés, mais qui conservent suffisamment de vitalité sociale et économique pour valoriser leurs atouts et contribuer au devenir et à l'avenir de la région ?

³⁵ En collaboration notamment avec des professeurs de l'université de Rouen.

2. L'aménagement du territoire, objet de politiques nombreuses et étoffées de la part de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Europe

L'aménagement du territoire est incontestablement une préoccupation majeure et permanente des pouvoirs publics. Il suffit pour s'en rendre compte de procéder à un dénombrement des politiques, dispositifs et autres programmes *ad hoc* mis en œuvre, de façon autonome ou partagée, par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Europe et ayant pour intitulé ou pour objectif premier l'aménagement du territoire.

Avant d'opérer cette présentation condensée des politiques déployées en la matière, il importe de préciser que l'Etat détient en ce domaine une forme d'antériorité. En effet, il a fallu attendre l'entrée en vigueur progressive et l'accentuation des lois de décentralisation pour que les collectivités territoriales, en l'occurrence les Régions et les Conseils départementaux, deviennent coordonnateurs et animateurs majeurs de cette politique.

Comme ce développement va s'efforcer de le montrer, les politiques, actions et outils mis à la disposition des collectivités territoriales que sont les communes, les intercommunalités et leurs regroupements (Pôles d'Equilibre Territorial et Rural -PETR-, Pôles métropolitains, ...) pour agir sur le terrain de l'aménagement du territoire sont nombreux, se juxtaposent, voire se superposent, une même collectivité ou groupement de collectivités pouvant bénéficier de plusieurs contrats diligentés à la fois par l'Etat, les Conseils départementaux et la Région.

38

Enfin, il faut souligner que le développement des territoires ne procède pas seulement de politiques spécifiques dites d'aménagement du territoire ; il se réalise également et surtout au travers des politiques et actions sectorielles mises en œuvre au quotidien par l'ensemble des partenaires publics, lesquelles retiennent bien évidemment sur le niveau de développement et l'évolution des territoires. Cette transversalité explique également pourquoi il est difficile d'évaluer l'importance globale des crédits consacrés en région à l'aménagement du territoire. Seules les politiques spécifiques (volet territorial du CPER, Contrats de ruralité, Fonds Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire -FRADT-, certaines actions portées par les Conseils départementaux, ...) peuvent l'être.

2.1. L'Etat, acteur incontournable de l'aménagement du territoire.

Si ce rapport n'a pas vocation à réaliser un inventaire précis et détaillé de l'ensemble des politiques déployées par l'Etat en matière d'aménagement du territoire, il est cependant utile d'en brosser un portrait synthétique notamment pour montrer la variété des dispositifs proposés et, si possible, leur importance financière.

2.1.1. Une action de l'Etat caractérisée par des évolutions profondes

Comme déjà souligné précédemment, les politiques menées par l'Etat en matière d'aménagement du territoire n'ont cessé au cours des cinquante dernières années d'évoluer. On est ainsi passé d'un Etat volontariste et interventionniste consacrant une grande partie du Plan à l'aménagement équilibré du territoire français à un Etat pompier (avec en particulier la création d'un ministère de

l'aménagement du territoire et de la reconversion³⁶) pour aujourd'hui en arriver à une vision donnant la primauté à la notion de compétitivité des territoires les uns par rapport aux autres au travers de leurs capacités à valoriser leurs points forts (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, ...).

Ces évolutions profondes ont été marquées par une diminution régulière des capacités financières d'intervention de l'Etat, par l'irruption dès 1983 des grandes collectivités territoriales dans les processus d'aménagement, par l'inspiration de plus en plus libérale des politiques de l'Union Européenne (la Stratégie dite de Lisbonne en 2000, certes assortie d'un objectif de cohésion), par la mise en place de politiques de régulation (RGPP, MAP, LOLF³⁷). Plus généralement, le Ministère de l'Economie et des Finances a pris nettement le pas sur celui de l'Aménagement du Territoire.

2.1.2. Des politiques et surtout des dispositifs nombreux

Les politiques menées par l'Etat en matière d'aménagement du territoire sont caractérisées par leur diversité, qui n'a cessé de s'accroître, tandis que leur importance financière, elle, n'a cessé de décliner. A ce propos et si l'on en croit un récent rapport sénatorial d'information³⁸, les crédits affectés au FNADT, aux Contrats de Plan ou plus généralement à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF), ont connu ces dix dernières années des diminutions notables même si, dans l'absolu, les sommes consacrées, en 2016 de l'ordre de 6 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et de presque autant (5,7 milliards d'euros) en crédits de paiement (CP), restent significatives.

La diversité et la variété des politiques et dispositifs sont en effet considérables. On peut les classer selon une triple approche :

- les dispositifs de financement de droit commun de type Dotation Globale de Fonctionnement des communes (DGF), Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT), Fonds de Soutien à l'Investissement Local (FSIL), ... auxquels les collectivités peuvent faire appel en dehors de tout projet global ;
- les dispositifs contractuels, qui sont la traduction d'un projet global de territoire ; on peut ainsi citer les contrats de ville et les contrats de ruralité ;
- les dispositifs d'impulsion et de structuration (Maisons des Services Au Public, Schémas départementaux d'amélioration de l'accessibilité des services au public, ...)

• les principaux dispositifs de financement de droit commun

Le **Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire (FNADT)**, comme son nom l'indique, est principalement dédié à cette politique ; on pourrait penser *a priori* que son poids dans la politique éponyme est considérable. Ce n'est plus le cas ; il ne représente que moins de 4 % des crédits de paiement (moins de 200 millions d'euros en 2016) consacrés à l'échelon national à

³⁶ Avec pour Ministre en 1988 François Chérèque.

³⁷ Révision Générale des Politiques Publiques, Modernisation de l'Action Publique, Loi Organique relative aux Lois de Finances.

³⁸ Rapport d'information sur le FNADT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire) du 21 septembre 2016 ; rapporteur Bernard Delcros.

l'ensemble des politiques d'aménagement et 5 % de la contribution de l'Etat aux Contrats de Plan (725 millions d'euros). En fait, il est devenu un instrument parmi d'autres pour soutenir le développement territorial.

La **Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)** est l'outil le plus souvent mis au service de l'aménagement et de l'équilibre des territoires : près de 4 milliards d'euros étaient ainsi affectés en 2016 au titre de la péréquation verticale du bloc communal. En son sein, il faut citer la Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale (DSU)³⁹ pour 1,9 milliard d'euros, la Dotation de Solidarité Rurale (DSR)⁴⁰ pour 1,24 milliard d'euros et la Dotation Nationale de Péréquation (DNP)⁴¹ pour 0,8 milliard d'euros.

La **Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (DETR)** permet de répondre aux besoins structurants des territoires ruraux (816 millions d'euros en AE et 667 millions d'euros en CP).

La **Dotation Globale d'Équipement des Départements (DGED)** contribue à soutenir l'effort des Départements en matière d'équipement rural (pour un montant de 219 millions d'euros en 2016) ;

La **dotation politique de la ville** a pour objectif de soutenir les quartiers prioritaires (montant : 174 millions d'euros en CP et AE).

La **Prime d'Aménagement du Territoire (PAT)** participe en soutien des activités économiques des territoires en difficulté (51 millions d'euros en CP et AE).

Le **Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC)**, d'un montant de 25 millions d'euros, vise à soutenir le commerce et l'artisanat dans les territoires en difficulté.

Le fonds relatif aux **Zones de Revitalisation Rurale (ZRR)** contribue à favoriser le développement local et les embauches dans les zones rurales en difficultés économiques et sociales. Il repose sur l'octroi d'exonérations d'impôts et de cotisations sociales en faveur des entreprises et des associations nouvellement créées (d'un montant de 130 millions d'euros).

Le **Fonds de Soutien à l'Investissement Public Local (FSIL)**, créé en 2016, également dénommé dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), agit au profit des grandes priorités d'investissement des communes, des intercommunalités et des bourgs-centres pour un montant de 1,48 milliard d'euros.

En faveur de la Normandie, en 2016, deux principaux dispositifs hors DGF ont été sollicités. Il s'agit de la DETR (équipement des territoires ruraux) pour un montant d'environ 50 millions d'euros et du FSIL pour 22,3 millions d'euros.

• **les dispositifs contractuels : les contrats de ruralité, les contrats de ville, le Pacte Métropolitain d'Innovation**

Le dispositif « contrat de ruralité » a été créé consécutivement à la tenue fin 2015 des Assises de la ruralité et de trois Conseils Interministériels aux Ruralités (CIR) successifs (en 2015 et 2016) qui ont

³⁹ La DSU a pour objet d'aider les villes dont les ressources ne permettent pas de couvrir l'ampleur des charges auxquelles elles sont confrontées.

⁴⁰ Elle a le même objet que la DSU mais pour les communes rurales et bourgs-centres.

⁴¹ Elle assure la péréquation de la richesse fiscale entre les communes.

déterminé l'élaboration de 104 mesures⁴², la plupart dédiées aux territoires ruraux. Ces mesures trouvent leur déclinaison au niveau départemental avec la mise en place de Comités Départementaux de la Ruralité (CDR) qui en assurent le pilotage et le suivi.

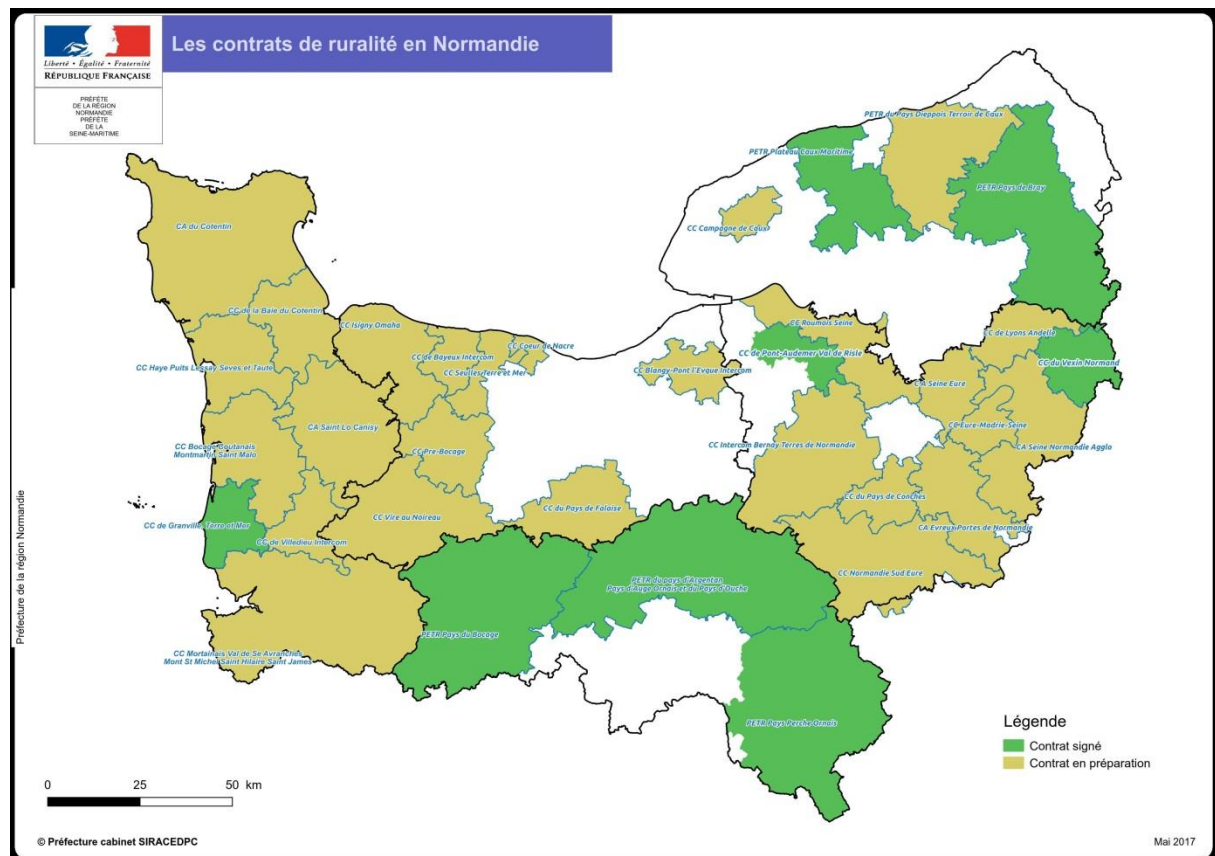
Le contrat de ruralité, pour ce qui le concerne, coordonne tous les outils, dispositifs et moyens existants pour développer et accélérer les projets concrets au service des habitants et des entreprises des territoires ruraux. Il procède de la détermination d'un projet de territoire et fédère l'ensemble des partenaires institutionnels, du moins en principe, économiques et associatifs. Il est donc un document intérateur de toutes les mesures des CIR dont il est la déclinaison locale ; il peut contenir également les actions du volet territorial du Contrat de Plan Etat-Région (CPER).

Au moment où ce document est rédigé et comme le détaille la carte ci-après au 1^{er} juin 2017, huit contrats ruraux étaient d'ores et déjà été signés⁴³ en Normandie. Il s'agit de ceux relatifs aux communautés de communes du Vexin normand, de Pont-Audemer-Val de Risle et de Granville Terre et Mer, et aux Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PTER)⁴⁴ du Perche ornais, du Pays du Bocage, du Pays d'Argentan, d'Auge et d'Ouche, du Pays de Bray et du Plateau de Caux-Maritime. 13 autres devraient être incessamment signés (à fin juin 2017) et 8 encore d'ici la fin de l'année, ce qui se traduira par une large couverture du territoire régional. Pour l'année 2016, ces contrats de ruralité ont représenté un engagement de l'Etat de 12,6 millions d'euros.

⁴² Ces 104 mesures intéressent une quinzaine de thématiques : santé, accès aux services, éducation et jeunesse, culture, mobilité, sécurité, numérique, développement économique et emploi, tourisme, urbanisme, transition écologique des territoires vers la croissance verte, organisation territoriale de l'Etat, mise en réseau des territoires, investissements, simplification des normes, évaluation.

⁴³ Seul le Conseil départemental de l'Eure a cosigné les contrats de ruralité concernant son territoire.

⁴⁴ Les Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) procèdent de la loi MAPTAM (27 janvier 2014) et ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles. Ce sont en quelque sorte les pendants des pôles métropolitains et ils correspondent par addition d'EPCI généralement aux bassins de vie. La Normandie en compte quatre.



Le dispositif Pacte Métropolitain d'Innovation

Spécifique aux Métropoles au sens de la loi les instaurant, le Pacte Métropolitain d'Innovation concerne donc la Métropole de Rouen, soit un territoire regroupant 750 000 habitants. Ce pacte, qui a pour dessein de « réinventer la Seine », soutient 8 projets ayant notamment trait à la transition énergétique, à l'environnement, à la vie intelligente, aux mobilités et à l'excellence économique. Il comporte également un volet de coopération avec les territoires limitrophes sur la base d'un partage de l'ingénierie, et de la réalisation de projets concrets intéressant par exemple la mobilité.

En 2016, l'Etat y a affecté la somme de 18,4 millions d'euros.

Le dispositif « contrat de villes »

La loi du 21 février 2014 dite de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a mis en place une nouvelle cartographie (en termes de quartiers prioritaires de la ville⁴⁵ au nombre de 62 en Normandie) avec un zonage reposant sur l'unique critère de la faiblesse des revenus. Elle a introduit également le dispositif des contrats de ville (pour la période 2015-2020) sur la base de trois préoccupations, à savoir : développement économique et emploi, cohésion sociale, cadre de vie et renouvellement urbain. Cette politique renouvelée permet aux bénéficiaires de tirer parti des crédits du ministère de la Ville (100 millions d'euros en autorisations d'engagement et 74 millions d'euros en

⁴⁵ Remplaçant les Zones Urbaines Sensibles (ZUS), les Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS), les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) et les Zones Franches Urbaines (ZFU). Ils concernent 196 431 habitants en Normandie.

crédits de paiement en 2016) et surtout d'accéder au programme de rénovation urbaine de l'Agence Nationale pour le Renouvellement Urbain (ANRU) pour un montant de 5 milliards d'euros.

La politique des contrats de ville, à la différence des contrats de ruralité, repose sur une co-contractualisation large rassemblant, outre l'intercommunalité concernée, l'Etat, le Conseil régional, le Conseil départemental, l'Agence Régionale de Santé (ARS), la Caisse d'Allocation Familiales, les bailleurs, Pôle Emploi, ...

21 contrats de villes ont été signés en Normandie à raison de 5 dans l'Eure et la Seine-Maritime, 4 dans la Manche et dans l'Orne et 3 dans le Calvados.

• des dispositifs d'impulsion et de structuration contribuant à l'aménagement des territoires

L'action de l'Etat en faveur de l'aménagement du territoire ne se résume pas à l'existence d'outils et de dispositifs à caractère financier et/ou contractuel. Elle se traduit également par un rôle d'animation et d'impulsion. Dans le cadre de cette réflexion, deux exemples structurants peuvent être donnés.

Ainsi, les Schémas Départementaux d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public (SDAASP), sous copilotage Etat-Département, proposent la réalisation d'un diagnostic et d'un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité à des services indispensables à la qualité de vie des populations concernées. Après avoir recueilli l'avis de l'ensemble des EPCI, du Conseil régional, de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) et l'avis conforme du Conseil départemental concerné, ces schémas devront être arrêtés pour le 31 décembre 2017 et ils détermineront des axes et des projets d'actions pour une période de six années.

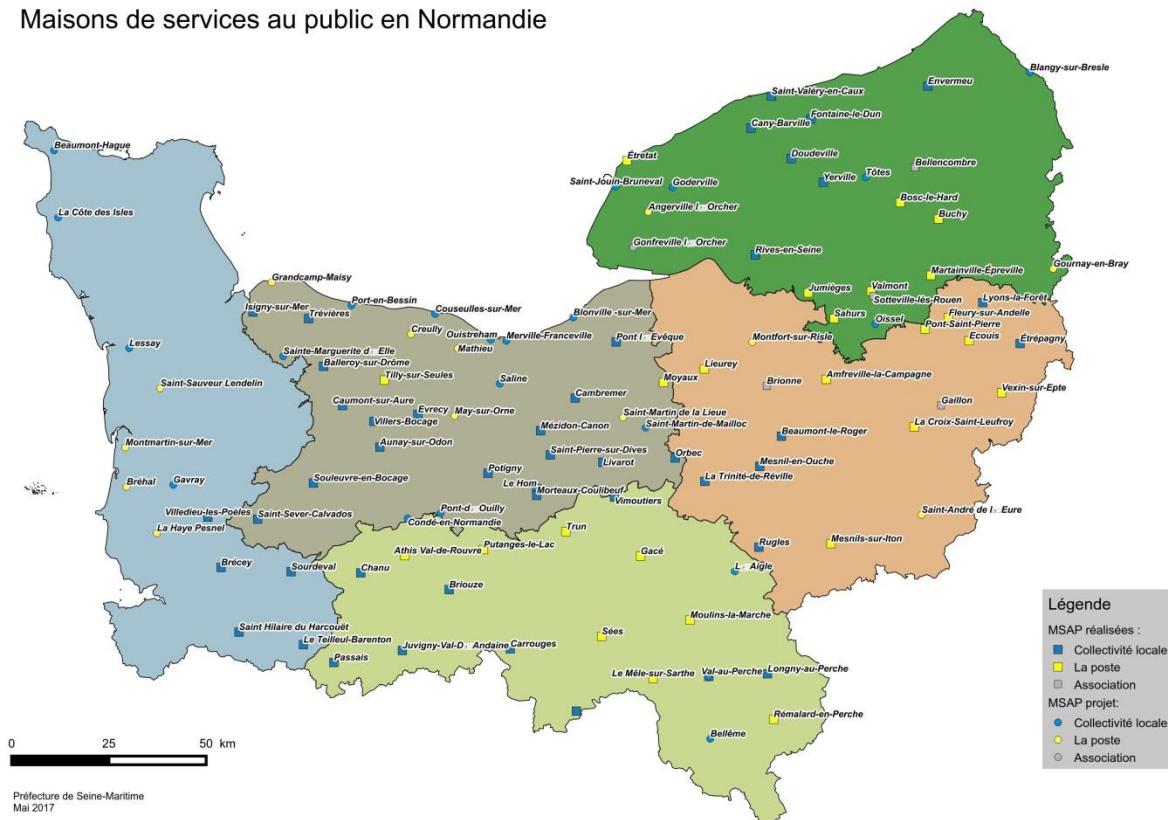
De même, l'Etat, consécutivement aux CIR (Conseils Interministériels aux Ruralités), a déployé l'action 1 000 Maisons des Services au Public (MSAP) laquelle rencontre un franc succès puisque l'objectif initial est d'ores et déjà dépassé. A fin mars 2017, on en comptait en effet en France de l'ordre de 1 100. Cette action incorpore des structures préexistantes (issues de la Poste, parfois et rarement d'associations, le plus souvent de communes et d'intercommunalités) et en suscite de nouvelles. L'Etat octroie un crédit de fonctionnement de 15 000 euros par an à chacune d'entre elles⁴⁶. La Normandie a saisi cette opportunité pour consolider les structures existantes et en créer de nouvelles. Leur nombre est de 111 à mi-2017 (dont 35 sous forme de projets), soit 10 % de la totalité de celles comptabilisées au niveau national (la Normandie pesant généralement 5 % de la France⁴⁷). La carte ci-dessous en donne le détail au 1^{er} juin 2017.

|

⁴⁶ Ces MSAP peuvent bénéficier en outre de l'apport d'un fonds inter-opérateurs (La Poste, Pôle Emploi, ...).

⁴⁷ En termes démographiques.

Maisons de services au public en Normandie



• Le volet territorial des Contrats de Plan (CPER) et le Contrat de Plan InterRégional Vallée de la Seine

Les Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) pour la période 2015-2020 comportent six volets principaux dont un qualifié de territorial dont l'objet est de catalyser les investissements au profit des territoires afin notamment de promouvoir l'égalité entre ceux-ci. Il convient d'ajouter que les CPER contribuent à la mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement dont ils représentent une partie importante des contreparties régionales.

Comme la signature des CPER est intervenue avant la décision de réviser la carte des régions françaises, la Normandie exécute à l'heure actuelle deux CPER distincts.

Le CPER bas-normand consacre pratiquement 70 millions d'euros (dont 22 millions de la part de l'Etat) à son volet territorial, pour l'essentiel au profit de contrats cadres d'action territoriale concernant 12 territoires de projets (dont le pôle métropolitain caennais) et 5 agglomérations et villes moyennes. Il est intéressant de signaler, qu'outre ces contrats, des actions spécifiques sont dédiées à l'amélioration de la présence médicale (4,5 millions d'euros) et à l'ingénierie territoriale (4,65 millions d'euros).

Le CPER haut-normand, pour son volet territorial, est d'un montant de 26,1 millions d'euros (dont 18,1 millions de la part de l'Etat). L'écart constaté avec son homologue est essentiellement dû au fait que les parties « politique de la ville » et « volet métropolitain » font l'objet soit de conventions spécifiques (c'est le cas de la politique de la ville), soit d'un déploiement de crédits au travers des

autres volets du CPER. Cette présentation a donc pour effet de minorer l'importance financière du volet territorial.

Le Contrat de Plan Interrégional Etat-Région (CPIER) Vallée de la Seine est la première traduction concrète du schéma stratégique de la Vallée de la Seine pour la période 2015-2020. D'un montant de 672 millions d'euros⁴⁸, il comporte des actions complémentaires de celles des CPER des trois régions concernées. Ses trois volets (gestion optimale du territoire et développement durable – maîtrise des flux et déplacements – développement économique et enseignement supérieur et recherche) prennent en compte à des niveaux divers les préoccupations de développement équilibré des territoires. Toutefois, autant le CPER comporte un volet territorial clairement identifié, autant l'on peut considérer que le CPIER s'adresse plus à des projets susceptibles de distinguer la Normandie à l'échelon national et international.

2.2. Les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre par le Conseil régional

Du fait de la réforme territoriale et en particulier de la loi NOTRe, la Région exerce désormais un rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire. Il ne s'agit cependant pas d'une compétence nouvelle que la Région doit assumer, comme celle par exemple relative au développement économique. En effet, les collectivités territoriales, c'est-à-dire les communes, les Départements et les Régions, selon l'article 1111-12 du CGCT⁴⁹, règlent par leurs délibérations les affaires de leurs compétences et concourent avec l'Etat à l'administration et à l'aménagement du territoire et à l'aménagement du cadre de vie. Mais ce n'est pas non plus au sens strict une compétence partagée comme l'est par exemple celle relative aux réseaux câblés et aux télécommunications ou encore celle du tourisme.

45

Dès lors, l'aménagement du territoire demeure, sous conditions, un domaine où les différents niveaux de collectivités territoriales exercent leur action, le Conseil régional exerçant un rôle d'orientation et de coordination. De la sorte, il a notamment reçu en charge l'élaboration du SRADDET.

Dans la pratique, du fait de choix différenciés en matière de politique d'aménagement du territoire opérés antérieurement par les deux ex-conseils régionaux normands⁵⁰ et de pratiques départementales également différenciées (voir supra), une période transitoire a été ouverte et des démarches d'harmonisation ont été entreprises. Ainsi, le maintien des anciens contrats (de territoire) jusqu'en 2020 reste possible et ce jusqu'à la signature d'un nouveau. Cette précaution était d'autant plus nécessaire qu'un certain nombre de contrats avaient été très récemment conclus. De même, vis-à-vis des Conseils départementaux, la mise en œuvre des contrats territoriaux n'obéit pas à des règles et à des pratiques uniformes. Par exemple, quelques départements entendent maintenir certains types d'intervention dans le domaine économique⁵¹.

⁴⁸ Hors Serqueux-Gisors et autres financeurs ; la participation de l'Etat est de 219 millions d'euros, celle de la Région Haute-Normandie de 94,7 millions d'euros et celle de la Région Basse-Normandie de 46 millions d'euros.

⁴⁹ Code Général des Collectivités Territoriales.

⁵⁰ En particulier, le Conseil régional de l'ex-Basse-Normandie réalisait une forme de « revue annuelle » des projets proposés par les EPCI avec un droit de tirage sur une enveloppe tandis qu'en ex-Haute-Normandie, l'approche favorisait la définition préalable d'un projet global pour un même territoire et la pluri-annualité en termes d'enveloppe financière.

⁵¹ Pour les zones d'activités par exemple.

Pour mémoire, sur la période 2014-2020, l'engagement régional s'est élevé à 373,3 millions d'euros dont 210 millions d'euros (172 en ex-Haute-Normandie et 38 en ex-Basse-Normandie) au titre des crédits dédiés spécifiquement à la politique contractuelle.

La nouvelle politique de contrats de territoire menée par le Conseil régional repose désormais sur les principes majeurs suivants lesquels sont exposés dans le rapport du Président du Conseil régional sur la nouvelle politique en direction des territoires en date du 15 décembre 2016 :

- l'échelle des contrats de territoire sera celle des EPCI tels qu'ils sont arrêtés au 1^{er} janvier 2017 soit une Métropole -Rouen-, une communauté d'agglomération -Le Havre-, une communauté urbaine -Caen- et 70 intercommunalités et PETR⁵² dont 49 d'entre eux présentent des caractéristiques de ruralité ;
- des contrats tripartites Région, Département, EPCI conclus pour une durée de cinq années (2017-2021) avec une clause de revoyure applicable dès 2019 ;
- avec, en principe, une recherche de décroisement des financements sauf si les projets soutenus sont d'importance ;
- une contractualisation au profit d'investissements structurants ;
- l'extension à l'ensemble des territoires normands d'un Fonds Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (FRADT) créé en 2000 en ex-Haute-Normandie ;
- des niveaux d'intervention allant de 10 à 40 % avec des possibilités de bonification selon les spécificités et/ou les difficultés rencontrées par certains territoires. Plus particulièrement, 22 villes moyennes maillant le territoire régional peuvent bénéficier de bonifications.

Il faut signaler que l'approche tripartite ne vaut pas pour la politique des contrats de ruralité déployée par l'Etat, le Conseil régional de Normandie n'y apposant pas sa signature. Toutefois, selon les projets soutenus, il pourra intervenir en appui ou en collaboration comme c'est par exemple le cas pour les actions relevant de la question vitale de la présence médicale.

Au plan opérationnel, les contrats territoriaux revêtiront la forme de contrats-cadre avec des projets définis à l'initiative des EPCI et une maquette financière prévisionnelle. Le Conseil régional mobilisera pour financer les projets tous les dispositifs sectoriels qu'il déploie usuellement et fera également appel au Fonds Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (FRADT).

Au moment où ce document est rédigé, dix contrats ont été signés et un quarantaine de territoires a entrepris des démarches d'élaboration de contrats territoriaux. Ce nombre ne devrait cesser d'augmenter dans les mois à venir. Cette adhésion progressive s'explique en partie par le fait que certains EPCI doivent tout d'abord régler les problématiques opérationnelles occasionnées par la modification de leurs dimensions spatiales et institutionnelles notamment en termes de choix d'exercice de compétences (parfois nouvelles).

Pour compléter cette politique et prendre en compte les problématiques spécifiques des villes, le Conseil régional est cosignataire de 21 contrats de ville (avec les communes et/ou intercommunalités ainsi qu'avec les Conseils départementaux concernés), l'Etat intervenant en particulier via l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

⁵² Au lieu de 162 avant l'officialisation des actuels Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) au 1^{er} janvier 2017. Parmi ces 70 intercommunalités figurent 3 Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) qui sont constitués chacun de plusieurs EPCI.

En conclusion de cette présentation condensée de la politique d'aménagement du territoire mise en œuvre par le Conseil régional, il faut retenir qu'elle s'inscrit dans une période de transition, qu'elle nécessite dès lors l'adoption de démarches pragmatiques, l'établissement d'un dialogue constructif et permanent, notamment avec les Départements, ainsi qu'une certaine progressivité dans son déploiement.

2.3. Les politiques d'aménagement mises en œuvre par les Conseils départementaux

Si la loi NOTRe a donné aux Conseils régionaux le rôle de chef de file de l'aménagement du territoire, les Conseils départementaux n'en continuent pas moins de mener de nombreuses actions en ce domaine. Ils agissent soit dans le cadre de contrats territoriaux tripartites (entre Région, Conseils départementaux et intercommunalités), soit via des politiques ou des actions qui leurs sont propres et ce parfois en dépit de la nouvelle répartition des compétences introduite par la loi NOTRe. Il faut voir dans cette approche duale l'expression de modes de fonctionnement différenciés antérieurs à la réunification. Les Départements issus de l'ex-Haute-Normandie participaient à des actions d'aménagement du territoire en coordination avec le Conseil régional (selon un mode opératoire qualifié de « 276 »⁵³), tandis que ceux issus de l'ex-Basse-Normandie pouvaient mener des actions et des politiques d'aménagement du territoire empreintes d'une certaine indépendance vis-à-vis de la Région.

Cela étant, les Conseils départementaux conservent pour l'aménagement du territoire un intérêt marqué qui trouve sans doute ses fondements dans l'histoire car ils ont toujours entretenu des relations directes avec les territoires au travers notamment des cantons, lesquels dans beaucoup de départements ont même constitué une forme de préfiguration des intercommunalités.

De la sorte et compte tenu de ces spécificités, il est intéressant dans le cadre de cette réflexion de faire le point de façon condensée sur les politiques d'aménagement menées par chacun des Conseils départementaux normands.

2.3.1. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental du Calvados

Le Conseil départemental du Calvados met en œuvre une politique d'aménagement du territoire qui a fait l'objet depuis le 1^{er} janvier 2017 d'une refonte. Plus compacte que précédemment, elle repose pour l'essentiel sur la passation de Contrats départementaux de territoire avec les EPCI pour un montant prévisionnel de 59 millions d'euros sur la période 2017-2021. Elle repose sur l'établissement d'un diagnostic préalable, la définition d'enjeux et le financement de projets dans la mesure où ils correspondent aux stratégies départementales. Une enveloppe est prévue par territoire sur la base d'une recherche d'équité (avec la prise en compte de ratios de population, du potentiel financier, de la situation sociale des administrés, ...).

Deux autres dispositifs viennent compléter les Contrats départementaux, en l'occurrence le dispositif Aide aux Petites Communes Rurales -APCR- pour celles de moins de 2 000 habitants d'un montant de

⁵³ Diminutif de 27 pour l'Eure et de 76 pour la Seine-Maritime.

8 à 10 000 euros par an et le dispositif d'aide aux communes nouvelles de plus de 2 000 habitants - ACN- (jusqu'en 2020) au prorata de la population pour un montant de 10 000 à 37 000 euros par an.

Des actions plus spécifiques demeurent pour l'aide au patrimoine historique inscrit, les traversées d'agglomération dans le cadre des routes départementales et l'affectation de la Taxe d'Aménagement ex-TDENS⁵⁴.

Naturellement, cette politique départementale d'aménagement du territoire est développée en cohérence avec celles développées par les autres départements, par l'Etat et par le Conseil régional, ce dernier étant censé agir prioritairement sur les projets de plus grande envergure et les plus structurants.

2.3.2. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de l'Eure

La politique menée par le Conseil départemental de l'Eure en matière d'aménagement du territoire repose sur trois préoccupations principales. Tout d'abord, elle a pour cadre les secteurs dans lesquels le Conseil départemental dispose d'une maîtrise d'ouvrage. C'est le cas de la mobilité avec en particulier la question des routes départementales, de la gestion du foncier agricole, des espaces naturels sensibles, voire de la connexion numérique. Ensuite, la politique d'aménagement mise en œuvre par le Département s'inscrit dans le cadre des contrats tripartites Région-Département-EPCI, sur la base de projets considérés comme structurants à la fois pour le territoire signataire et à l'échelle départementale voire régionale. De premiers contrats ont ainsi été signés (Evreux Portes de Normandie - Conches) et d'autres présentent un degré élevé d'avancement. Enfin, elle s'intéresse à la problématique essentielle de la vitalité des centres-bourgs et des bourgs-centres lesquels sont dans l'Eure particulièrement nombreux et participent à l'ossature départementale en maillant le territoire et en apportant des fonctionnalités et des services à la population.

Pour répondre à ces préoccupations d'aménagement du territoire, le Conseil départemental de l'Eure recourt à ses politiques sectorielles, seul ou en liaison avec d'autres cofinanceurs selon l'importance des projets envisagés. Il met également à disposition une Mission Ingénierie 27 qui apporte son intermédiation aux élus locaux en leur indiquant les structures les plus à même de répondre à leurs problématiques ou demandes de conseil et plus largement d'ingénierie. Le Conseil départemental peut prendre en charge une partie des frais de prestation de services que ces sollicitations engagent.

Il mène également une politique d'établissement de portraits de territoires à l'échelle de chaque EPCI qui sont autant de diagnostics particuliers et dont la réalisation sera achevée à l'échelle départementale au cours du second semestre 2017. Cette démarche permet d'évaluer la situation, les évolutions propres à chaque territoire et de déterminer ses besoins notamment en termes d'équipements, d'investissements et de dispositifs structurants. Enfin, ces diagnostics autoriseront la mise en œuvre ultérieure de processus d'évaluation. Par ailleurs, il est utile de préciser que le département de l'Eure a réalisé à titre pilote et en liaison avec l'Etat un Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services au Public (SDAASP). Ce schéma détermine des niveaux d'accès aux services au public et des territoires pour lesquels des efforts doivent être accomplis.

⁵⁴ Taxe Départementale d'Espaces Naturels Sensibles

Le Conseil départemental de l'Eure élabore parallèlement un Schéma d'Aménagement Stratégique mettant en évidence les atouts mais aussi les faiblesses à l'échelle du département. Cette réflexion globale doit permettre de donner de la cohérence au déploiement de ses propres politiques sectorielles, de contribuer à la mise en œuvre des contrats tripartites et de disposer d'une vision stratégique pour le moyen et le long termes. En outre, une telle réflexion met en perspective les politiques « usuelles » et les grands enjeux qui, bien que présents sur le territoire du département, le dépasse par leur ampleur ; c'est le cas en l'occurrence de l'Axe Seine, de la LNPN et plus généralement de la relation entre la Normandie et l'Île-de-France, l'Eure étant en quelque sorte un territoire charnière.

2.3.3. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de la Manche

Trois dispositifs caractérisent la politique de soutien du Conseil départemental de la Manche au profit des collectivités que sont les communes et leurs groupements :

- le contrat G6 territoires 2025 à destination des intercommunalités et des cinq principales villes du département ; il s'agit des contrats tripartites Régions-Département-EPCI qui ont pour vocation de prendre le relais des contrats de territoire 3^{ème} génération signés jusqu'en 2019. Trois EPCI ont d'ores et déjà entamé le processus de dialogue avec la Région et le Département : Villedieu-les-Poêles, Granville et Agglomération de Saint-Lô ;
- le contrat de pôles de services (CPS) à destination des 65 pôles de services structurants ; son ambition est d'améliorer l'attractivité et l'offre de services proposées par ces 65 communes ;
- le fonds d'investissement rural (FIR) pour les communes rurales autres que celles éligibles au CPS (avec une modulation allant de 10 à 40 % du montant du projet).

Deux observations principales peuvent être formulées pour compléter cette évocation condensée. D'une part, le département de la Manche est celui qui, en Normandie, a connu la restructuration la plus marquée de sa composition intercommunale, passant ainsi de 27 à 8 EPCI. Dès lors, pour certains d'entre eux, la priorité immédiate est celle de la mise en place de nouveaux *modus operandi*, ce qui repousse quelque peu la réflexion sur le contenu des futurs contrats tripartites ; de la sorte, seulement 5 à 6 contrats tripartites pourront être signés ou seront en cours de finalisation d'ici la fin de l'année 2017. D'autre part, la répartition des interventions respectives ou partagées entre la Région et le Département est en cours de discussion et nécessite entre élus et services des échanges pour être définitivement fixée. Comme dans la plupart des départements, le Conseil départemental et le Conseil régional interviendront de façon primordiale en fonction de leurs attributions majeures : le social pour le Département, les investissements économiques structurants pour la Région et des formes de partage à établir pour le micro-économique.

2.3.4. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de l'Orne

Attentif au déploiement des nouveaux contrats territoriaux tripartites, le Conseil départemental de l'Orne a entamé de son côté une réflexion pour mener une politique complémentaire d'aménagement du territoire permettant d'accompagner les projets dont la nature et le contenu ne correspondraient pas aux contours de la politique régionale.

En l'occurrence, il s'agit pour le Conseil départemental de l'Orne de prendre en considération les projets dont le caractère structurant ne serait pas suffisamment marqué mais qui présenteraient, à l'échelle d'un territoire, une utilité locale indéniable à l'instar de ce que met en œuvre par exemple le département de la Manche.

Au-delà de ces considérations, l'élaboration des contrats de territoire tripartites prend en compte les grandes compétences assignées aux collectivités territoriales comme l'institue la loi NOTRe, les projets à dominante sociale étant principalement pris en charge par le Conseil départemental tandis que ceux à dominante économique relèveraient du Conseil régional.

2.3.5. Les politiques d'aménagement du territoire menées par le Conseil départemental de Seine-Maritime

A la tête d'un territoire très fragmenté (présence de la vallée de la Seine, de zones urbaines denses mais aussi de zones rurales profondes, avec des populations aisées qui en côtoient d'autres en situation de pauvreté marquée), le Conseil départemental de la Seine-Maritime déploie sa politique d'aménagement du territoire en accompagnant les communautés de communes, les pays, les agglomérations et la Métropole dans la mise en œuvre de leurs projets.

Comme les autres départements, la politique d'aménagement du territoire relève à la fois de l'application des politiques sectorielles propres au Conseil départemental (routes départementales, habitat, aménagement foncier, tourisme, couverture numérique, ...) et de la mise en œuvre des contrats territoriaux tripartites. Toutefois, le Conseil départemental de Seine-Maritime entend donner au dynamisme exprimé par les territoires toute sa place.

S'inspirant de la politique antérieure intitulée 276, l'action du Conseil départemental de Seine-Maritime en matière d'aménagement du territoire entend conserver une convergence d'action avec le Conseil régional, les participations départementales aux projets des intercommunalités intégrées aux contrats territoriaux variant selon le degré de correspondance avec ses propres politiques. De la sorte, les projets de nature fondamentalement économique seront pour l'essentiel financés par le Conseil régional tandis que d'autres concernant par exemple le cadre de vie ou le tourisme seront financés à part variables par les deux collectivités. De même, le caractère plus ou moins structurant des projets proposés détermine à la fois la possibilité de croisement des financements et l'importance de leur prise en compte par le Conseil départemental.

Dans le cadre des contrats tripartites, les aides sont attribuées en investissement dans le cadre de subventions spécifiques prélevées sur le Fonds Départemental d'Aide au Développement des Territoires (FDADT) qui constitue l'outil financier et principal de la contractualisation. Sont retenus les projets d'investissement portés par l'initiative publique consistant en la réalisation

d'infrastructures et d'équipements structurants pour le territoire et en cohérence avec les priorités départementales. En ce sens, les projets sont pris en compte s'ils concourent à améliorer le cadre de vie, à dynamiser l'économie et l'emploi et à accroître l'attractivité et les solidarités.

Enfin, il faut souligner la création par fusion du Comité Départemental de Tourisme, de Seine-Maritime Expansion et de l'Agence Technique Départementale 76 de Seine-Maritime Attractivité (SMA) qui apporte aux collectivités adhérentes un service d'orientation et de conseil susceptible de compenser les éventuelles carences en ingénierie territoriale que peuvent connaître certains EPCI. Egalement, le Conseil départemental mène une réflexion sur l'accessibilité aux services au public et met en œuvre un SDAASP.

2.4. L'indispensable apport des fonds européens

Si l'aménagement du territoire normand relève pour l'essentiel de l'action des collectivités locales (de l'intercommunalité à la Région) et à un moindre degré de l'Etat, il ne faut pas pour autant omettre de souligner l'importance des fonds européens (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP⁵⁵) qui accompagnent, complètent et facilitent le financement et la réalisation de nombreux projets au sein des territoires de la Normandie.

Il faut à ce propos rappeler que la Région est pour la première fois responsable de la gestion des fonds européens et que pour la période 2014-2020, plus d'un milliard d'euros (pour l'essentiel issus du FEDER et du FEADER) est en tout ou partie à la disposition de projets au service de l'aménagement du territoire régional. De surcroît, un certain nombre de programmes européens d'action (LEADER, LIFE, URBAN, ...) peuvent être sollicités et amplifient la contribution européenne aux territoires.

Cette masse et cette manne financières représentent une réelle opportunité qui exige, pour en tirer le meilleur parti, que les territoires soutiennent et développent le plus de projets possibles, leur utilisation étant en quelque sorte le reflet de leur dynamisme propre.

2.5. Les EPCI et les communes

Il est indispensable pour conclure cette deuxième partie du rapport du CESER consacrée aux acteurs de l'aménagement du territoire de citer comme acteur essentiel de l'aménagement du territoire les communes et les EPCI. Ces derniers, qui occupent physiquement et animent le territoire, sont à l'origine des projets, en assurent le plus souvent la maîtrise d'ouvrage et, bien entendu, une partie non négligeable du financement. Globalement, ce sont d'ailleurs eux les principaux financeurs. A titre d'exemple, le contrat signé au profit du territoire d'Evreux Portes de Normandie - Pays de Conches⁵⁶, d'un montant total de 250 millions d'euros, est financé pour 77,8 % par les collectivités locales du territoire, 12,6 % par la Région et 9,6 % par le département de l'Eure.

De surcroît, ce sont les EPCI et plus encore les communes qui assurent le lien avec la population et les administrés. En quelque sorte, ils jouent un rôle d'intermédiaire, de facilitateur et d'interprète des aspirations de la population auprès des échelons supérieurs de l'organisation institutionnelle que sont l'Etat, les Régions et les Conseils départementaux.

⁵⁵ Fonds Européen de Développement Régional, Fonds Social Européen, Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural, Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche.

⁵⁶ Signé en septembre 2017, ce contrat tripartite est le quatrième au bas duquel la Région appose sa signature.

Comme ce chapitre tend à le démontrer, la Normandie traverse en matière d'aménagement du territoire une période qui peut être qualifiée de transitoire avec la Région qui procède à la fois à des harmonisations et à la mise en œuvre de contrats tripartites, les Départements qui entendent être pleinement associés à cette politique, les EPCI qui connaissent pour la plupart d'entre eux de nouvelles délimitations et un SRADET en cours d'élaboration sans même évoquer la permanence (jusqu'en 2020) de zonages européens très différenciés.

3. Les déséquilibres et les inégalités majeurs affectant la Normandie

Après avoir successivement évoqué les questionnements sur les notions d'égalité et d'équité en matière d'aménagement du territoire et les politiques mises en œuvre en la matière par les pouvoirs publics, il importe désormais d'aborder ce qui constitue à proprement parler le cœur de la réflexion menée par le CESER, à savoir la situation régionale en termes d'équilibre et d'égalité des territoires.

En préambule, il faut souligner que nombreux sont les articles, études et analyses qui évoquent et mettent en évidence le fait que la Normandie est loin d'être un territoire homogène et sans déséquilibres marquants. Comme la plupart sinon la totalité des autres régions, elle est composée de territoires caractérisés par des niveaux différenciés de densité de population, de développement, d'offre de services, plus généralement d'atouts et de handicaps. La variabilité des situations est le lot de tous les territoires, soient-ils urbains, périurbains et ruraux. Mais au-delà de la variabilité, il est indispensable de mettre en évidence les formes de disparités, de déséquilibres et d'inégalités dont la perpétuation pourrait affecter durablement la situation et l'avenir desdits territoires.

C'est notamment sur la base des facteurs qui affectent le plus les conditions d'équilibre et d'égalité des territoires que le Conseil régional devra déterminer ses axes prioritaires d'action dans une optique d'amélioration de la situation globale et de l'attractivité des territoires et de la Normandie dans son ensemble.

Cette troisième étape de la réflexion du CESER va ainsi reposer sur une double approche avec :

- d'une part, l'évocation des facteurs généraux de déséquilibre comme le sont par exemple la diminution de la dépense publique, la réduction de l'offre en services publics au détriment le plus souvent des espaces ruraux, la métropolisation ...
- d'autre part, une caractérisation territoriale des principales expressions de ces déséquilibres sur la base d'indicateurs reconnus comme le sont par exemple la richesse par habitant, la présence médicale, le niveau de connectivité, l'accès aux services au public...

Pour illustrer ces déséquilibres et ces inégalités, le CESER a fait le choix de croiser les indicateurs précédemment évoqués ou des domaines considérés comme majeurs et susceptibles d'influencer le devenir des territoires (la démographie, la connectivité, la proximité des services, ...) avec des illustrations cartographiques basées sur le périmètre des territoires de contractualisation tels que le Conseil régional les a déterminés.

La carte ci-après permet de délimiter et de dénommer les territoires de contractualisation en Normandie soit soixante-quatre Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) et 4 Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR)⁵⁷.

⁵⁷ Le PETR du Bocage est constitué des EPCI de Domfront-Tinchebray, Andaines-Passais, Flers Agglo et Val d'Orne ; le PETR des Pays d'Argentan, du Pays d'Auge ornaïs et du Pays d'Ouche rassemble les EPCI d'Argentan Intercom, de la Vallée d'Auge-Merlerault et du Pays de l'Aigle. Le PETR du Perche ornaïs est constitué des EPCI des Collines du Perche normand, de Cœur du Perche, des Hauts du Perche et du Bassin de Mortagne au Perche. Le PETR du Pays de Bray rassemble les EPCI de Bray-Eawy, Quatre Rivières et de Londinières.



- La Normandie est tout d’abord un territoire qui se situe à mi-chemin entre le Grand Paris et le Grand Ouest et ses potentialités maritimes ; de ce fait, la Normandie bénéficie mais subit aussi les effets de ces formes de proximité. Cela explique en partie les phénomènes de migration, en particulier chez les jeunes, ainsi que sa connexion ferroviaire à la capitale aujourd’hui encore peu satisfaisante ;

- C'est bien évidemment une région en transition au plan institutionnel. Constituée par addition-fusion le 1^{er} janvier 2016 des deux ex-régions normandes, caractérisée par la recomposition marquée

de ses EPCI et d'une partie de ses communes⁵⁸, elle mène un processus d'appropriation du fait régional, processus qui ne saurait s'opérer dans l'immédiateté ;

- C'est économiquement une région également en transition qui conserve un secteur primaire et agroalimentaire de grande importance ainsi qu'une industrie en voie de mutation entre activités de fabrication assez traditionnelles et secteurs de pointe en croissance. Elle pâtit par ailleurs d'une insuffisance d'emploi tertiaires dits métropolitains. Egalement, elle possède un atout de première force, mais encore insuffisamment valorisé, avec l'Axe Seine qui dote la Normandie d'une véritable conurbation d'activités et de sites à vocation économique ;
- C'est enfin une région qui présente des formes de peuplement variées même si elles évoluent insensiblement vers une urbanisation de plus en plus dense. Elle comporte cependant et de façon sans doute encore durable une population rurale et un maillage serré de villes petites et moyennes qui font sa spécificité à l'échelon national. Il s'agit là d'un véritable atout en matière d'aménagement du territoire qu'il faut maintenir et valoriser.

3.1.1. Une solidarité et une péréquation qui ne compensent pas l'effet des diminutions successives de la DGF

L'Etat contribue fortement aux capacités financières des collectivités territoriales mais les évolutions observées ces dernières années démontrent que le processus de régulation de la dépense publique (LOLF, RGPP, MAP⁵⁹) est loin d'être compensé par les politiques de péréquation⁶⁰, qu'elles soient horizontales (entre même niveau de collectivités) ou verticales (de l'Etat vers les collectivités).

De la sorte, la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) prévue pour 2017 s'établit à 30,86 milliards d'euros contre 33,22 milliards en 2016. La Loi de Finances a beau afficher une augmentation de 180 millions d'euros des dotations de solidarité urbaine (DSU)⁶¹, et de 200 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR), le différentiel négatif est supporté *in fine* par les collectivités territoriales. De surcroît, le Gouvernement a pris très récemment la décision d'annuler 300 millions d'euros de crédits au détriment des politiques territoriales. Il en va ainsi d'une diminution de 46,5 millions d'euros affectant la politique de la ville et d'une annulation de 216 millions d'euros concernant la Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux (DETR) et le Fonds de Soutien à l'Investissement Local (FSIL). Le Gouvernement précise à ce propos que ces annulations porteront sur des projets non engagés. Nonobstant cette explication, on peut considérer que ce dernier ajustement est symptomatique d'une forme de désintérêt grandissant pour les questions d'aménagement au profit des territoires ruraux.

Ainsi, c'est de plus en plus sur les ressources « domestiques », celles basées sur la fiscalité foncière, la taxe d'habitation et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises -CVAE- (qui s'est substituée à la taxe professionnelle), que les collectivités communales et intercommunales devront asseoir le financement de leurs projets de développement. Toutefois, ces ressources propres étant basées sur le dynamisme démographique et économique, les communes les plus à l'écart des flux démographiques et de la croissance sont celles qui pâtissent le plus de ce contexte de régulation de

⁵⁸ La Normandie a vu le nombre de ses EPCI passer de 161 à 73 et a vu se créer 147 communes nouvelles par fusion de 645 communes préexistantes.

⁵⁹ Loi Organique relative aux Lois de Finances ; Révision Générale des Politiques Publiques ; Modernisation de l'Action Publique.

⁶⁰ La péréquation a valeur constitutionnelle depuis 2003 (article 72.2 de la Constitution).

⁶¹ A raison de 180 millions d'euros pour les communes et de 20 millions d'euros pour les Départements.

la dépense publique. Ce sont elles aussi qui, de ce fait, devraient le plus bénéficier de la solidarité publique.

La difficulté est donc pour les gouvernants de trouver un juste équilibre entre une gestion raisonnable de la dépense publique, la réalisation d'investissements productifs de richesses et la solidarité pour les territoires les moins favorisés.

3.1.2. La réduction de l'offre de services publics et de services au public

Sur les dernières décennies, la présence de services publics desservant l'ensemble du territoire, les zones rurales et semi-rurales en particulier, n'a cessé de reculer.

Souvent lié à la volonté de maîtriser la dépense publique et à la privatisation de certains d'entre eux (même s'ils demeurent chargés d'une mission de service public) de même qu'à une évolution des technologies et des comportements (le numérique versus le courrier classique), l'accès aux services publics a donc été caractérisé par une forme avérée de dégradation voire suivant les zones géographiques et les types d'activités d'atrophie.

Cette moindre présence et ce moindre accès sont d'autant plus durement ressentis qu'ils se sont trouvés amplifiés par la réduction concomitante d'une partie des services au public (de type commerciaux ou médicaux par exemple) et ce naturellement dans les territoires déjà les moins bien dotés. Dès lors, seule une offre satisfaisante de services de mobilité (transports en commun ou entre particuliers) et un niveau de connectivité suffisant seraient en mesure de compenser, en tout ou partie, ces évolutions dommageables.

3.1.3. Le phénomène de métropolisation

Déjà évoquée dans la première partie de ce rapport, la métropolisation est considérée par certains comme un puissant facteur de déséquilibre voire d'inégalité. Ne cessant de s'amplifier partout dans le monde et caractérisant les pays les plus en croissance, elle est un vecteur prépondérant de modification de la donne économique et sociale et de l'usage des espaces. Toutefois, il faut préciser que le processus de métropolisation a précédé l'instauration des Métropoles en tant qu'échelon institutionnel et qu'il ne faut donc pas imputer aux secondes des évolutions qui reviennent au premier.

Elle se distingue dans les grandes villes et souvent dans les plus grandes d'entre elles par une concentration des activités à forte valeur ajoutée et à fort potentiel. Elle détermine dès lors une concentration des emplois⁶² et notamment de ceux à forte qualification (les cadres des fonctions métropolitaines⁶³ selon l'INSEE), des moyens de développement (connectivité à haut débit, grands équipements, politiques d'innovation...), de l'offre culturelle et finalement des richesses.

La métropolisation exerce en outre une véritable attractivité sur les populations, en particulier celle des jeunes, en raison d'une offre d'emploi variée et significative, de disponibilités élevées dans le domaine numérique et d'un éventail considérable d'aménités (loisirs, culture, associations, ...).

⁶² En 2011, 43,7 % des emplois sont localisés en France dans les 14 métropoles alors recensées. Entre 1975 et 2011, l'emploi dans les métropoles a crû de 30,8 % contre 18 % sur le reste du territoire.

⁶³ Les cadres des fonctions métropolitaines (cadres accomplissant des prestations intellectuelles, de conception-recherche, de gestion, ...), au nombre de 2,6 millions en 2011, étaient pour 67 % d'entre eux localisés dans les métropoles.

Les tenants de cette forme de développement soulignent qu'elle ne profite pas qu'aux centres urbanisés. Elle entraîne par phénomène de ruissellement des formes de croissance dont tirent parti des espaces périphériques sans cesse plus étendus. C'est en partie exact mais cependant très variable d'un territoire à l'autre et d'une métropole à l'autre. Au moins favorise-t-elle les mouvements de périurbanisation qui eux-mêmes ne sont pas sans soulever des critiques : partition de l'espace, consommation accrue et artificialisation des sols, émissions de gaz à effet de serre consécutives aux migrations alternantes quotidiennes, délitement du lien social.

La métropolisation n'est pas que la résultante de forces économiques en mouvement. Elle est aussi favorisée par les pouvoirs publics qui, par exemple, déterminent une nouvelle forme d'EPCI, en l'occurrence les Métropoles⁶⁴, et mettent place des dispositifs de financement qui leur sont dédiés avec notamment la signature en 2016 d'un pacte Etat-Métropoles⁶⁵.

S'il occasionne une croissance généralement notable des centres urbains eux-mêmes, le phénomène de métropolisation détermine cependant des déséquilibres territoriaux (en affaiblissant et en affaissant l'offre globale des territoires les plus éloignés), des déséquilibres sociaux (au sein des agglomérations elles-mêmes et même au-delà), une forme de spécialisation de la vocation des territoires (une zone économique centrale, des zones interstitielles à vocation commerciale et des zones de périurbanisation) et des déséquilibres dans le contenu et la mise en œuvre des politiques publiques (par exemple une concentration à leur profit des dispositifs ayant trait à l'innovation).

Comme cet argumentaire tend à le démontrer, les métropoles sont devenues un vecteur de développement incontournable mais occasionnant parfois des effets secondaires dont peuvent pâtir les territoires les moins bien localisés. Toute politique régionale d'aménagement du territoire doit donc chercher à concilier les avantages de ce phénomène et à en réduire les inconvénients.

57

3.1.4. Les récentes réformes territoriales et leurs effets collatéraux

Les réformes territoriales récentes (depuis 2010), en modifiant l'architecture et le paysage institutionnels, n'ont pas été du point de vue de l'aménagement du territoire sans produire des effets indésirables. L'objet de la réflexion du CESER n'est pas de critiquer ces réformes, d'autant qu'à bien des égards elles revêtaient une certaine nécessité, mais bien de souligner en quoi elles peuvent entraîner des effets non souhaitables sur l'aménagement du territoire régional.

Tout d'abord, comme cela vient d'être évoqué, la création d'un statut métropolitain a pour effet sinon d'accélérer du moins de conforter l'attractivité des grandes agglomérations ce qui est compréhensible dans un contexte de concurrence exacerbée entre pays développés (et accessoirement entre régions ou territoires). Mais les avantages structurels qu'entraîne ce nouveau statut ne sont sans doute pas contrebalancés par une prise en considération équivalente des besoins exprimés par les autres territoires et notamment les plus ruraux.

La réforme des EPCI, en application de la loi NOTRe, a permis à un certain nombre d'intercommunalités d'atteindre des dimensions plus en correspondance avec les ambitions de développement désormais exigées des territoires. Toutefois, sa mise en œuvre en Normandie se traduit sur le terrain par l'apparition de différences considérables en termes de populations

⁶⁴ Instaurées par les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014 (MAPTAM), la France compte désormais 15 métropoles : Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Marseille-Aix, Lyon, Montpellier, Nancy (la dernière en date), Nice, Paris, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

⁶⁵ Accord avec l'Etat donnant lieu à la signature de 15 pactes métropolitains d'innovation, avec une ligne globale de crédit de 150 millions d'euros.

concernées (de 6 000 à 490 000 habitants), de dimensions spatiales (de 6 à 1 160 km²) et de nombre de communes incluses dans les structures intercommunales en cause (de 9 à 130). Demeurent ainsi des EPCI dont la dimension laisse perplexe quant à leur capacité à peser sur leur destin. De la sorte, une demi-douzaine de ces EPCI compte encore moins de 10 000 habitants. A l'opposé, l'intercommunalité du Cotentin (130 communes issues de 10 ex-EPCI et 180 000 habitants sur presque un tiers du département de la Manche) doit résoudre en priorité des problèmes d'organisation avant d'appréhender ses stratégies et ses projets de développement futurs.

Egalement, le mouvement de créations de communes nouvelles, dans une région qui en comptait voici deux ans 3 221, a occasionné une réduction d'environ 450 unités⁶⁶ pour aboutir désormais à 2 785 communes en Normandie, ce qui reste un chiffre dans l'absolu élevé. Ce mouvement de fusion s'est opéré le plus souvent sur des bases défensives (pour conserver en particulier un niveau de dotations) et non pas toujours sur des projets et des ambitions partagées.

3.1.5. Des territoires incomplètement desservis par des moyens de communications efficaces

Dans une France qui se distingue en Europe par la qualité générale de ses infrastructures de (télé)communication, qu'elles soient routières (réseaux de 2x2 voies), ferroviaires (TGV) et aéroportuaires (plus de 20 aéroports dotés d'un trafic supérieur à un million de passagers), la Normandie se trouve moins bien desservie. La proximité de l'Ile-de-France en est sans doute la cause principale. Si le maillage de voies routières à grandes caractéristiques est relativement satisfaisant, à l'exception cependant des N15, N12 et N31 et de quelques tronçons à vocation interdépartementale (Caen-Flers par exemple), il n'en est pas de même pour l'aéroportuaire et le ferroviaire : pas d'aéroports offrant un éventail étendu de relations, pas de ligne à grande vitesse et des lignes ferroviaires intercity laissant à désirer au moment même où Rennes et Bordeaux sont reliés à la capitale par des liaisons à grande vitesse.

Il faut convenir que cette situation n'est pas sans retentir sur l'image et l'attractivité de l'ensemble du territoire régional, quels que soient les espaces concernés. De surcroît, elle est en contradiction avec la présence en région de deux parmi les plus importants ports français (Le Havre et Rouen), d'un trafic transmanche supérieur à 2 millions de passagers annuels et surtout de l'Axe Seine. On peut considérer à bon droit que cela rejaillit négativement sur le développement de ce couloir stratégique et, partant, de la majeure partie de la région.

La question de la couverture numérique régionale se pose aussi avec des qualités de dessertes inégales (voir supra). Même si cette situation est observable dans la plupart des régions, elle n'en demeure pas moins très pénalisante pour les territoires les moins bien desservis.

3.1.6. Le dynamisme propre des territoires

Cet aperçu des facteurs à même d'influencer l'équilibre des territoires serait incomplet si l'on n'évoquait pas la question de la relativité du dynamisme dont font preuve les territoires. Il faut à cet égard reconnaître que la permanence d'un paysage communal et intercommunal longtemps caractérisé par l'émiettement et la petite taille d'une grande partie de ses composantes n'a pas favorisé l'autonomie et le développement. Avec de surcroît un mécanisme d'attribution des

⁶⁶ Dans le Calvados, 16 créations de communes nouvelles (faisant passer leur effectif de 705 à 621 communes) ; dans l'Eure, 18 créations (de 675 à 617) ; dans la Manche, 36 créations (de 601 à 516) ; dans l'Orne, 20 créations (de 505 à 413) et, en Seine-Maritime, 6 créations (de 745 à 718).

dotations financières reposant pour l'essentiel sur la croissance démographique et économique et un système de péréquation insuffisamment adapté, un certain nombre de communes et d'intercommunalités n'ont pu généralement que gérer des formes minimalistes de développement ; il est utile d'ajouter que ces ensembles territoriaux n'ont pu disposer que d'une ingénierie territoriale trop peu étoffée pour élaborer des dossiers, opérer des réflexions d'anticipation, répondre à des appels à projets de façon satisfaisante et, finalement, pour insuffler du dynamisme.

3.2. Inégalités et déséquilibres majeurs au sein des territoires normands et leurs traductions territoriales

Compte tenu des délais impartis au CESER pour mener à bien sa réflexion et en fonction de l'adage selon lequel une carte vaut mieux qu'un long discours, le choix a été opéré de recourir à une approche cartographique des (dés)équilibres et des (in)égalités observables entre territoires en Normandie ce qui, naturellement, permet de caractériser et de visualiser plus aisément les disparités interterritoriales. Cependant, ces cartes demeurent accompagnées de commentaires permettant d'expliquer ou de relativiser les constats visuels ainsi proposés.

Pour les besoins de cette analyse, le CESER a retenu les facteurs génériques considérés comme les plus à même de caractériser ou d'engendrer des déséquilibres. Feront ainsi l'objet de cartographies et de commentaires les facteurs ou les domaines suivants :

- la démographie ;
- la richesse économique ;
- la qualité de vie (y compris l'aspect culturel) ;
- la présence médicale ;
- le logement ;
- l'emploi activités économiques ;
- les niveaux et l'offre de formation ;
- le degré de connectivité des territoires ;
- la mobilité.

59

Ces grands ensembles d'indicateurs mettent en évidence soit les conséquences des déséquilibres, soit les causes de ces déséquilibres. Il convient de souligner que la distinction entre causes et conséquences est parfois délicate à réaliser, certains indicateurs étant ambivalents. Par exemple, le produit de la taxe d'habitation est à la fois le reflet d'une richesse ou d'une certaine modestie des ressources fiscales (c'est l'aspect conséquence) ou la traduction d'une difficulté à investir et à financer (c'est l'aspect causalité).

Comme précédemment souligné, le CESER a choisi de recourir à une illustration cartographique de ces déséquilibres reposant sur les territoires de contractualisation tels que le Conseil régional les a retenus, c'est-à-dire 73 EPCI et PTER⁶⁷. Même si ces territoires ne correspondent pas à des territoires ou à des bassins de vie et d'emploi, ils présentent l'avantage de correspondre aux espaces qui, année après année, serviront de cadre d'application à la politique régionale tripartite d'aménagement du territoire. En cela, il s'agit d'un choix pragmatique opéré par le CESER. Toutefois, il pourra être fait

⁶⁷ En l'occurrence, quatre Pôles d'Equilibre Territorial et Rural, à savoir : Bocage Ornaïs, Pays d'Argentan à L'Aigle, Perche Ornaïs et Pays de Bray.

usage d'échelles territoriales différenciées dans la mesure où certains types d'indicateurs peuvent ne pas être disponibles à l'échelle contractuelle retenue par le Conseil régional.

Ces cartes ont pour source le plus souvent les données INSEE mais également l'Observatoire des Territoires (placé sous l'égide du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires)⁶⁸, le Service d'Information Géographique (SIG) de la Région Normandie, la DREAL (avec son Atlas), l'Observatoire Régional de la Santé (ORS) ou encore l'Observatoire France Très haut Débit (OFTHD). La datation des informations oscille généralement entre 2014 et 2016. Cette temporalité plus ou moins éloignée s'explique par le fait que la plupart des cartes produites par l'Observatoire des Territoires reposent sur l'analyse du dernier recensement détaillé de la population disponible à la date de rédaction de ce rapport, c'est-à-dire 2014. Toutefois, il faut insister sur le fait que l'on a affaire le plus souvent à des indicateurs dont le caractère inertiel est reconnu. Dès lors, le fait que les données datent de 2014 ou de 2015 n'influe qu'à la marge sur la qualité informative et analytique des cartes.

En croisant cartes et familles d'indicateurs sur la base d'une proposition volontairement restreinte de cartes (généralement 2 à 3 par famille d'indicateurs), le but recherché est double :

- mettre en évidence les territoires de contractualisation (ou des ensembles spatiaux plus vastes) se singularisant par une situation plutôt positive ou, au contraire, plutôt préoccupante voire négative ;
- déterminer des domaines d'action publique (la connectivité, la mobilité, la santé, ...) sur lesquels les politiques régionales et plus largement celles déployées par l'ensemble des acteurs publics (Etat, Région, Départements, EPCI) peuvent permettre à court et surtout à moyen et à long termes de contribuer à la réduction des disparités voire à rétablir des formes d'équilibre ou d'équité.

60

3.2.1. Une démographie des territoires contrastée et parfois préoccupante

A la fois facteur de constatation et d'explication, l'approche démographique est indispensable pour appréhender les disparités et les dynamiques à l'œuvre en matière d'aménagement du territoire.

Pour apprécier les déséquilibres voire les inégalités territoriales, il a été fait appel à trois cartes relatives :

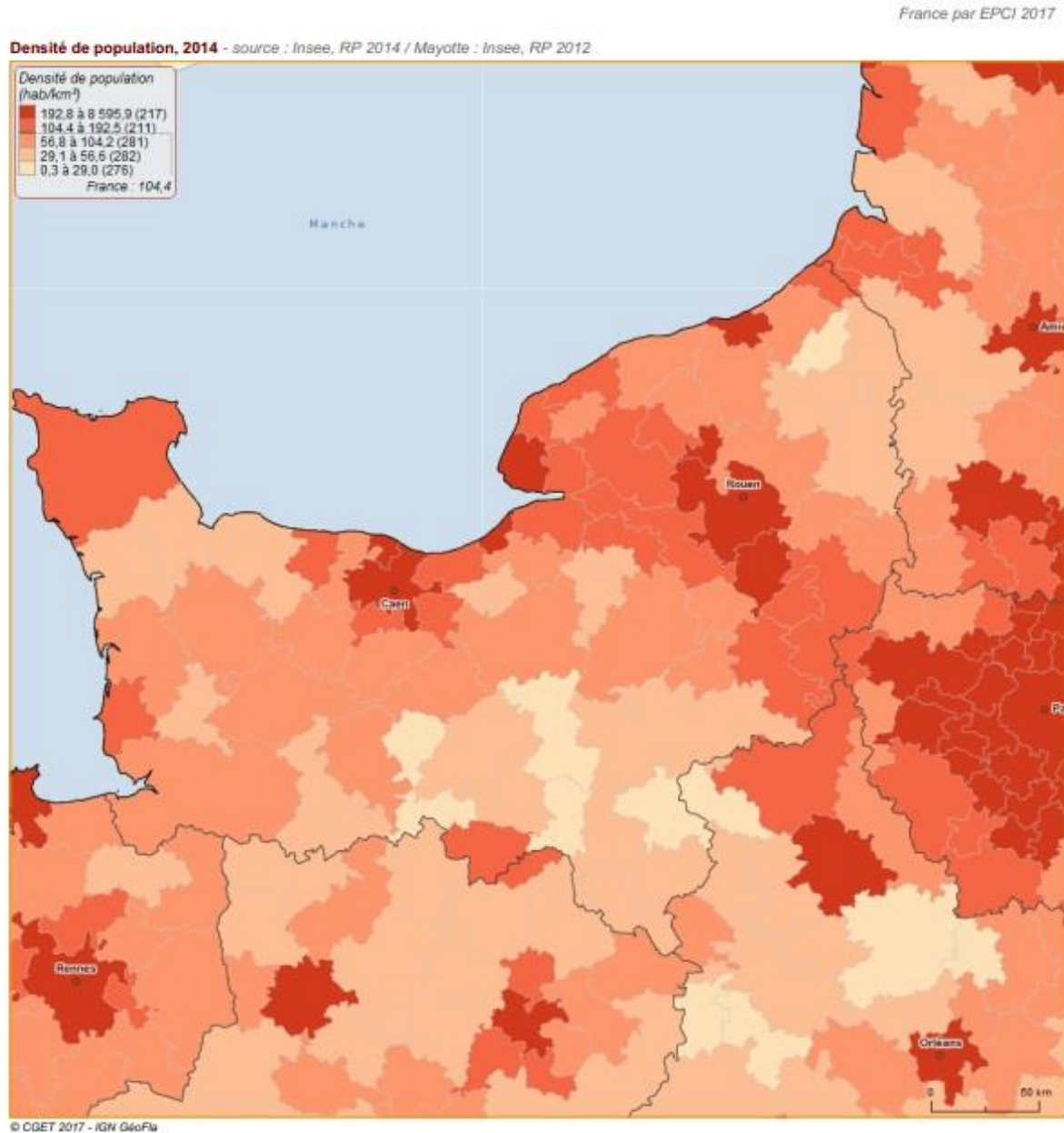
- aux densités de population (source Recensement de la Population -RP-2014) ;
- à la typologie des soldes naturel et migratoire (RP 2008-2014) ;
- à l'indice de jeunesse (RP2014).

Comme déjà souligné, même si les données démographiques datent de 2014, on peut considérer qu'il n'est pas intervenu en la matière d'évolutions telles qu'elles pourraient être susceptibles de modifier significativement l'appréciation des constats et des évolutions observées en ce domaine.

Les densités de population sont très hétérogènes. Si l'on exclut les EPCI dotés de grandes agglomérations (Caen, Le Havre, Rouen, ...) dont les densités dépassent les 700 habitants au km², certains territoires sont affectés de niveaux de population particulièrement bas. C'est le cas de la majeure partie du département de l'Orne, département dont il faut souligner qu'il est entré en phase de récession démographique, et de quelques EPCI dans chacun des autres départements (Est de la

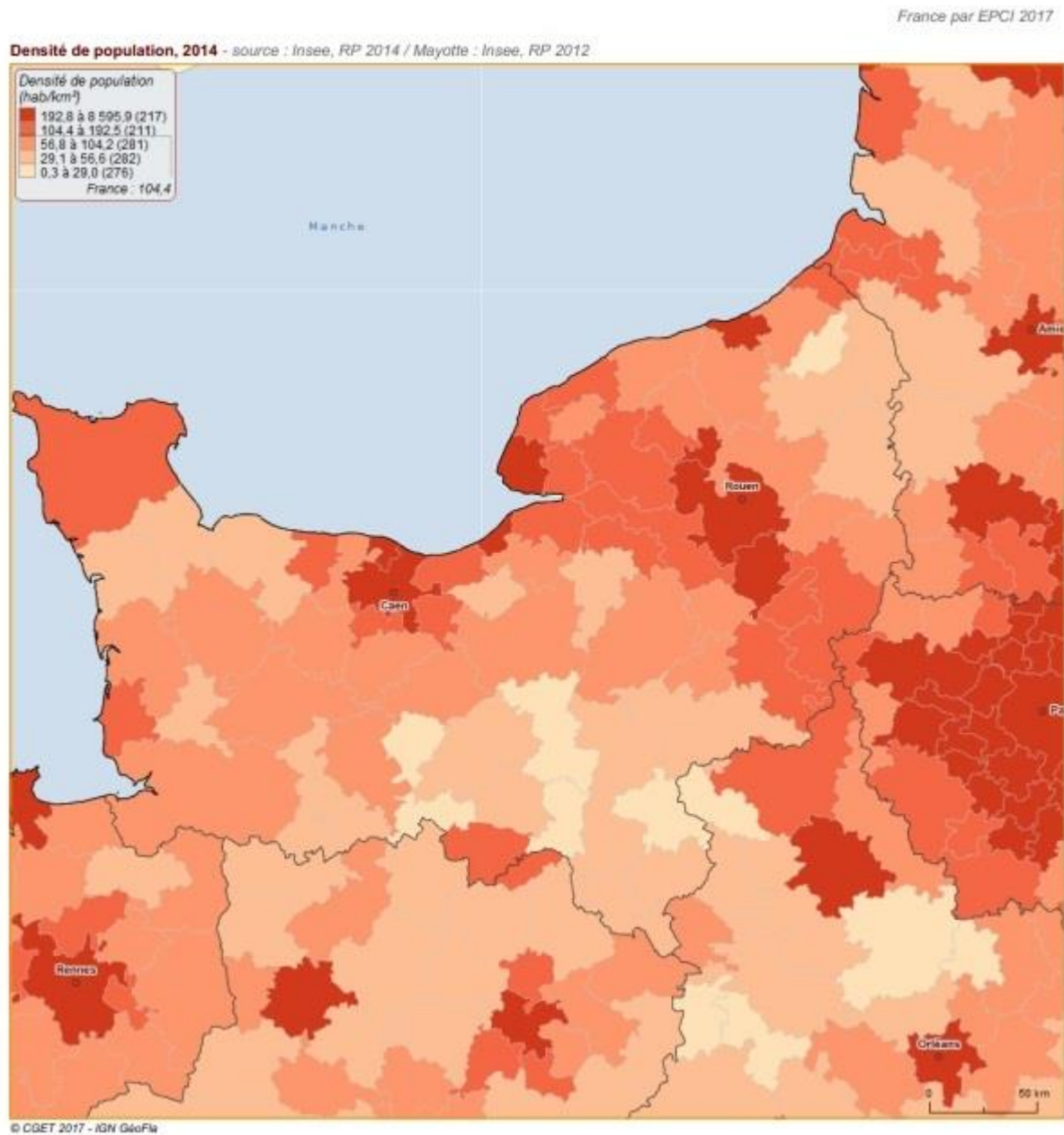
⁶⁸ Qui propose sur son site internet un outil cartographique interactif sur la base d'un éventail particulièrement étendu d'indicateurs.

Seine-Maritime, isthme du Cotentin, Lieuvin, ...). En revanche, l'essentiel du Calvados, de l'Eure et de la Seine-Maritime présente des densités assez proches de la moyenne régionale ($> 111 \text{ hab/km}^2$). Enfin, l'Axe Seine et le littoral depuis Fécamp jusqu'à Arromanches (au nord de Bayeux) disposent de densités élevées avec parfois la présence de véritables conurbations. Le Cotentin, du fait de l'influence de Cherbourg-en-Cotentin, et la zone de Granville présentent des profils comparables.



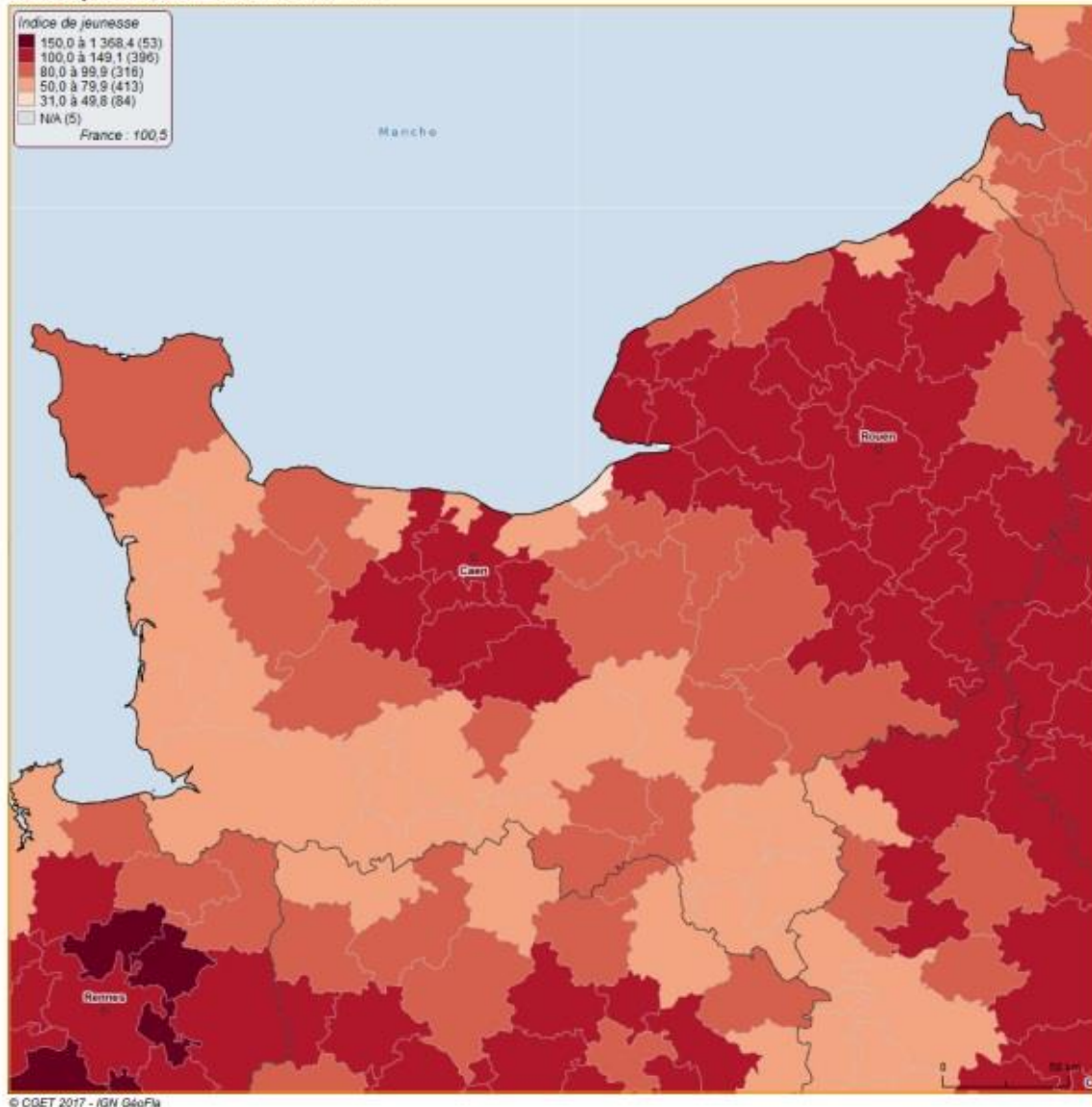
La typologie des soldes naturels et migratoires donne des informations précieuses sur les dynamiques propres aux territoires et vient étayer les premières constatations opérées. Elle confirme en termes d'évolution la situation préoccupante de l'Orne avec la majorité du département en état de décroissances naturelle et migratoire. Des situations identiques sont observables dans chacun des autres départements mais de façon fragmentaire (une partie du littoral seino-marin, le Cotentin, ...). A l'opposé, de larges territoires présentent un dynamisme tant en termes de solde naturel que migratoire. C'est le cas de la majeure partie du Calvados, de la Seine-Maritime (à l'exception de la vallée de la Seine) et de l'Ouest de l'Eure. Enfin, le littoral ouest de la Manche (hors presque île cotentinoise) connaît un solde migratoire favorable alors que le solde naturel décroît. A ce

propos, il faut souligner l'intérêt qu'il y aurait à distinguer au sein des phénomènes migratoires ceux qui affectent les populations jeunes des plus âgées.



L'observation de l'indice de jeunesse vient compléter cette approche démographique. Cet indicateur correspond au rapport entre la population âgée de moins de 20 ans et celle de 60 ans et plus. Clairement apparaît une dichotomie entre l'ex-Haute-Normandie, avec des territoires peuplés d'une proportion de jeunes supérieure et la plupart des territoires ex-bas-normands (à l'exception de la grande périphérie de Caen).

Indice de jeunesse, 2014 - source : Insee, RP 2014



Globalement, la démographie de la Normandie, telle qu'elle apparaît à travers ces quelques cartes, met en lumière des disparités notables et, de la sorte, des dynamismes différenciés et des besoins spécifiques. La projection à moyen et à long termes des caractéristiques démographiques propres à chaque territoire ou ensemble territoriaux devra être opérée au sein du SRADDET car elle constitue un indicateur de base pour toute politique d'aménagement du territoire et pour ses déclinaisons opérationnelles.

3.2.2. Une répartition des richesses tout aussi différenciée

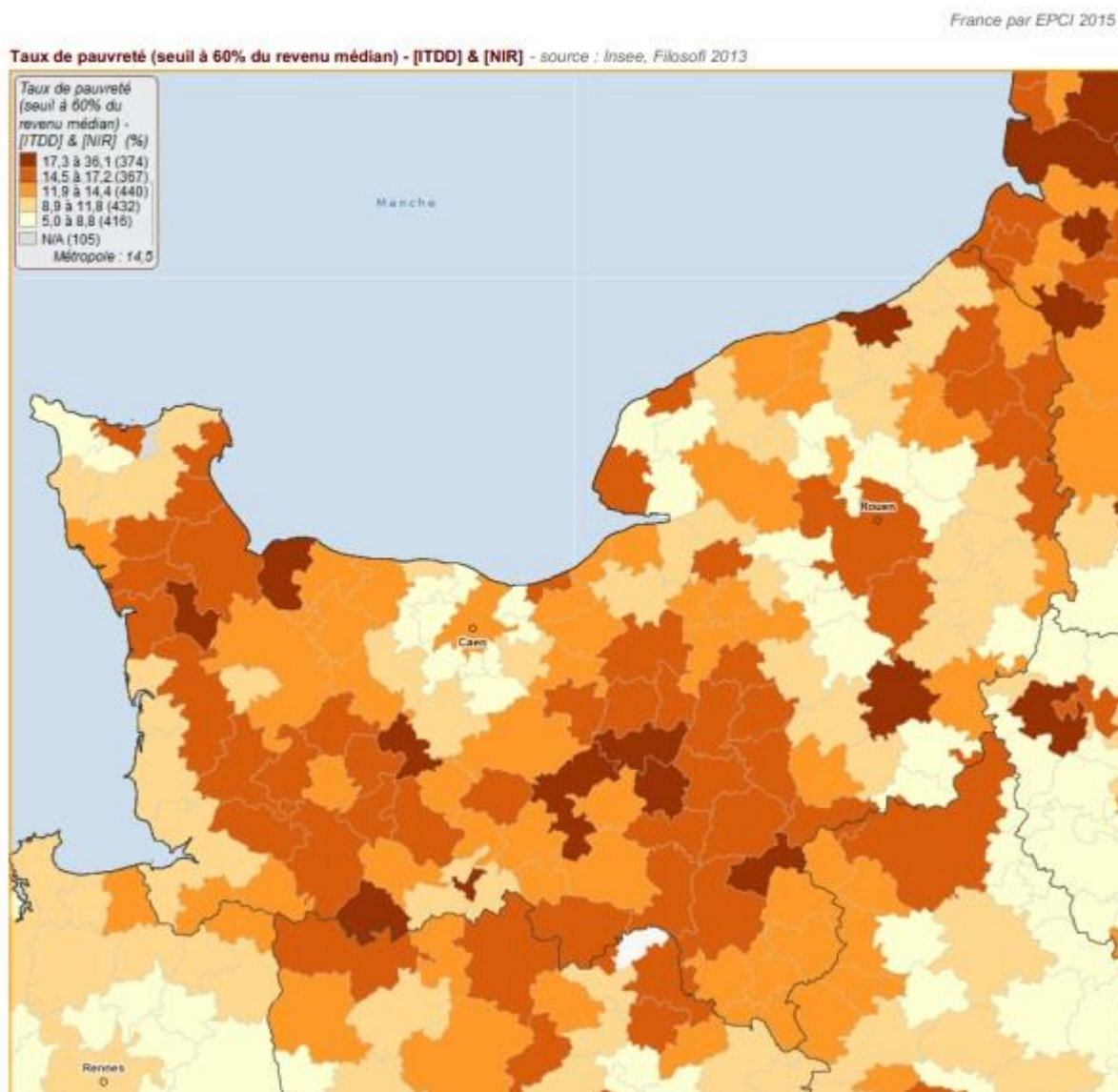
La richesse d'un territoire est un élément déterminant d'appréciation de son potentiel de développement et de sa capacité à financer des projets et des équipements structurants. Dans le cadre de cette réflexion, trois indicateurs ont été ainsi retenus pour exprimer ces potentiels :

- le taux de pauvreté (2013) sur la base du découpage des EPCI en 2015, seul disponible pour ce type d'approche cartographique ;

- les produits de la taxe d'habitation (2015) ;
- le potentiel financier par habitant (2013).

Le taux de pauvreté permet de constater quelles sont les proportions de la population d'un territoire qui disposent d'un revenu équivalent ou inférieur à 60 % du revenu médian ce qui témoigne des difficultés globales que peut connaître le territoire en question. On voit ainsi qu'une partie significative de l'Orne et de la Manche est concernée par cette situation. C'est également le cas de l'ouest de l'Eure, et de zones plus fragmentées de la Seine-Maritime y compris la vallée de la Seine. Des îlots de pauvreté, non perceptibles sur cette cartographie, sont également présents dans les zones urbaines denses et concernent une population importante.

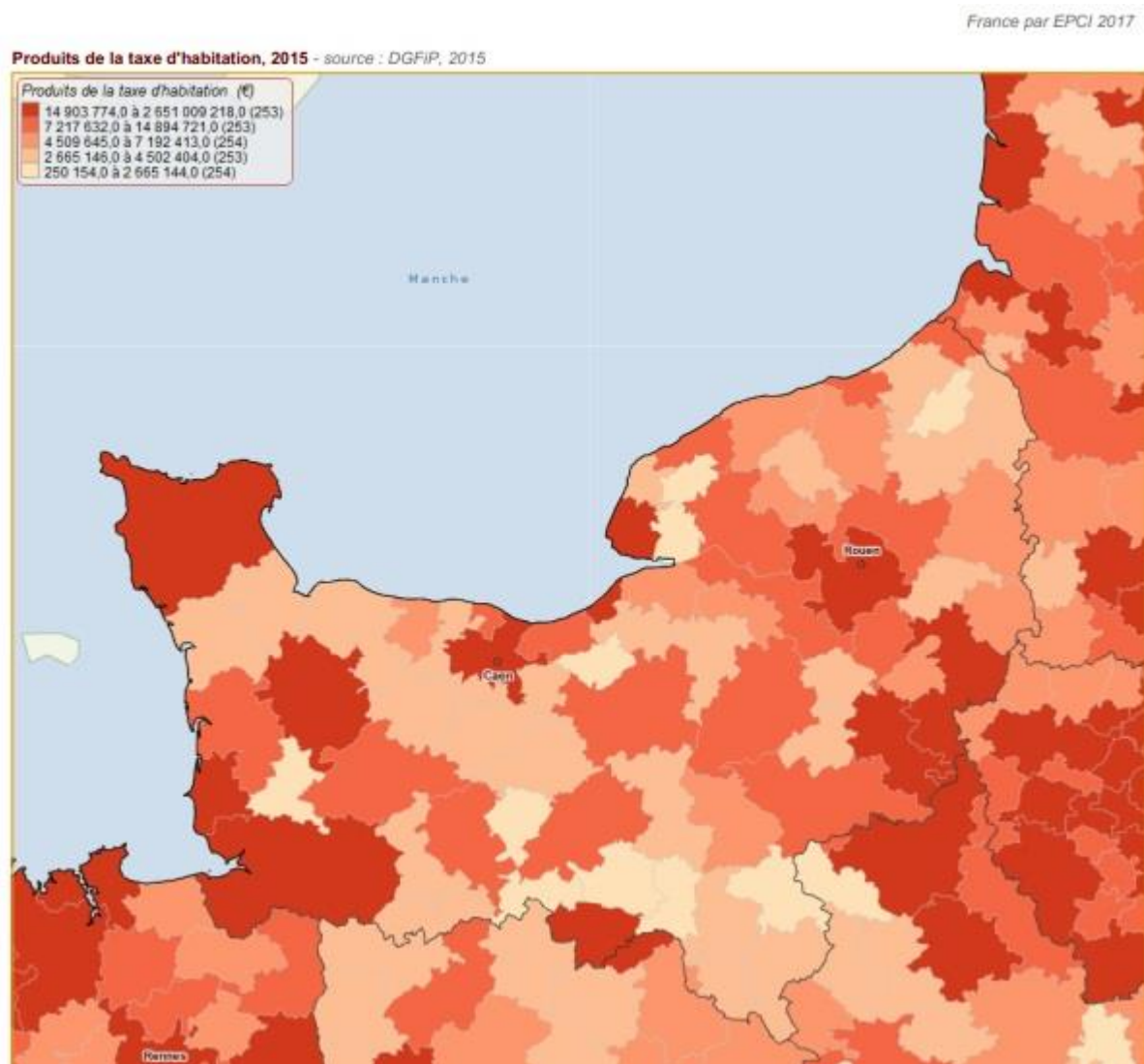
Cet indicateur permet d'apprécier également la faculté des collectivités territoriales à disposer de ressources et donc à soutenir et à financer des projets structurants.



Le produit de la taxe d'habitation est un autre indicateur de richesse des EPCI. En effet, il est tributaire de la valeur locative des biens, de la densité des logements et de leur taux occupation

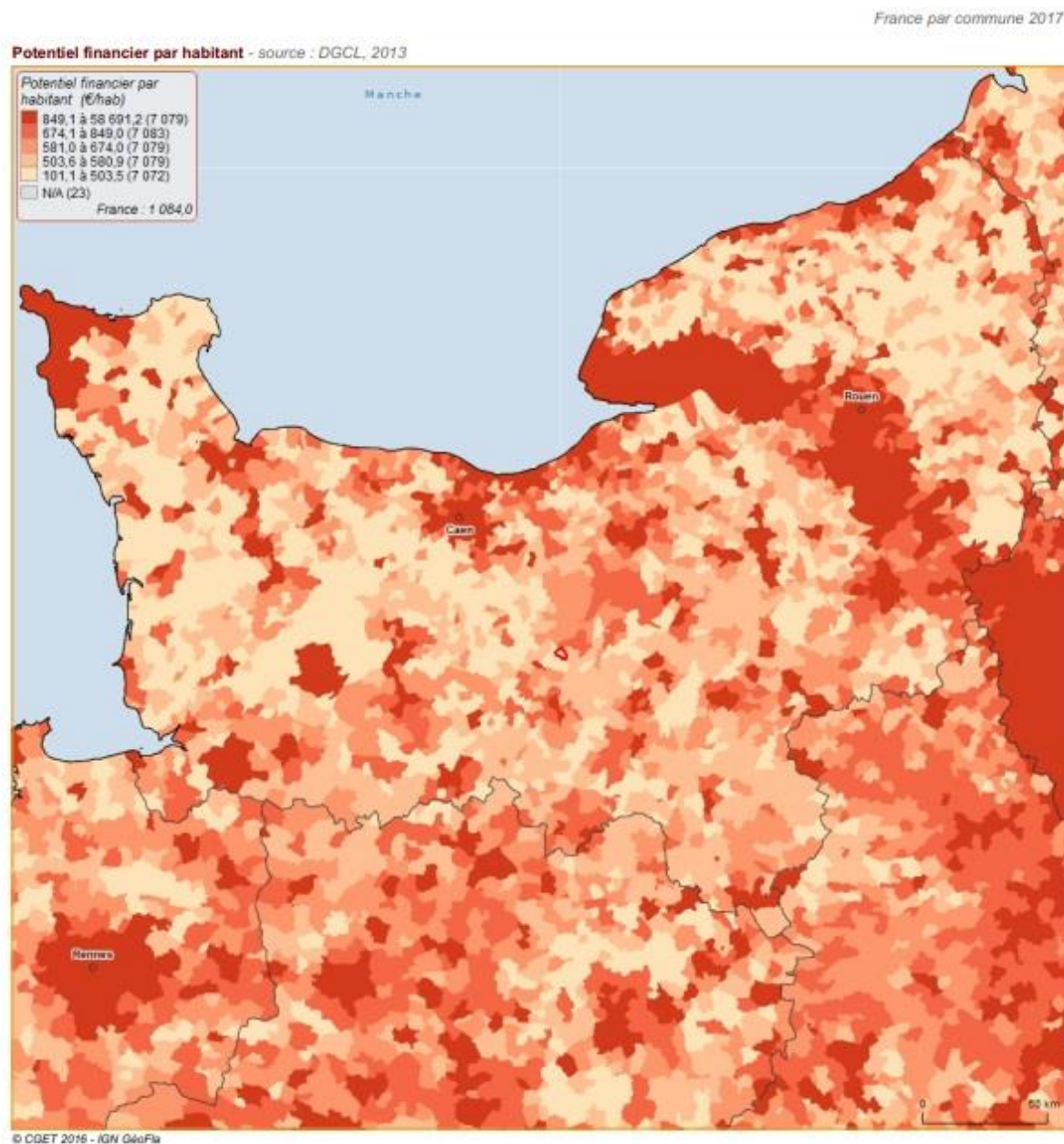
(lequel est plus élevé dans les zones dites prospères). De plus, c'est souvent la ressource de base des collectivités les moins économiquement développées. Comme la cartographie proposée permet de le constater, les territoires qui, d'une façon générale, sont considérés comme les moins favorisés, ne disposent pas dans l'absolu de ressources issues de la taxe d'habitation très significatives et ce d'autant plus que les gradients proposés pour hiérarchiser cette carte reposent sur un large étagement. C'est le cas d'une diagonale qui va de l'Ouest-Cotentin au Perche ; c'est aussi le cas d'une partie du Pays de Caux et du Pays de Bray. En revanche, l'Axe Seine, la Côte de Nacre et la Côte Fleurie, le Sud-Manche et le Cotentin disposent *a priori* avec la taxe d'habitation d'une base de ressources non négligeable.

Il faut enfin préciser que, compte tenu de la réforme de la taxe d'habitation annoncée, des incertitudes pèsent sur la productivité et le dynamisme futurs de cet impôt et sur la faculté de l'Etat à en maintenir le niveau dans le long terme.



Le potentiel financier par habitant est le troisième indicateur de richesse proposé. Hélas seulement disponible sous la forme communale, il n'autorise qu'une vision très parcellaire du potentiel financier. Néanmoins, cette carte est très représentative de l'ensemble des ressources stables d'une

collectivité. Il est en l'occurrence égal au potentiel fiscal auquel est ajoutée la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Les gradients retenus pour structurer la carte ici présentée déterminent par ailleurs d'importantes différences entre communes. Certaines des plus pauvres affichent des potentiels inférieurs à 580 euros par habitant tandis que les plus riches disposent de 1 000 à 2 000 euros par habitant voire plus pour les plus industrielles d'entre elles avec des potentiels parfois supérieurs à 3 500 euros.



On perçoit dès lors des continuum de richesse comme le sont l'Axe Seine, certains littoraux - la Côte de Nacre y compris l'agglomération caennaise, la Côte Fleurie, la partie est de la Côte d'Albâtre, Granville -, de même que les zones dédiées aux activités de production d'énergie issue du nucléaire (La Hague, Paluel, Penly). Mais cette situation ne concerne que des zones somme toute limitées dans leurs dimensions. Cela tend à accréditer la réflexion selon laquelle la faculté de ruissellement des grandes agglomérations est loin d'être étendue. Nombreux sont ainsi les espaces situés dans leur relative proximité qui ne bénéficient apparemment pas de retombées massives. La partie orientale de l'Axe Seine est par exemple dans ce cas.

Cette cartographie permet de constater, surtout si on sollicite son caractère interactif sur le site de l'Observatoire des Territoires, que les villes moyennes représentent en quelque sorte des centres dotés de potentiels qui se distinguent nettement des zones qui les entourent. Dès lors, ces villes ont un quasi-devoir d'animation mais supportent ainsi de véritables charges de centralité. Les récentes réformes institutionnelles avec la constitution de nouvelles communes et de nouveaux EPCI doivent, *a priori*, contribuer à améliorer ce facteur de charges.

Enfin, de vastes espaces, parfois même l'essentiel de certaines intercommunalités rurales, semblent disposer de potentiels pour le moins modestes. C'est le cas d'une grande partie de la Manche, d'une partie de l'ouest du Calvados, du centre et de l'est de l'Orne et des espaces correspondants de l'Eure. Le Pays de Caux pour sa partie rétro-littorale et le Pays de Bray offrent en Seine-Maritime des profils comparables.

Ces trois cartes, si elles pouvaient être superposées, montreraient bien entendu des espaces dotés de populations et de potentiels financiers indiscutables mais comportant aussi des populations en difficulté. C'est le cas notamment de toutes les grandes agglomérations qui possèdent des zones urbaines sensibles. Cette dualité signifie qu'une partie de leurs ressources est sans aucun doute consacrée à des dépenses de nature sociale.

3.2.3. Une qualité de vie d'un niveau plutôt satisfaisant affectée toutefois d'évolutions préoccupantes

Pour faire en sorte que le regard porté par le CESER ne se limite pas à la mesure de la seule performance économique, il est utile de s'attarder sur l'appréciation de la qualité de vie au sein des territoires. Plusieurs supports cartographiques spécifiques et en particulier l'étude menée très récemment par les services de l'INSEE sur la qualité de vie des normands⁶⁹ répondent à ce souci. Il en va ainsi de :

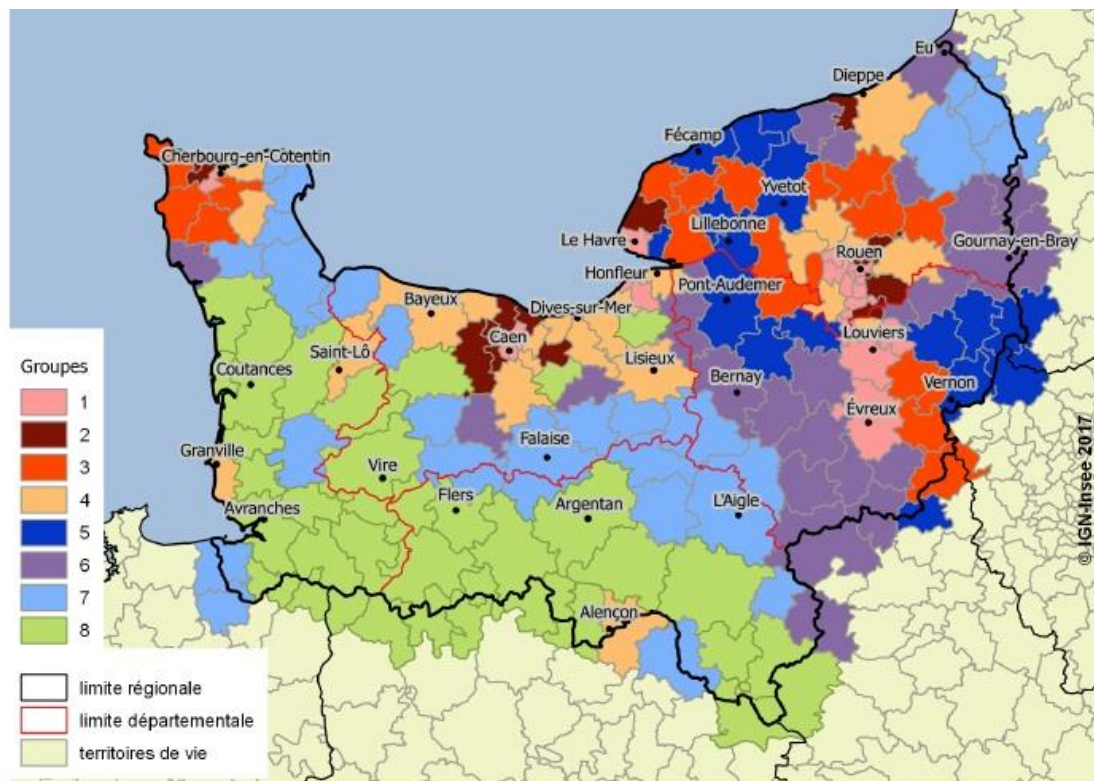
- l'appréciation de la qualité de vie au sein des territoires normands ;
- l'analyse du temps d'accès aux services d'usage courants ;
- des équipements culturels de proximité.

La qualité de vie dans les territoires normands, telle qu'elle apparaît dans l'étude précitée, peut être considérée comme plutôt satisfaisante en particulier pour ce qui concerne le logement, la limitation des durées de trajet domicile-travail ou encore l'accessibilité aux services. Elle l'est cependant moins pour d'autres indicateurs comme la formation, la santé (ces thèmes seront abordés plus loin dans ce document), le risque d'isolement des personnes âgées ou encore vis-à-vis de l'exposition aux risques technologiques.

Traduite sous la forme cartographique, cette analyse éclaire la façon dont ces territoires se différencient ou se ressemblent et met en évidence leurs atouts et faiblesses en matière de qualité de vie. De la sorte apparaissent 8 groupes de territoires. Ainsi une diagonale partant de La Haye-du-Puits (50) à Bellême (61) rassemble un grand nombre de territoires de vie classés dans la rubrique « territoires ruraux plus éloignés mais aussi plus autonomes ». Des confins occidentaux du Bocage (Aunay-sur-Odon -14-) à l'Aigle (61), l'est du Cotentin et le nord-est de la Seine-Maritime relèvent quant à eux de la catégorie « des territoires ruraux moins bien équipés et moins aisés ».

⁶⁹ INSEE Normandie, « Un regard sur la qualité de vie dans les territoires normands ». Juin 2017. Cette étude, basée sur une partition en 174 territoires de vie (moins étendus et peuplés que les bassins de vie) et sur un ensemble de 31 indicateurs économiques et surtout sociaux, propose une typologie en huit groupes de territoires.

Des rives sud de l'estuaire de la Seine jusqu'au sud de l'Eure se dessine un corridor constitué « de territoires ruraux un peu moins bien équipés et plus dépendants des pôles urbains pour l'emploi », situation qui concerne également la zone de Gournay-en-Bray. Du littoral allant de Fécamp jusqu'à Brionne et à l'est de l'Eure (Gisors, Les Andelys, ...) voit-on apparaître la catégorie « des territoires centrés sur des villes moyennes ou petites présentant des difficultés sociales ». Le groupe « des territoires plutôt favorisés » englobe notamment le nord de la métropole rouennaise et la région de la Hague (50). Enfin, les zones les plus urbanisées présentent une certaine hétérogénéité catégorielle allant des zones très favorisées aux territoires en fragilité socio-économique.



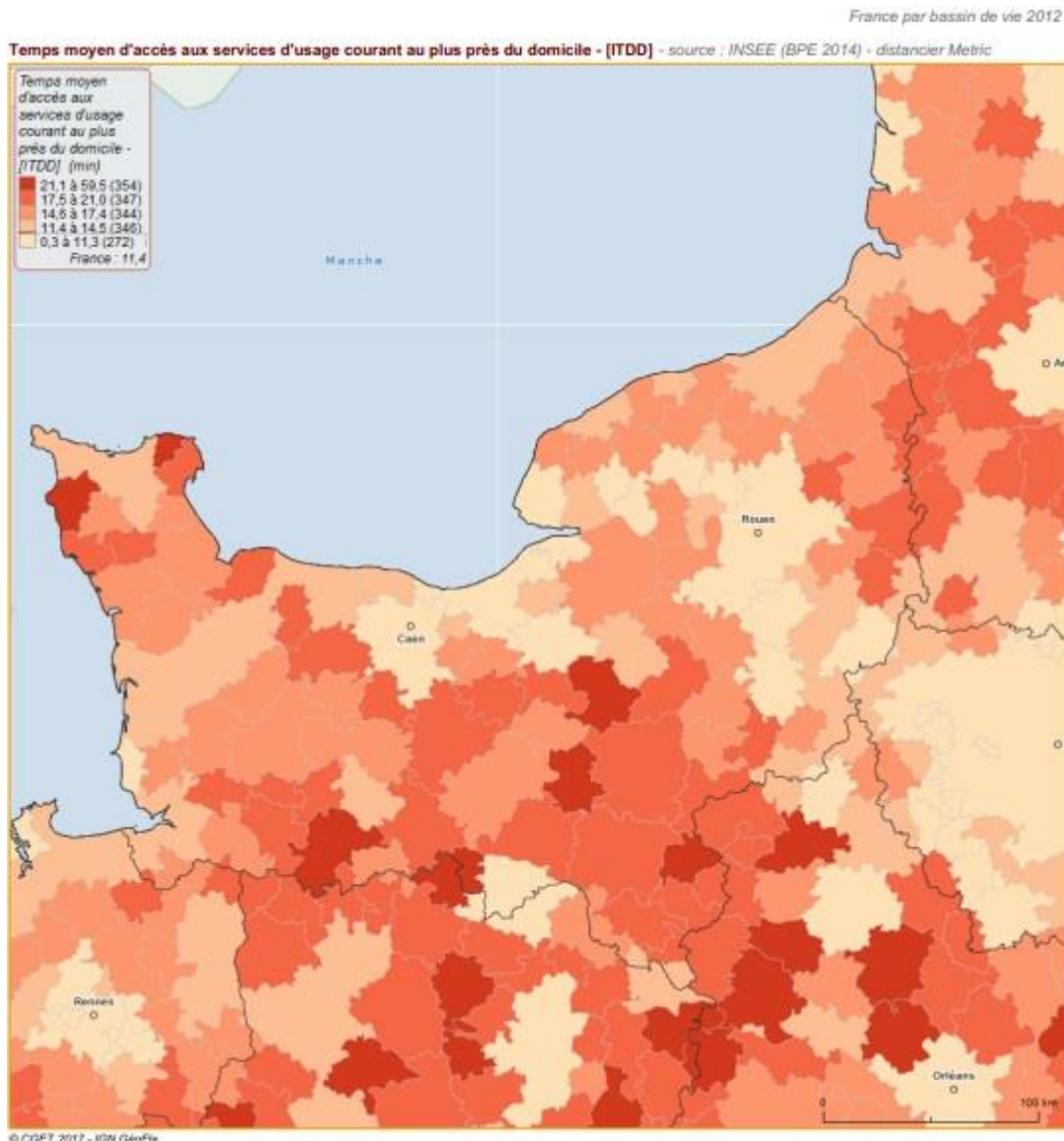
Source : Insee

- Groupe 1 : Des centres urbains bien équipés, avec des populations plus fragiles socioéconomiquement
Groupe 2 : Des territoires très favorisés connexes aux centres urbains
Groupe 3 : Des territoires périurbains plutôt favorisés
Groupe 4 : Des territoires centrés sur des villes moyennes, avec des conditions de vie voisines de la moyenne régionale
Groupe 5 : Des territoires centrés sur des villes moyennes ou petites, présentant des difficultés économiques et sociales
Groupe 6 : Des territoires ruraux, un peu moins bien équipés et plus dépendants des pôles urbains pour l'emploi
Groupe 7 : Des territoires ruraux, moins bien équipés, moins aisés
Groupe 8 : Des territoires ruraux plus éloignés mais aussi plus autonomes

Cette analyse de la qualité de vie selon les territoires montre, malgré le nombre élevé de catégories proposées, à la fois la relative homogénéité caractérisant certains espaces régionaux et l'hétérogénéité propre aux territoires urbanisés et périurbanisés. Par ailleurs, on peut percevoir une fragmentation plus marquée des territoires au sein de l'ex-Haute-Normandie qu'en ex-Basse-Normandie. Ces différents constats illustrent la complexité qui préside à la mise en œuvre de politiques d'aménagement du territoire à la fois cohérentes et prenant en compte dans un même territoire de contractualisation la variété des situations.

Les deux analyses suivantes (temps d'accès aux services courants et équipements culturels) sont autant de focus sur des thèmes incorporés dans l'analyse de la qualité de vie réalisée par l'INSEE.

L'analyse du temps d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile (INSEE 2014 sur une base bassins de vie 2012) détermine deux observations majeures. D'une part, l'essentiel du territoire régional, notamment ses parties les plus rurales, présente des temps d'accès aux services courants supérieurs voire très supérieurs à la moyenne française ; d'autre part, les territoires urbains disposent de temps moyens de parcours beaucoup plus favorables. Cette cartographie induit une réflexion à la fois sur les moyens de transport autres qu'individuels proposés à la population et sur l'éloignement sans doute croissant d'un certain nombre de services (y compris publics) et de commerces. L'élaboration des futurs Schémas Départementaux d'Amélioration et d'Accessibilité aux Services au Public (SDAASP)⁷⁰ apportera des compléments d'information utiles à la prise en compte de cette problématique si importante pour le quotidien des populations et des entreprises.

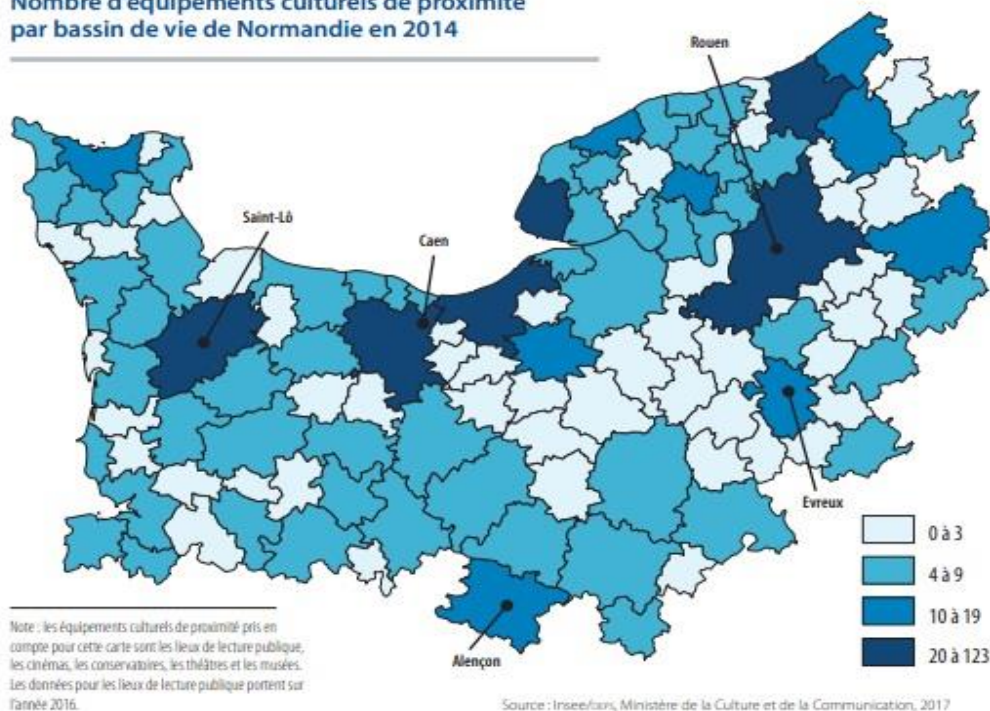


La densité d'équipements culturels de proximité est un dernier indicateur de la qualité de vie au sein des territoires et surtout de la possibilité de proposer à la population un accès collectif à la culture. La cartographie proposée montre qu'un certain nombre de territoires (des bassins de vie en

⁷⁰ Déjà réalisé dans le Département de l'Eure et en cours dans les autres départements.

l'occurrence) disposent de potentialités plutôt restreintes. C'est vrai de façon diffuse dans le département de la Manche, de l'est de la région de Caen jusqu'aux confins ouest de l'Eure ainsi qu'au nord-est de la Seine-Maritime. En contrepoint, les zones les plus urbanisées, ce n'est pas à proprement parler une surprise, comme Caen, Le Havre, Rouen et certaines villes moyennes, ou encore la Côte Fleurie et la partie nord de la Seine-Maritime, sont dotées d'un volant d'équipements satisfaisant voire dense.

Nombre d'équipements culturels de proximité
par bassin de vie de Normandie en 2014



Pour conclure ce développement consacré à la qualité de vie, qui exprime une forme de qualité du quotidien des populations au sein des territoires, deux observations doivent être formulées. D'une part, le risque d'isolement par rapport à l'accès aux services même courants existe pour un certain nombre d'espaces et pose la question soit de leur présence, soit des moyens de déplacements mis à disposition de la population. D'autre part, il demeure difficile d'objectiver la notion de qualité de vie au travers de la seule analyse d'indicateurs. Ce paramètre ne correspond pas qu'à des équipements ou à des services, il est aussi l'objet d'un ressenti par les habitants eux-mêmes. Dès lors, la réalisation de diagnostics territoriaux permettrait sans doute de mieux évaluer cette dimension de qualité de vie et de faire « remonter » les frustrations ou les satisfactions ressenties par les populations en la matière.

3.2.4. Toubib or not toubib, l'enjeu majeur de la présence médicale au sein des territoires

Sous ce sous-titre volontairement teinté d'un humour carabin se pose un des problèmes d'aménagement du territoire régional parmi les plus cruciaux. Il s'agit à la fois d'une question de santé publique, de qualité de vie au quotidien et plus largement d'attractivité des territoires. Il n'est nullement besoin de beaucoup de cartes ou de statistiques pour caractériser cette problématique qui cristallise nombre des reproches formulés par la population et les administrés sur l'organisation et l'évolution des services au public et tout particulièrement sur l'accès aux soins.

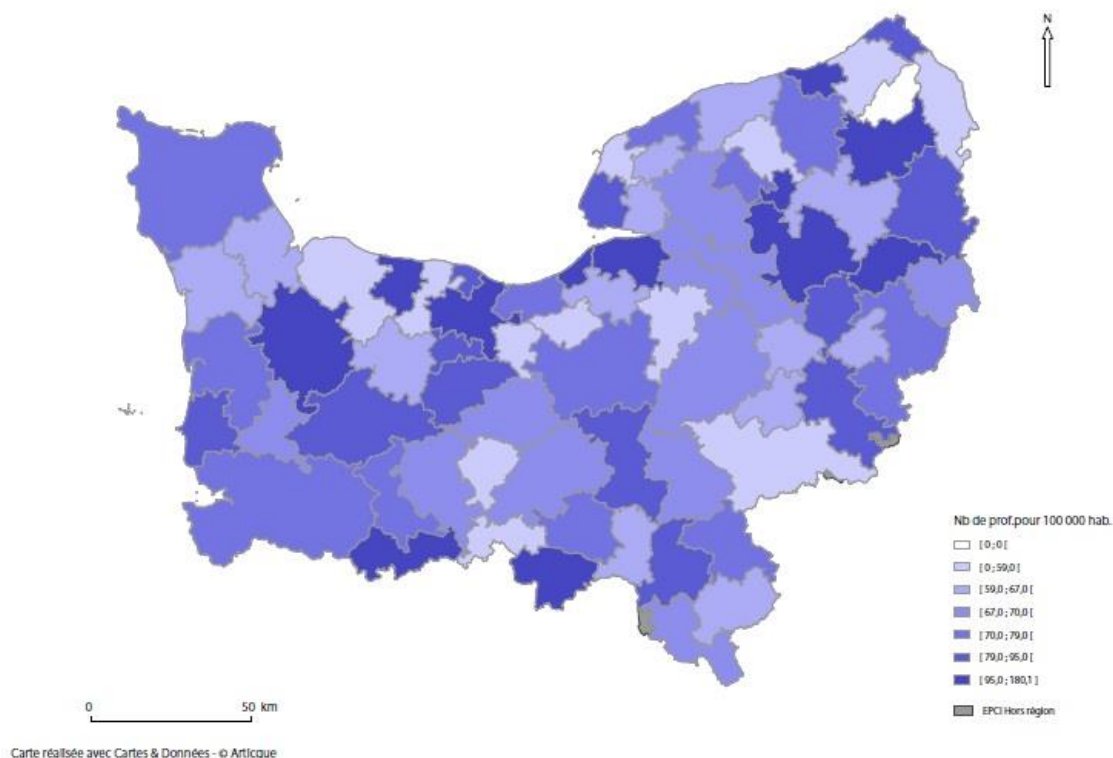
Trois approches cartographiques sont ainsi proposées :

- la densité de médecins généralistes libéraux ;
- la part des médecins généralistes libéraux de plus de 55 ans ;
- la densité des chirurgiens-dentistes.

Une première carte relative à la densité de médecins généralistes libéraux⁷¹ pour 100 000 habitants montre combien la situation de nombreux territoires est en Normandie d'ores et déjà insatisfaisante et même alarmante. De la sorte, les effectifs de médecins généralistes libéraux a diminué de 12 % en ex-Haute-Normandie et de 7,7 % en ex-Basse-Normandie entre 2007 et 2015. La moyenne française étant de l'ordre de 84 médecins généralistes libéraux pour 100 000 habitants, il apparaît que de nombreux territoires de contractualisation sont en région sous cette moyenne voire très éloignés de celle-ci. La carte ci-après (ainsi que la suivante) montre même l'existence d'un EPCI situé dans le nord-est de la région qui ne disposait plus au 1er janvier 2016 de médecins généralistes. Heureusement depuis, il a été remédié à cette carence.

71

Densité de médecins généralistes libéraux ou mixtes par EPCI au 1er janvier 2016



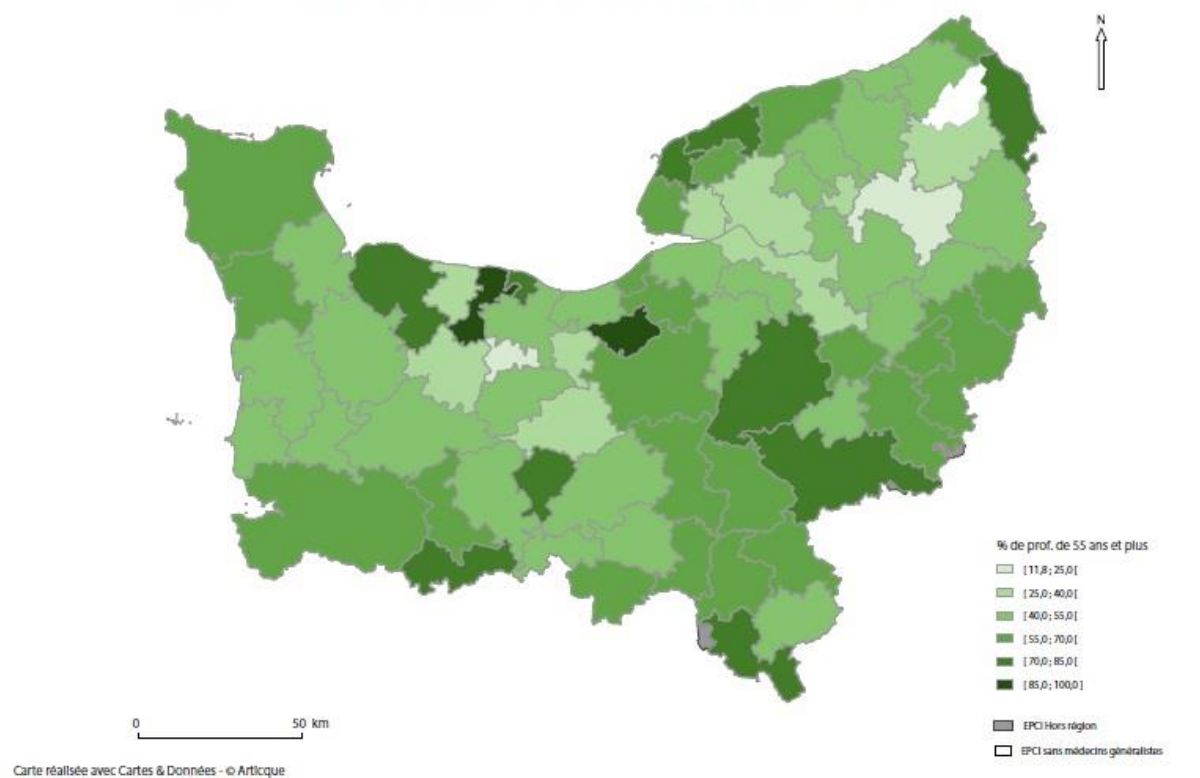
⁷¹ Source Observatoire Régional de la Santé. Pour être plus précis, il s'agit des médecins généralistes libéraux et mixtes.

A l'exception de certains ensembles géographiques regroupant les villes bénéficiant de la présence d'un établissement hospitalier de grande taille (Centre Hospitalier Universitaire, Centre Hospitalier, cliniques privées importantes) et leurs périphéries plus ou moins immédiates, une grande partie du département de la Manche, de l'Orne, de l'Eure voire de la Seine-Maritime ne dispose que de densités insatisfaisantes de médecins libéraux qui dispensent une offre médicale de premier recours.

Il est également utile de préciser que l'offre en médecins spécialistes est de plus en plus concentrée dans les grandes agglomérations, la présence de ces derniers dans les villes moyennes devenant d'une façon générale de moins en moins satisfaisante. Egalement, ces cartes ne mettent pas en évidence la situation parfois très contrastée de l'offre médicale en zone urbaine avec, là également, des secteurs peu ou mal desservis, qu'ils s'agissent de quartiers en difficulté ou parfois même de quartiers centraux.

La carte relative à la part des médecins généralistes libéraux de plus de 55 ans⁷² illustre plus encore le caractère crucial de la situation et surtout de l'avenir en matière de présence médicale du moins celle tributaire de la médecine libérale. Malgré les incitations (de l'Etat, de l'Assurance Maladie, de la Région, des Départements et des communes et de leurs groupements) et les dispositifs d'accueil mis en place (Pôles de Santé Libéraux Ambulatoires -PSLA-, maisons de santé, ...), la situation dans les années à venir risque de s'aggraver puisque le nombre de médecins intéressés par la médecine générale et leur propension à s'installer dans les territoires en cause sont, semble-t-il, orientés à la baisse. La carte ici proposée réalisée par l'Observatoire Régional de la Santé montre que le pire est sans doute à venir.

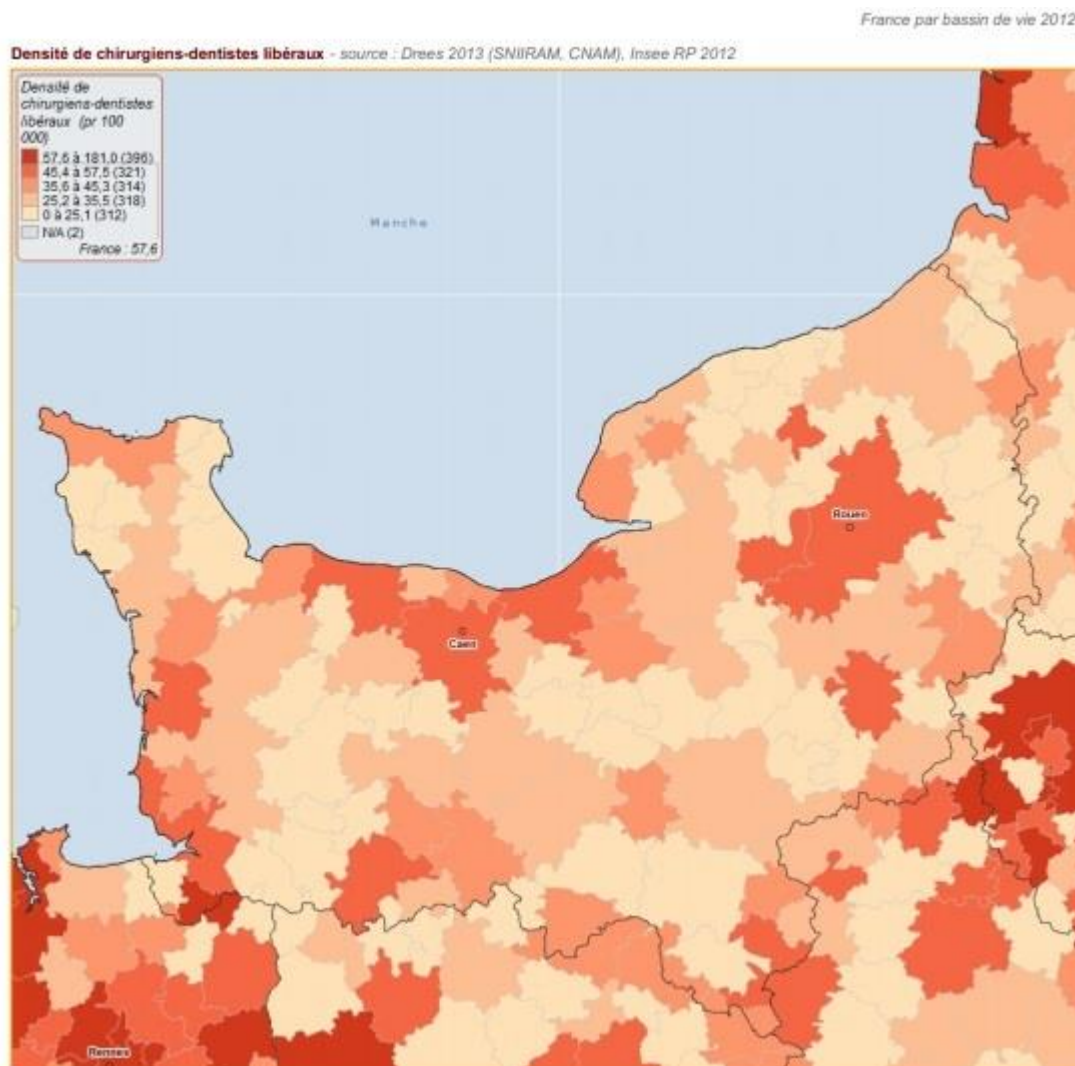
Part de médecins généralistes âgés de 55 ans et plus par EPCI au 1er janvier 2016



⁷² Source Observatoire Régional de la Santé

Le Cotentin, le Sud-Manche, une grande partie du territoire ornaïs, le centre et le sud du Pays d'Auge, le Pays de Caux, le sud du département de l'Eure jusqu'à Gournay-en-Bray en Seine-Maritime vont perdre dans les années un nombre sans doute conséquent de praticiens mettant ainsi en difficulté pour être soignées les populations concernées. Il convient d'ajouter que ces diminutions d'effectifs de médecins généralistes se répercuteront sur le maintien notamment d'un certain nombre d'officines pharmaceutiques et plus largement de spécialités paramédicales.

Si la présence des médecins au sein d'un certain nombre de territoires est préoccupante, la carte relative à la densité des chirurgiens-dentistes ne l'est pas moins. D'une datation moins récente que les précédentes, cette carte est également alarmante tant de nombreuses aires géographiques affichent des densités inférieures voire très inférieures à celle observées en moyenne française. Seules les grandes agglomérations et certaines portions littorales (côtes du Calvados, sud-ouest de la Manche) échappent à cette pénurie dont on peut penser qu'elle va s'aggraver.



Comme cette série de cartes le démontre, une grande partie des territoires normands souffre d'une offre médicale déficiente avec qui plus est des perspectives d'évolution préoccupantes. Ce constat s'applique par ailleurs à la plupart des professions de santé. Petit clin d'œil pour une région au sein de laquelle l'agriculture et en particulier l'élevage occupent une place économique significative, cette situation d'offre de soins de premier recours déficiente est également observable pour les activités

vétérinaires dans l'Eure et la Seine-Maritime avec une densité de 10 à 15 % inférieure à la moyenne nationale (26 pour 100 000 habitants) et plus encore pour certaines spécialités (élevage notamment).

3.2.5. Une couverture numérique et mobile encore insatisfaisante

La question de la couverture numérique et mobile des territoires est d'une importance désormais stratégique. Non seulement elle détermine les capacités de développement de ceux-ci mais encore est-elle très liée à nos modes de vie actuels et à la survenance de nouveaux usages. Permettant l'échange massifié et accéléré d'informations, la disponibilité en très haut débit -THD- (30 Mbps et plus) joue en particulier un rôle essentiel non seulement dans le développement économique mais aussi dans la formation, la recherche, la santé, ... et plus largement encore dans la vie quotidienne des populations. Elle est également un facteur déterminant d'attractivité au sens où elle pèse sur les choix de (dé)localisation des activités économiques et de résidence des particuliers. Il est donc indispensable d'aborder cette question au sein de cette réflexion sur l'équilibre et l'égalité des territoires.

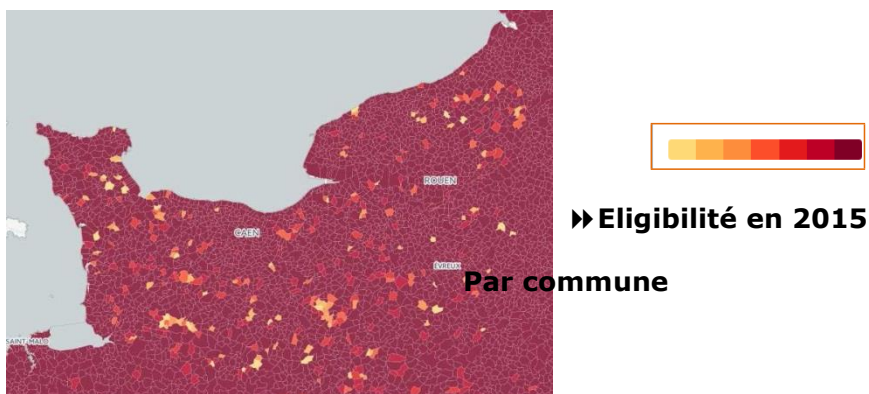
Par souci d'homogénéité avec les travaux menés parallèlement par le CESER et en particulier ceux de prospective relatifs à la Normandie en 2040, il a été choisi de retenir les mêmes illustrations cartographiques, à savoir les différents niveaux de connectivité à l'échelon communal (seule échelle disponible en la matière) en termes d'éligibilité internet et de débit, ce en 2015. Cette présentation est complétée par un tableau faisant le point pour 2016 des populations départementales selon les niveaux de débits autorisés (d'un débit faible voire nul jusqu'au très haut débit).

74

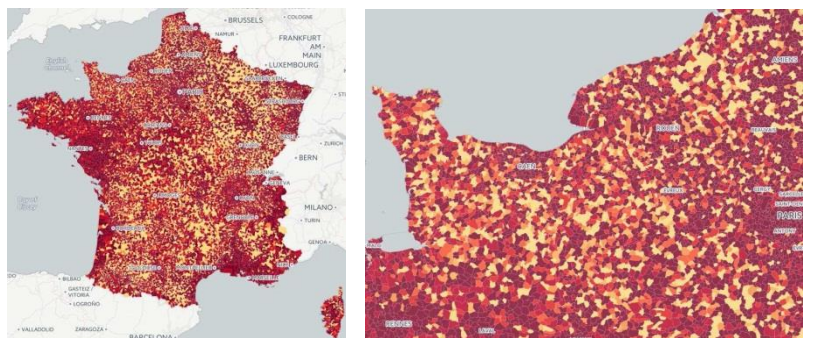
Les cartes proposées, au nombre de 5, permettent de visualiser d'une part l'éligibilité internet (la première carte proposée), et d'autre part, les niveaux de débit (les quatre cartes suivantes) selon une graduation de l'offre de débit.

Ainsi, la première carte montre que l'éligibilité à internet est en région, à peu de communes près, totale. Les quatre cartes suivantes établissent en revanche que les débits autorisés sont globalement insatisfaisants pour des territoires étendus (mais pas obligatoirement très peuplés). Autrement dit, si l'éligibilité à internet est aujourd'hui quasi-généralisée, sa facilité et son efficacité d'usage laissent à désirer. Il convient à ce propos de préciser qu'entre 0 et 8 Mbps l'accès à internet nécessite des temps de mise en œuvre élevés n'autorisant pas ou rendant délicate l'accomplissement de certaines opérations (téléchargements, envoi de données). Le haut débit (HD) se situe entre 8 et 30 Mbps ce qui est plus confortable au quotidien mais non sans parfois des problèmes de rapidité d'exécution. Enfin, le très haut débit se situe au-delà de 30 Mbps et correspond à des standards d'accès et de débit considérés comme satisfaisants à très satisfaisants, selon les usages en cours.

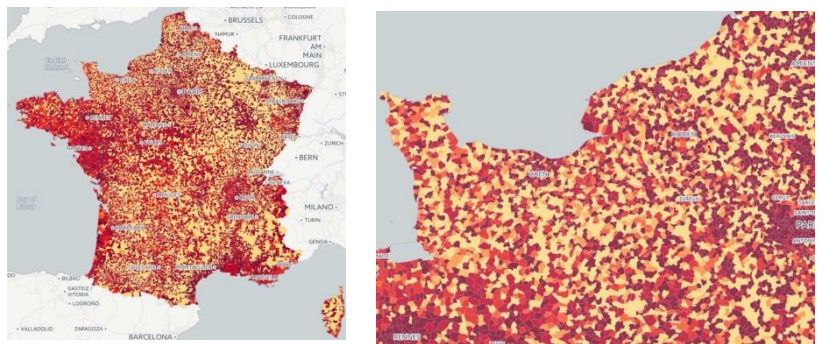
Éligibilité internet toutes technologies par commune en 2015



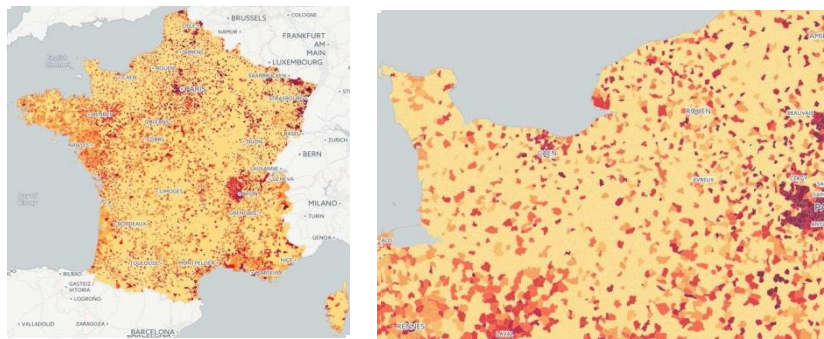
Débit internet toutes technologies par commune en 2015



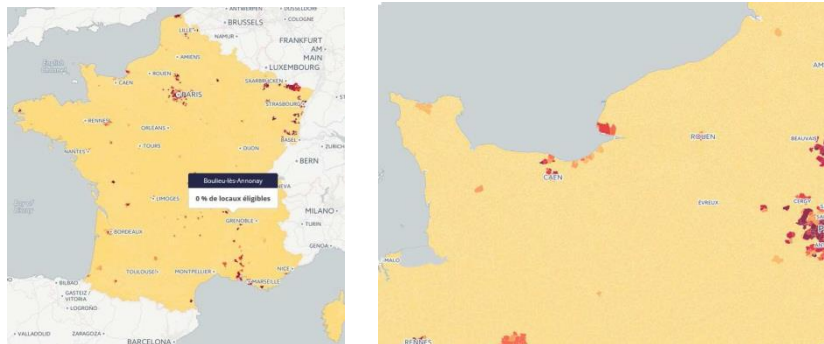
» Eligibilité entre
3 et 8Mbits / s



» Eligibilité entre
8 et 30 Mbits / s



» Eligibilité entre
30 et 100 Mbits / s



» Eligibilité THD
> 100 Mbits / s

Source : DataFrance

De la sorte, plus on s'achemine vers le THD (en particulier les débits supérieurs à 30 Mbps), plus les cartes montrent que seules les agglomérations disposent de ce type d'offre de débit et encore pas toutes pour ce qui concerne les débits supérieurs à 100 Mbps. Même pour le haut débit, la situation était en 2015 loin d'être satisfaisante laissant des pans entiers du territoire régional, le plus souvent les zones semi-rurales et rurales, en situation de couverture médiocre.

Le tableau suivant vient compléter l'approche cartographique précédente. Tiré des données informatives⁷³ proposées dans un document du Conseil régional en date de juin 2017, il opère une présentation par département des proportions de population selon les niveaux de débit observés en distinguant le THD, le HD et les débits inférieurs (y compris l'absence de débit) sachant que c'est à partir de 8 Mbps que l'on dispose d'un niveau de débit relativement satisfaisant bien que ne relevant pas du THD.

Tableau n° 2 Proportions de populations départementales selon les niveaux de débit à fin 2016 (source : Observatoire du THD).

	débits	14	27	50	61	76
	de 0 à 8 Mbps	16,7 %	28,8 %	35,3 %	25,6 %	23,4 %
	de 8 à 30 Mbps	22,9 %	46,2 %	40,2 %	9,8 %	35,5 %
THD	de 30 à 100 Mbps	15,0 %	23,1 %	18,8 %	26,8 %	15,1 %
	100 Mbps et +	45,4 %	1,9 %	5,7 %	7,8 %	26,0 %
8 et + Mbps		83,3 %	71,2 %	64,7 %	74,4 %	66,6 %

76

Ainsi, en Normandie, environ 15 % de la population n'avaient pas accès à fin 2016 au Haut Débit (de 3 à 30 Mbps) et seulement 39 % disposaient du Très Haut Débit. Ce niveau d'accès est inférieur à la moyenne nationale qui s'établissait, selon l'Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes (ARCEP), à 53,4 %. Même si cette statistique du fait de l'inclusion en son sein de la région Ile-de-France ne reflète pas la moyenne telle qu'elle apparaît pour la France de province, il n'en demeure pas moins que la Normandie affiche un retard certain, retard qui retentit sur son attractivité, son potentiel de développement et la qualité de vie de sa population.

Ces informations permettent de juger du niveau de couverture sachant que les situations respectives des cinq départements normands sont sujettes à des évolutions à la hausse qui pourraient être parfois significatives d'une année sur l'autre en fonction de la vitesse de mise en œuvre des plans de déploiement adoptés. On observe ainsi de grandes disparités interdépartementales entre le Calvados qui présente un niveau de couverture supérieur à 8 Mbps supérieur à 83 % à fin 2016 et la Manche et la Seine-Maritime (autour de 65 %). Ces différences sont encore plus flagrantes en ce qui concerne le THD puisque qu'à l'exception du Calvados tous les autres départements normands se situent entre 25 % et 41 %.

Si l'on peut considérer que les zones de déploiement relevant de l'initiative privée, en zones urbaines plus ou moins denses, devraient être pourvues de la fibre optique d'ici 2020, il n'en est pas de même des zones de déploiement dépendant de l'initiative publique. Selon le rapport même du Conseil régional, « Ce sont des initiatives de longue haleine et l'échéance de complétude pour la Normandie dans l'état actuel de certains plans départementaux est celui des années 2030 ... Cette situation

⁷³ Elles-mêmes issues de l'Observatoire du Très Haut Débit.

créerait une inégalité d'accès aux services numériques qui irriguent de plus en plus l'ensemble du champ des services : services publics, marchands, de santé. ».

Il faut voir dans ce constat la traduction de politiques pour le moins différenciées et actives menées par les départements cette dernière décennie. Selon que les Conseils départementaux en aient pris directement la responsabilité (Calvados et Orne) ou l'aient confié à des syndicats mixtes (Eure, Manche et Seine-Maritime), avec la variable du niveau d'adhésion des collectivités à ces structures, selon la priorité donnée à la fibre optique ou à la montée en débit sur cuivre, selon les niveaux d'ambition manifestés dans les plans départementaux de déploiement et, enfin, selon, le degré d'urbanisation et les modes de peuplement propres à chacun des départements, les niveaux actuels et futurs de couverture numérique sont pour le moins différenciés.

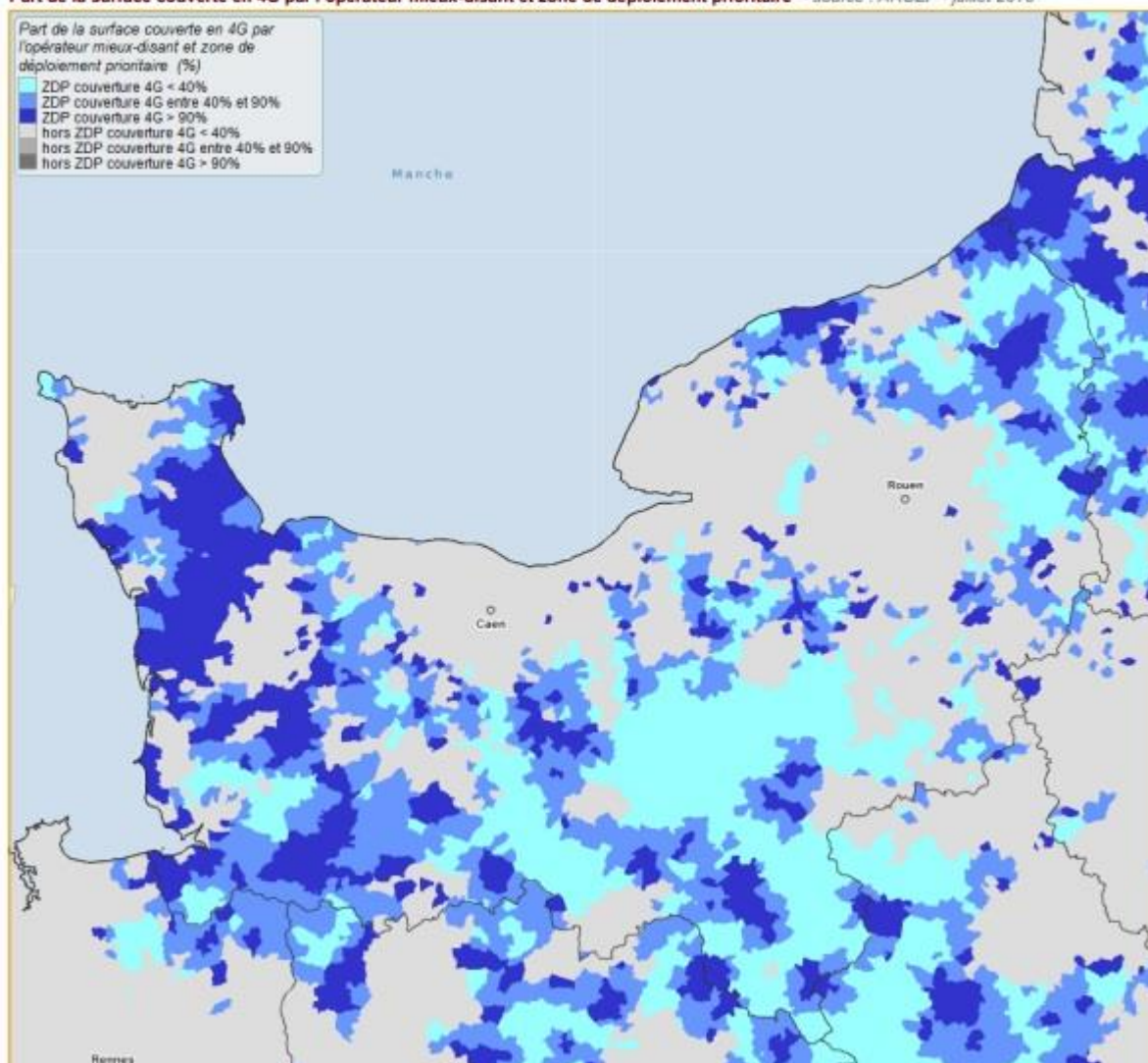
La problématique essentielle reste cependant celle du milieu rural qui dépend des zones d'initiative publique. Or les horizons de complétude de la couverture numérique pour les territoires concernés sont pour le moins éloignés (2025 voire 2030) et vont déterminer, si aucune accélération significative dans le déploiement n'intervient, des perspectives de développement ou plutôt d'insuffisance de développement tout à fait préoccupantes pour les zones en cause.

La couverture mobile de la région appelle également un commentaire. Comme pour le numérique, la téléphonie mobile participe des technologies de mise en relation et d'échanges dont il est désormais difficile de se passer d'autant qu'elle peut compenser des déficiences propres à la couverture numérique. En Normandie comme dans la plupart des régions, des communes et des territoires présentent en la matière des déficits voire des absences de couverture. Suite à des décisions intervenues en 2015 et en 2016, le Gouvernement a mis en œuvre un processus de résorption des zones blanches en centres-bourgs et dans les territoires ruraux concernés. De la sorte, 15 communes normandes⁷⁴ ont bénéficié de ce déploiement. Toutefois, si l'on peut considérer que les centres-bourgs normands sont désormais couverts par un réseau de téléphonie mobile, il n'en demeure pas moins qu'au-delà des centres-bourgs et parfois dans leur immédiate proximité, des espaces plus ou moins étendus souffrent d'une couverture partielle ou défaillante. Pour y remédier, la Plate-Forme France Mobile a été mise en place par l'Agence du Numérique et devra recueillir les réclamations concernant ces périmètres, selon un protocole qui incline à penser que ces zones blanches pourraient le demeurer un certain temps encore.

En tout état de cause, tant pour la couverture numérique que mobile, le risque essentiel posé est celui dans le moyen et le long termes du maintien voire de l'accentuation des fractures aujourd'hui observées.

⁷⁴ Soit une dans le Calvados, une dans l'Orne et 13 dans l'Eure

Part de la surface couverte en 4G par l'opérateur mieux-disant et zone de déploiement prioritaire - source : ARCEP - juillet 2016



3.2.6. Le logement, un autre facteur d'expression des déséquilibres territoriaux

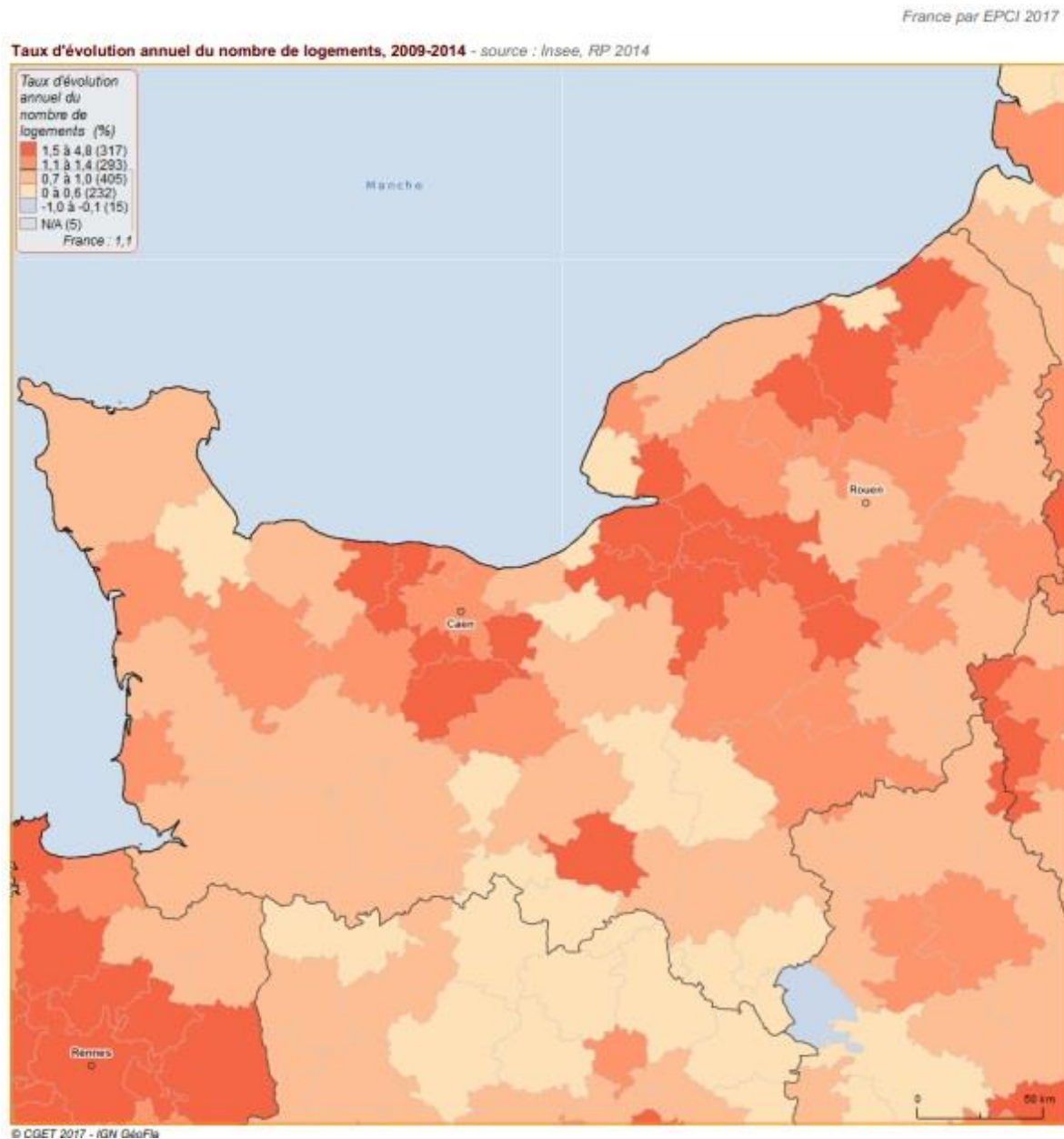
Si jamais un dispositif d'évaluation du futur SRADDET était mis en place, il devrait incorporer un ou plusieurs indicateurs propres au logement. En effet, pris dans sa globalité, le logement constitue un indicateur à part entière de la vitalité ou au contraire des difficultés que peut rencontrer un territoire.

En effet, l'évolution du logement dans un secteur géographique donné traduit le niveau de revenu d'une partie de sa population, reste très liée à son dynamisme économique et exprime également son niveau d'attractivité. C'est pourquoi, dans le cadre de cette réflexion sur l'équilibre et l'égalité des territoires en Normandie, cet indicateur a été retenu. Plus précisément, trois approches cartographiques mettent en évidence (et confirment) certaines disparités territoriales observables en région :

- le taux d'évolution annuel du nombre de logements ;
- la part des logements sociaux parmi les résidences principales ;

- la part des logements vacants.

Ces différentes cartes reposent sur l'analyse du dernier recensement détaillé de la population publié, c'est-à-dire 2014. Même si cette datation peut paraître relativement éloignée, les évolutions éventuellement observables depuis 2013 n'ont pas été telles qu'elles induisent un changement radical de tendance.

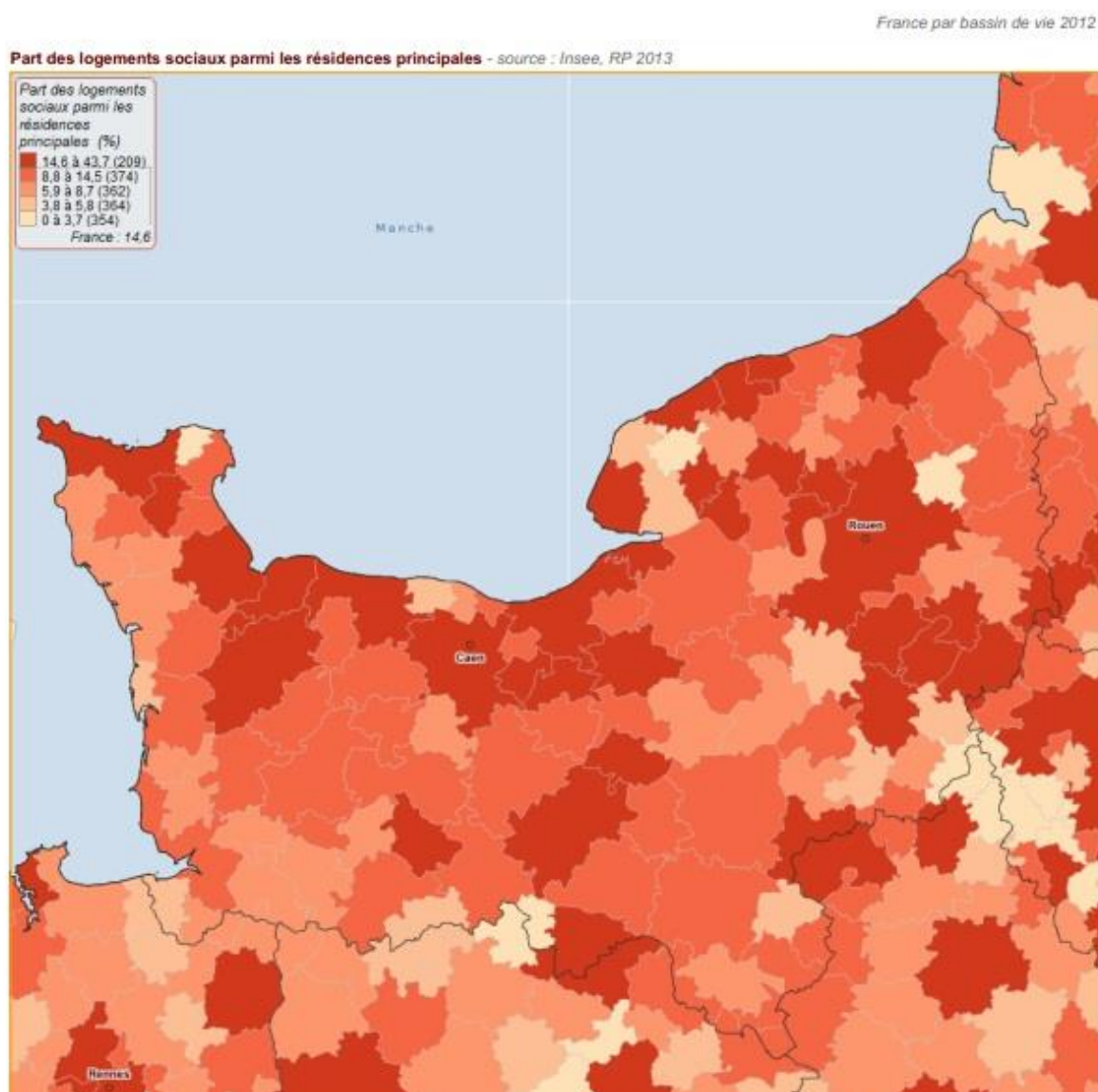


La carte traduisant les taux d'évolution annuel du nombre de logements montre le dynamisme de l'habitat en particulier dans les zones de périurbanisation (nord et sud des agglomérations caennaise, havraise et rouennaise) et plus généralement dans la moitié nord de la région qui est caractérisée par des taux d'évolution annuels généralement supérieurs à 1,2 % à l'exception cependant de trois territoires côtiers seino-marins dont Le Havre (+ 0,4 %). Il convient de souligner que l'extension continue des zones de périurbanisation⁷⁵ détermine des modes de vie et des besoins en équipements

⁷⁵ Même si elle n'est plus comparable à ce qu'elle était jusqu'au début des années 2 000 du fait notamment de la volonté traduite dans les documents d'urbanisme de limiter les phénomènes de consommation et d'artificialisation des sols.

et en services différenciés. En revanche, la moitié sud et surtout le département de l'Orne sont marqués par des niveaux d'évolution faiblement positifs et oscillant entre 0,4 % et 1,1 %.

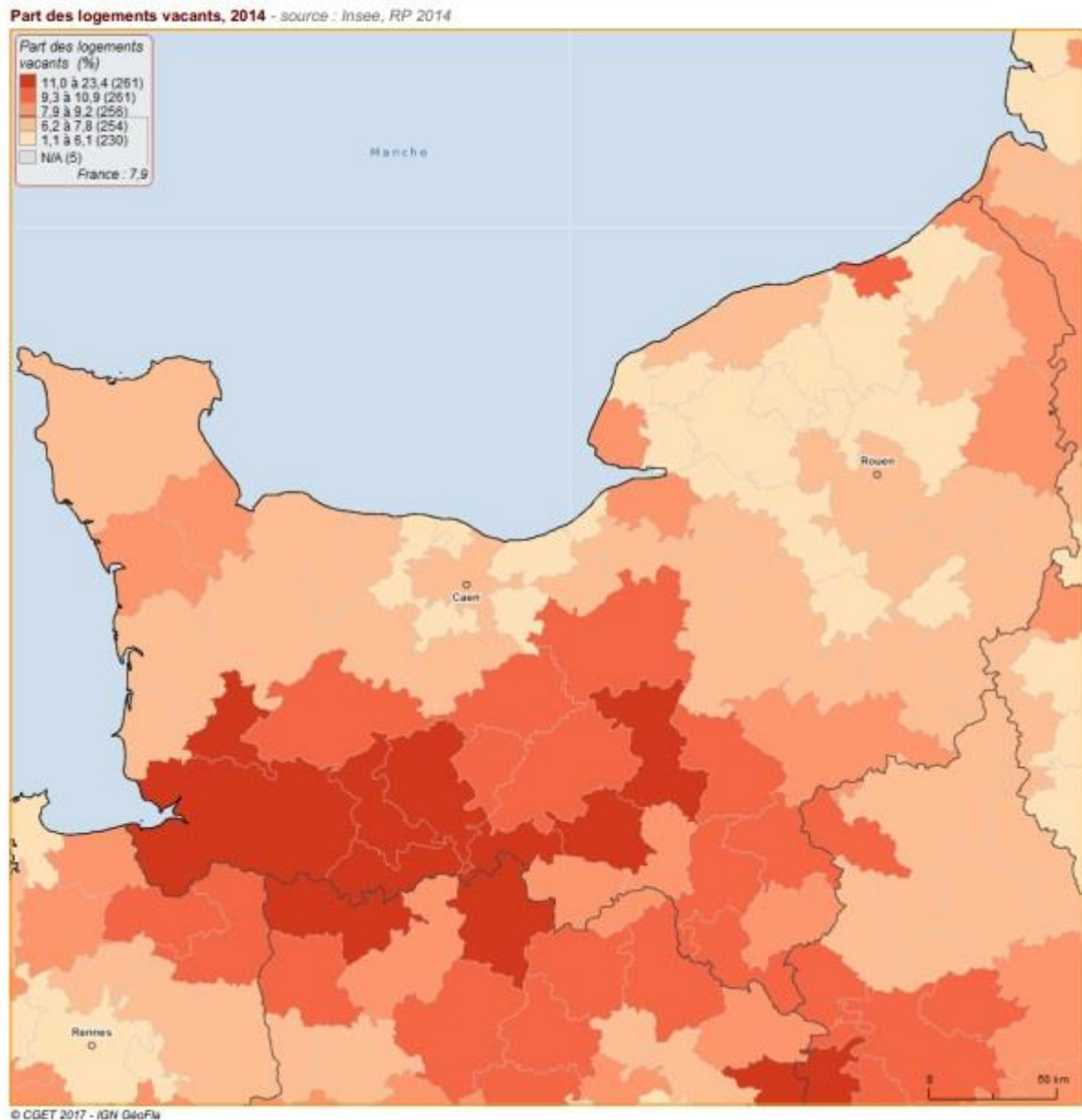
La part des logements sociaux parmi les résidences principales (uniquement disponible sur la base des bassins de vie 2013) vient confirmer cette partition horizontale avec une partie nord de la région caractérisée par une densité de peuplement plus élevée et une urbanisation plus marquée conjuguées avec la présence d'une population dont les niveaux de revenus nécessitent un recours plus important à l'habitat social. La grande majorité des EPCI concernés par cette situation affiche des proportions de logements sociaux égales ou bien supérieures à la moyenne française qui est de presque 15 %. C'est évidemment le cas des agglomérations urbaines de plus ou moins grande dimension comme Cherbourg et Le Havre (30 %), Rouen (25 %), Caen et Dieppe (21 %), ... et plus globalement des zones constituant l'Axe Seine. Au plan des politiques d'aménagement du territoire, cette caractéristique induit la mise en œuvre de politiques spécifiques en particulier pour les quartiers dits en difficultés.



Pour autant, les territoires plus ruraux ou du moins aux caractéristiques urbaines moins marquées (une partie de la Manche, du Calvados, de l'Est de la Seine-Maritime et la grande partie du département de l'Orne) affichent des proportions d'habitat social proches ou supérieures à 10 % qui, elles aussi, doivent être prises en compte dans les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre.

Une dernière cartographie illustrant les spécificités territoriales observables en Normandie en matière de logement a trait à la part de logements vacants. Cette carte met clairement et même crûment en évidence les problématiques de développement et plus largement d'attractivité

France par EPCI 2017



rencontrées par certains territoires. Là également, c'est sans surprise la partie sud de la région qui est affectée des taux de vacances les plus élevés, ceux-ci variant de 9,0 % jusqu'à atteindre 13,4 % dans l'EPCI de Domfront- Tinchebray (61). Il faut souligner qu'il ne s'agit pas là d'une problématique ne concernant que les zones dites rurales, les villes moyennes constituant l'ossature de ces territoires sont également touchées par ces phénomènes de vacance.

De façon attendue, les zones les plus urbanisées présentent des taux de vacances inférieurs à la moyenne nationale (7,8 %). Cependant, Dieppe (10,6 %) ou encore Le Havre (8,0 %) présente des taux dans l'absolu préoccupants.

Cette approche pourrait aussi être complétée par une analyse des transactions immobilières intervenues au cours de la dernière décennie laquelle mettrait en évidence les dynamiques territoriales différenciées (pouvant aller en proportion du simple au double) au profit notamment des grandes agglomérations et d'une partie des zones littorales ce notamment en raison du résidentialisme secondaire. En juxtaposant transactions immobilières et constructions neuves, on pourrait d'ailleurs disposer d'un indicateur de vitalité économique et d'attractivité tout à fait intéressant.

Ce développement consacré aux indicateurs propres au logement montre bien la césure existant au sein du territoire régional entre une moitié Nord (et littorale) globalement plus dynamique même si elle détient aussi les proportions les plus élevées de logements sociaux ce qui constitue un indice de niveau de revenus parfois plus modestes et une moitié sud dont l'élan démographique et l'attractivité sont altérés.

3.2.7. Les niveaux de formation, indicateurs des potentiels de développement des territoires

L'appréciation des niveaux de formation, notamment chez les jeunes, est un indicateur incontournable des potentiels d'adaptation et de développement des territoires. Trois illustrations cartographiques de la situation des territoires en la matière ont ainsi été retenues pour étayer l'analyse du CESER :

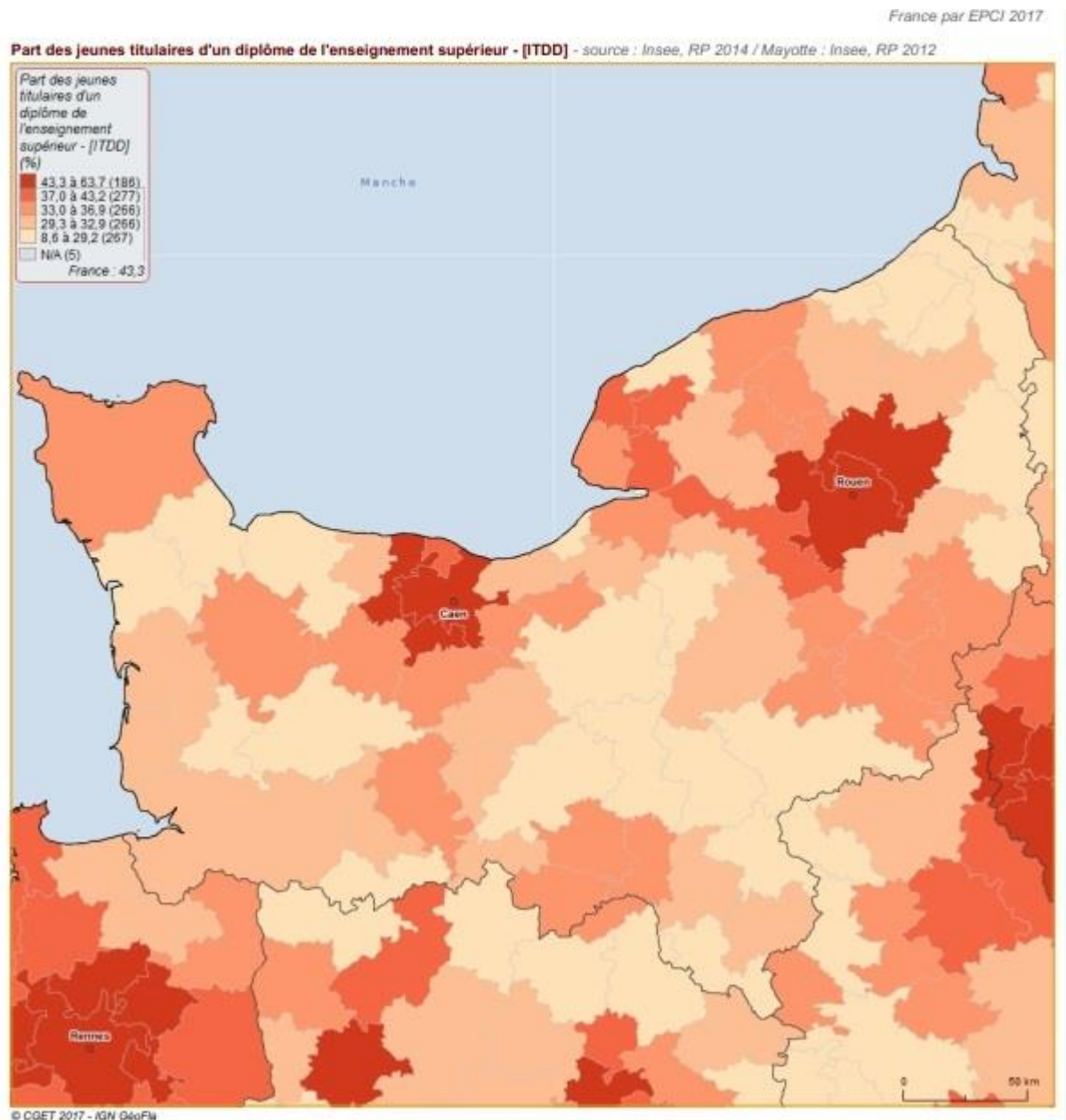
- la part des jeunes (25-34 ans) titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ;
- la part des 20-24 ans sans diplôme ;
- la localisation des établissements d'enseignement supérieur.

La carte exprimant la part des jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur suscite un certain nombre de commentaires. Tout d'abord, il faut rappeler que l'une des spécificités de la Normandie est de présenter un taux de jeunes poursuivant des études supérieures inférieur de pratiquement 3 points à la moyenne des régions de province, soit 16,7 % des 16-29 ans contre 19,6 %⁷⁶ en 2014-2015. Ensuite, il apparaît que les zones présentant une proportion égale ou supérieure à la moyenne nationale (42,9 %) sont les plus urbanisées et celles détenant des établissements d'enseignement supérieur. Toutefois, le rayonnement des trois capitales universitaires normandes semble moins étendu qu'il ne l'est par exemple en Bretagne autour de Rennes. Au-delà de l'évidence d'un tel constat, il faut y voir aussi le bien-fondé des politiques menées depuis plusieurs décennies de délocalisation universitaire. Dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire, cette observation prend tout son sens.

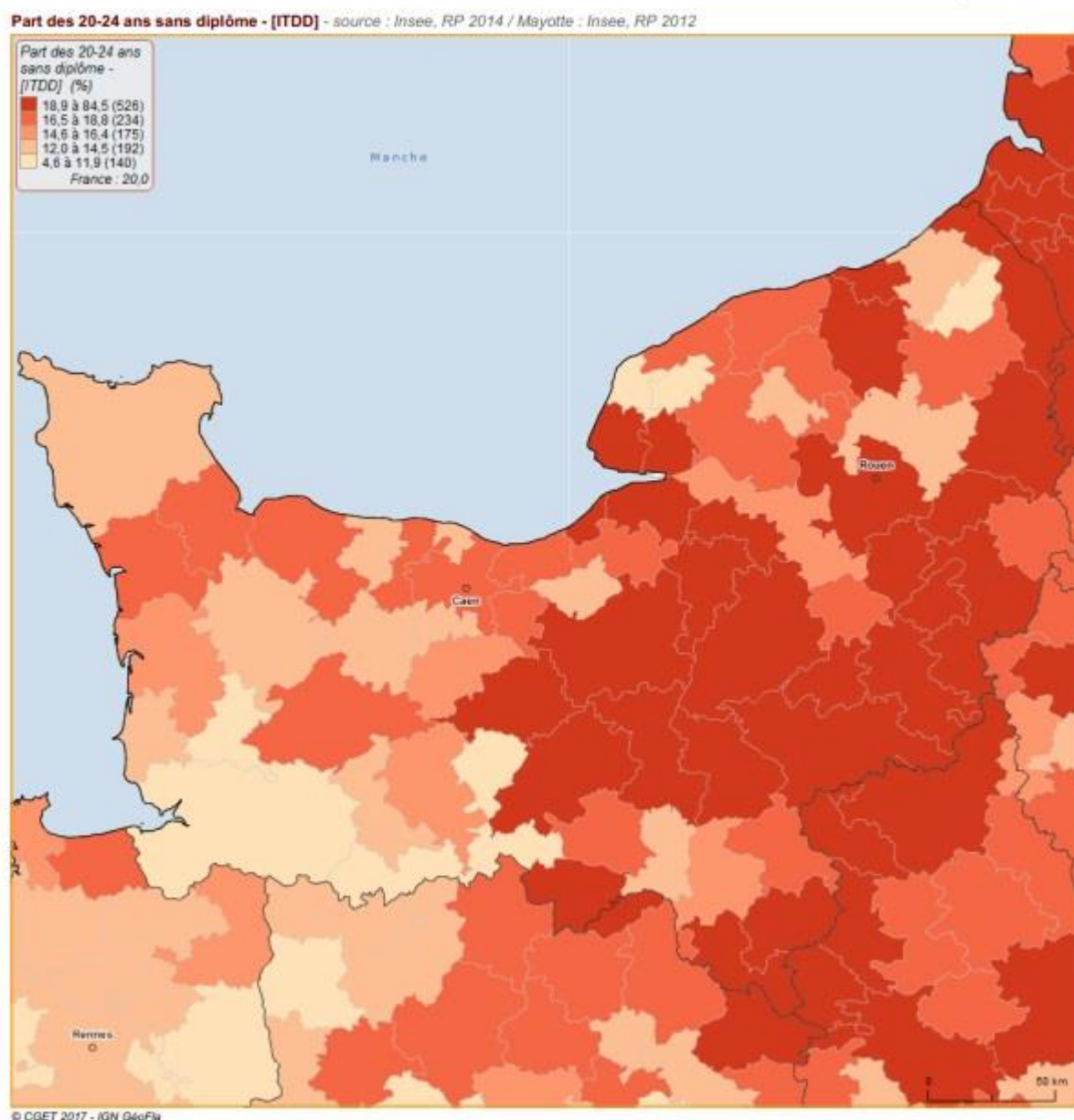
En revanche, les autres parties du territoire régional présentent des taux parfois particulièrement peu élevés de titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur (pouvant aller jusqu'à être deux fois inférieurs à la moyenne nationale). Ces zones sont dans l'absolu particulièrement étendues et

⁷⁶ Voir à ce propos le rapport du CESER de Normandie de juin 2017 sur « La situation économique et de l'emploi en Normandie au 1^{er} janvier 2017 », page 14 et s.

constituent un sujet de préoccupation et de réflexion pour le SRADDET en tant qu'instrument d'un développement régional durable et ce dans tous les sens du terme.



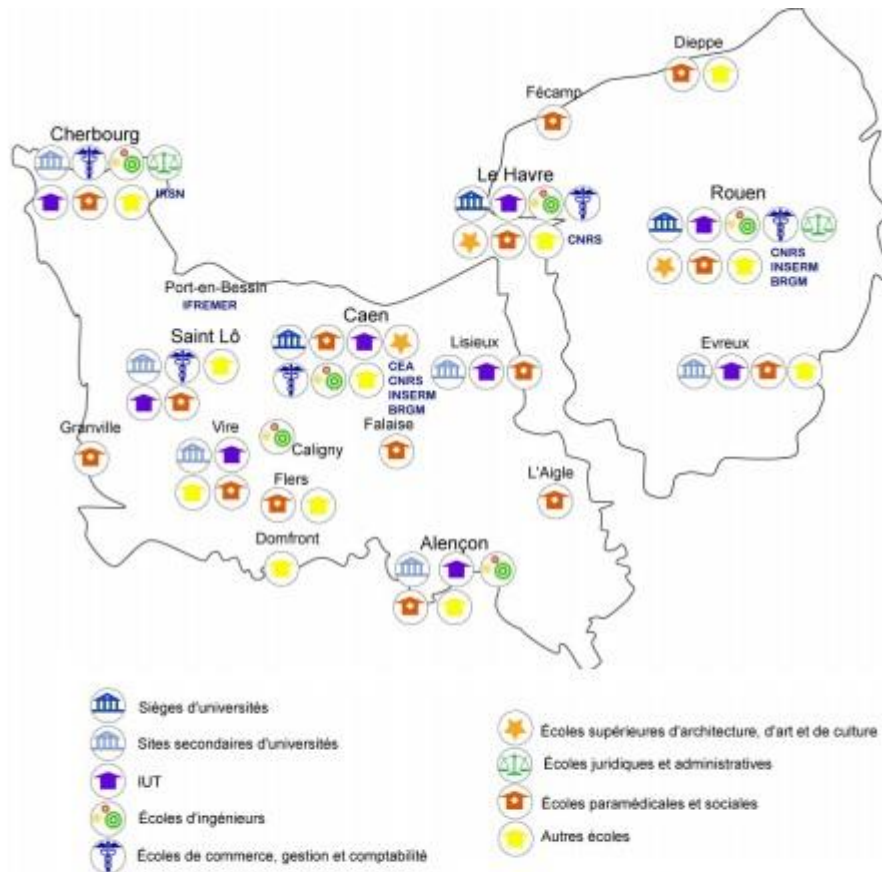
La deuxième carte proposée, celle relative à la part des 20-24 ans sans diplôme, détermine une vision de la Normandie en contrepoint de la précédente mais pas moins préoccupante pour autant. Cet indicateur exprime les difficultés potentielles au regard des enjeux de l'inclusion sociale et du développement humain. A l'instar de leurs jeunes, les territoires les plus concernés sont ceux qui risquent de s'installer durablement en marge de l'économie de la connaissance et de l'innovation, et plus largement du développement. En effet, une élévation du niveau d'instruction favorise l'expression des capacités personnelles et d'autonomie. Elle renforce l'aptitude à acquérir de nouvelles compétences et à s'adapter aux changements.



Cette carte permet de constater que la partie sud-est de la région (incluant de larges territoires de l'Orne, de l'Eure et de la Seine-Maritime) présente des proportions de non diplômés allant de 15 à plus de 22 % de la population des 20-24 ans. Il faut souligner que ces espaces ne correspondent pas *a priori* à des orientations économiques spécifiques qui pourraient correspondre par exemple à une demande de main d'œuvre peu formée. A l'inverse, à l'ouest d'une verticale allant de Caen à Alençon, la situation est plus favorable même si certains espaces comme ceux des marais du Bessin et du Cotentin présentent des proportions de non diplômés légèrement supérieures à la moyenne nationale (12,1 %).

Cette carte pourrait aussi être complétée par une autre relative à la part des jeunes non insérés, c'est-à-dire ni en emploi ni scolarisés. Elle détermine une partition est-ouest (selon aussi une verticale Caen-Alençon) du territoire régional qui confirme les enseignements tirés de la cartographie précédente.

La troisième carte proposée a trait à la localisation des établissements d'enseignement supérieur au sein de la Normandie. Tirée du diagnostic établi à l'occasion du CPRDFOP (Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et de l'Orientation Professionnelle), cette carte laisse entrevoir que les territoires de Seine-Maritime et de l'Eure sont plus marqués par une concentration des établissements dans les pôles urbains que sont ceux de Rouen et du Havre. A l'inverse, l'offre d'enseignement supérieur paraît plus diffuse dans les trois départements de l'ex-Basse-Normandie qui, outre le pôle de Caen, disposent d'établissements principaux et secondaires sur plusieurs sites : Alençon, Cherbourg, Lisieux, Saint-Lô et Vire. Seul Evreux en ex-Haute-Normandie se trouve dans ce cas. En revanche, les écoles paramédicales et sociales sont mieux réparties sur l'ensemble du territoire régional.



Sans vouloir tirer des conclusions définitives de cette répartition contrastée des établissements d'enseignement supérieur en Normandie, il est possible d'avancer qu'une localisation plus diffuse (pour des formations de niveau 1^{er} cycle) est à même de faciliter, notamment pour les étudiants issus de familles dotées de ressources modestes, l'accès aux études supérieures.

Comme ces différentes cartes et commentaires tendent à le démontrer, la problématique de la formation et de l'éducation demeure un enjeu primordial et stratégique pour la Normandie.

3.2.8. Emploi et activités économiques, de nettes disparités d'un territoire à l'autre

Il est délicat de traiter des disparités de développement économique (et d'emploi) des territoires sur la base d'un échantillonnage cartographique restreint. Pour ce faire, le choix, nécessairement arbitraire, s'est porté sur trois cartes traitant successivement de :

- l'indice de concentration de l'emploi ;
- la part de l'emploi salarié dans l'industrie ;
- du taux de création d'entreprises.

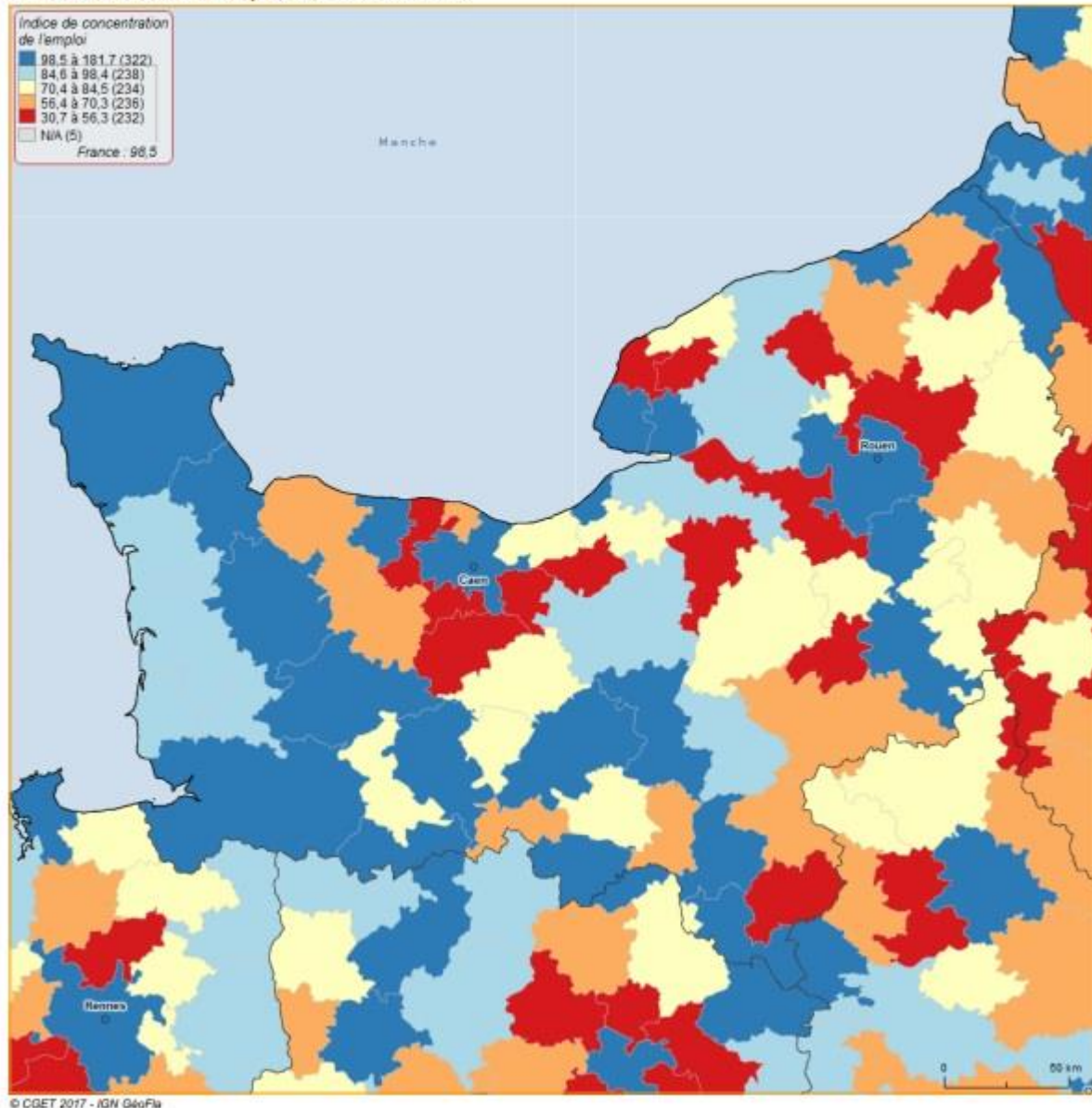
Ce développement ne comportera pas de données et d'analyses relatives au chômage. D'une part, les informations concernant la demande d'emploi et son évolution sont disponibles sur des découpages géographiques ne correspondant pas aux EPCI mais le plus souvent aux zones d'emploi, lesquelles sont loin de recouvrir des circonscriptions comparables. D'autre part, nombreux sont les documents et les sources qui traitent de ces questions avec une temporalité très récente (de l'ordre de 2 à 3 mois d'ancienneté). Enfin, il convient d'interpréter avec prudence les données relatives au taux de chômage car le caractère plus ou moins élevé de ceux-ci ne reflète pas obligatoirement le dynamisme ou au contraire l'atonie économique d'une zone. Il est même possible d'affirmer que l'importance d'un taux de chômage est parfois le reflet de l'attraction opérée par un bassin d'emploi sur des personnes en recherche d'emploi. Autrement dit, le dynamisme d'une zone peut susciter du chômage de la même manière que ses difficultés peuvent générer des phénomènes de migration vers l'extérieur et donc des taux de chômage d'un niveau inférieur.

86

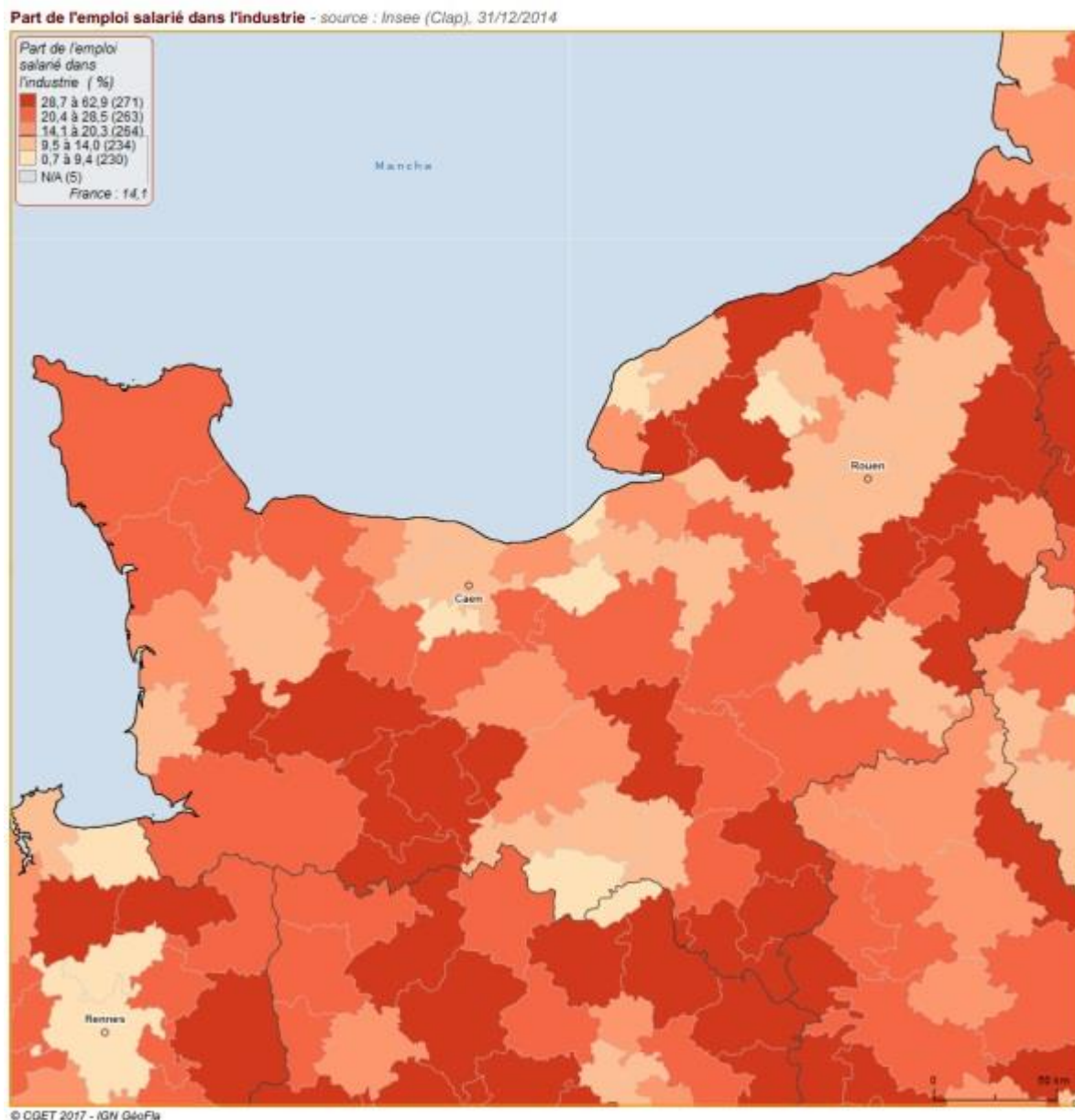
L'indice de concentration de l'emploi⁷⁷ est un indicateur assez complexe dans son interprétation. Néanmoins, il permet de caractériser le rôle plus ou moins important joué par un territoire en tant que pôle d'emploi ou, au contraire, il permet de juger du degré de dépendance de certains espaces limités à l'exercice de fonctions périurbaines et résidentielles. Cette carte confirme donc le rôle de « locomotive » des grands pôles (Caen, Evreux, Le Havre et Rouen et plus généralement l'Axe Seine) ainsi que la relative fragilité des territoires contigus et donc concernés par l'influence de ces pôles. Par ailleurs, il montre combien les territoires situés à l'est de la région sont tributaires de l'économie francilienne. Enfin, l'ouest présente un ensemble de territoires apparemment assez autonomes en termes d'emploi mais toutefois fragilisés par leurs spécialités économiques, ce que la cartographie suivante va montrer.

⁷⁷ Cet indicateur autorise la mesure du rapport qui existe entre le nombre d'emplois total proposés par un territoire et le nombre d'actifs occupés qui y résident. Si cet indice est supérieur à 100 alors le nombre d'emplois proposés localement est plus important que le nombre d'actifs qui y résident et qui ont un emploi. Dans ce cas, le territoire considéré comme occupant une fonction de pôle d'emploi.

Indice de concentration de l'emploi, 2014 - source : Insee, RP



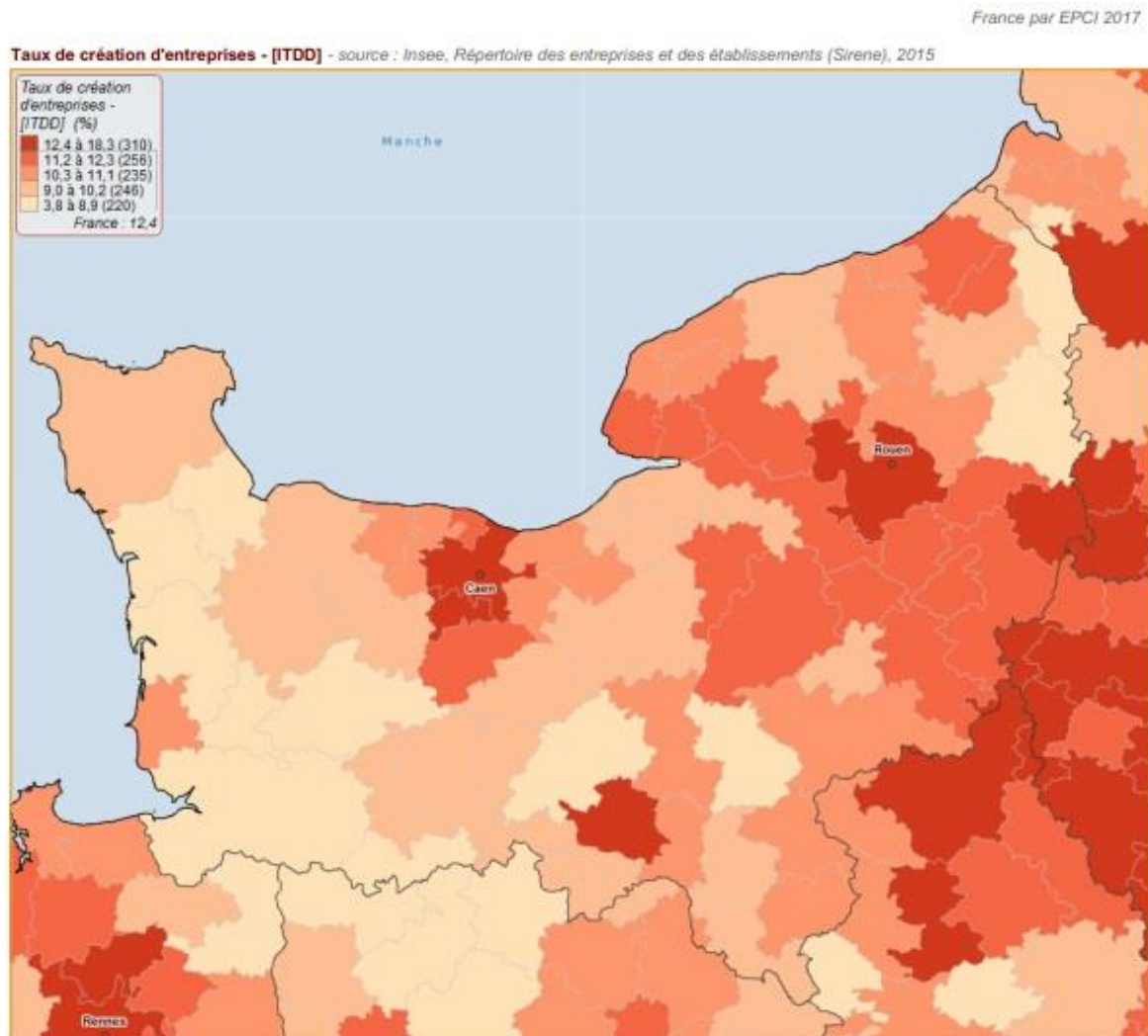
Ainsi, la carte exprimant la part de l'emploi salarié dans l'industrie met en évidence à la fois la puissance économique de certains territoires (s'ils développent des activités industrielles de pointe comme par exemple l'aérospatiale) ou à l'inverse leur fragilité (s'ils sont tributaires de secteurs ou d'activités exposées à la concurrence ou atteinte par l'obsolescence de leur domaine de production). La carte en question montre combien la part de l'emploi salarié dans l'industrie est dans de nombreux territoires (en l'occurrence des zones d'emploi) supérieure à la moyenne française et ce de façon significative. Sans vouloir jouer les Cassandra, il est probable qu'à moyen et long termes, certaines de ces zones seront confrontées à des mutations. Cette probabilité doit être prise en considération et dans la mesure du possible anticipée par les politiques régionales, notamment celles ayant trait au développement économique et à la formation.



Le taux de création d'entreprises permet d'estimer les capacités de renouvellement des entreprises locales, en quelque sorte la vitalité d'un territoire. Accessoirement, cet indicateur permet également de mesurer l'adaptation et l'efficacité des politiques et dispositifs mis en place en faveur du soutien à la création et à la consolidation des entreprises. Cette cartographie met donc en lumière l'écosystème favorable que constitue l'Axe Seine du Havre aux confins de la Normandie ainsi qu'à un moindre degré le dynamisme entrepreneurial suscité par l'agglomération caennaise. En revanche, dans la plupart des autres territoires, le niveau de création apparaît inférieur à la moyenne nationale (qui est de 12,4 %), voire très inférieur.

Pour compléter ces approches, il est utile de citer l'existence de cartographies permettant de comparer les territoires normands au plan de la part des fonctions métropolitaines dans l'emploi total. Il s'agit là d'un indicateur à la fois du degré de tertiairisation de l'économie mais aussi de la densité des professions susceptibles d'influer du fait de leur pouvoir d'entraînement sur les autres activités de production. Si cette cartographie détermine des espaces régionaux assez semblables à

ceux observables pour la création d'entreprise, il faut cependant signaler que les proportions de cadres des fonctions métropolitaines supérieures comptabilisées en Normandie sont même dans les grandes agglomérations inférieures à la moyenne française laquelle est, il est vrai, influencée par l'Île-de-France.



Ce bref développement consacré à l'activité économique et à l'emploi met en évidence une fragilité territorialement assez partagée du fait du caractère assez traditionnel des activités économiques présentes en région. De ce fait et probablement, un certain nombre de territoires devront affronter dans les années à venir des mutations qui retentiront sur leur potentiel d'évolution et leur attractivité.

3.2.9. Mobilités, offres de transports et infrastructures, des problématiques à la fois infra et interterritoriales

La mobilité est une dernière problématique qu'il convient d'examiner dans cette réflexion sur l'équilibre et l'égalité des territoires. Elle est d'une grande importance puisqu'elle permet aux populations, et plus largement à l'ensemble des acteurs des territoires, d'accéder à des services, à l'éducation, à la culture, à l'emploi, ... au-delà de leur lieu de domiciliation. En cela, c'est un service

infrastructurel indispensable qui contribue à relativiser les différences d'équipements, de services ou d'emploi qui caractérisent les territoires les uns par rapport aux autres. La mobilité constitue par ailleurs le pendant de la connectivité. En effet, la dématérialisation qu'induit et que favorise le numérique ne dispense pas les personnes et les biens de devoir se déplacer. Il y a entre les deux une forme de complémentarité qui fait qu'un territoire, pour ne pas être enclavé, doit être à la fois bien connecté et bien desservi en termes d'infrastructures et d'offres de transports.

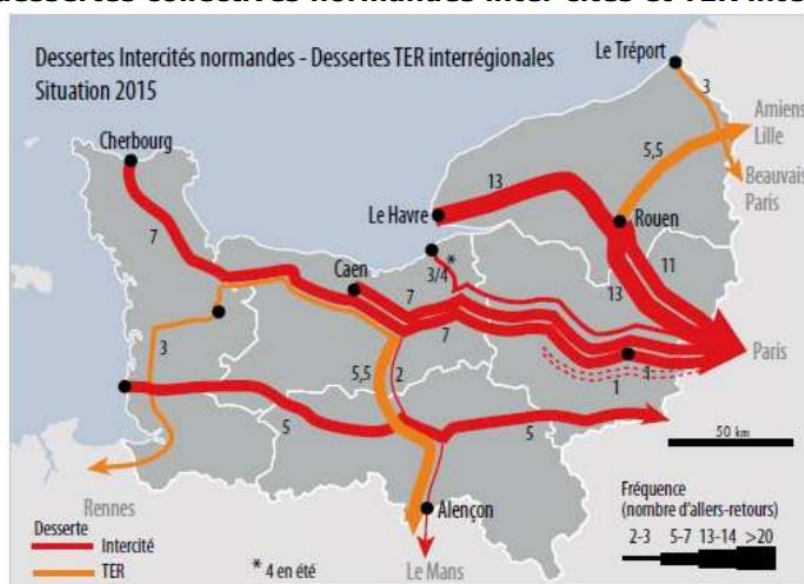
Enfin, il faut aussi signaler et souligner que désormais le Conseil régional est devenu du fait de la loi NOTRe autorité organisatrice de l'ensemble des transports⁷⁸. Elle est ainsi en charge des transports routiers non urbains, scolaires, des TER (et bientôt des intercitys) et que, de la sorte, les problématiques relatives aux mobilités sont désormais de son ressort. Il faut ajouter que la Région devra incessamment se doter d'un Schéma Régional des Infrastructures, des Transports (SRIT) et d'un autre relatif à l'Intermodalité (SRI), lesquels seront intégrés au futur SRADDET.

Si pour les indicateurs précédents, nombreuses étaient les cartes permettant de caractériser les déséquilibres, il n'en est pas de même pour les questions de mobilités. Deux cartes cependant contribuent à mieux comprendre les problématiques qui se posent en la matière à un certain nombre de territoires. L'une a trait aux lignes ferroviaires et l'autre aux temps de parcours domicile-travail.

La carte relative aux transports ferroviaires en Normandie⁷⁹, ci-après proposée, met en évidence le fait que la desserte régionale s'opère sur quelques grands axes, la plupart dans le sens ouest-est, avec un prisme parisien. Les fuseaux territoriaux ainsi couverts sont relativement étroits et ne concernent qu'une partie de la totalité du territoire régional. Outre cette restriction, la lecture de cette carte montre bien que la relation fer-route est indispensable, la seconde alimentant par rabattement le premier et lui permettant d'étendre son aire de chalandise.

90

Carte des dessertes collectives normandes inter cités et TER interrégionales

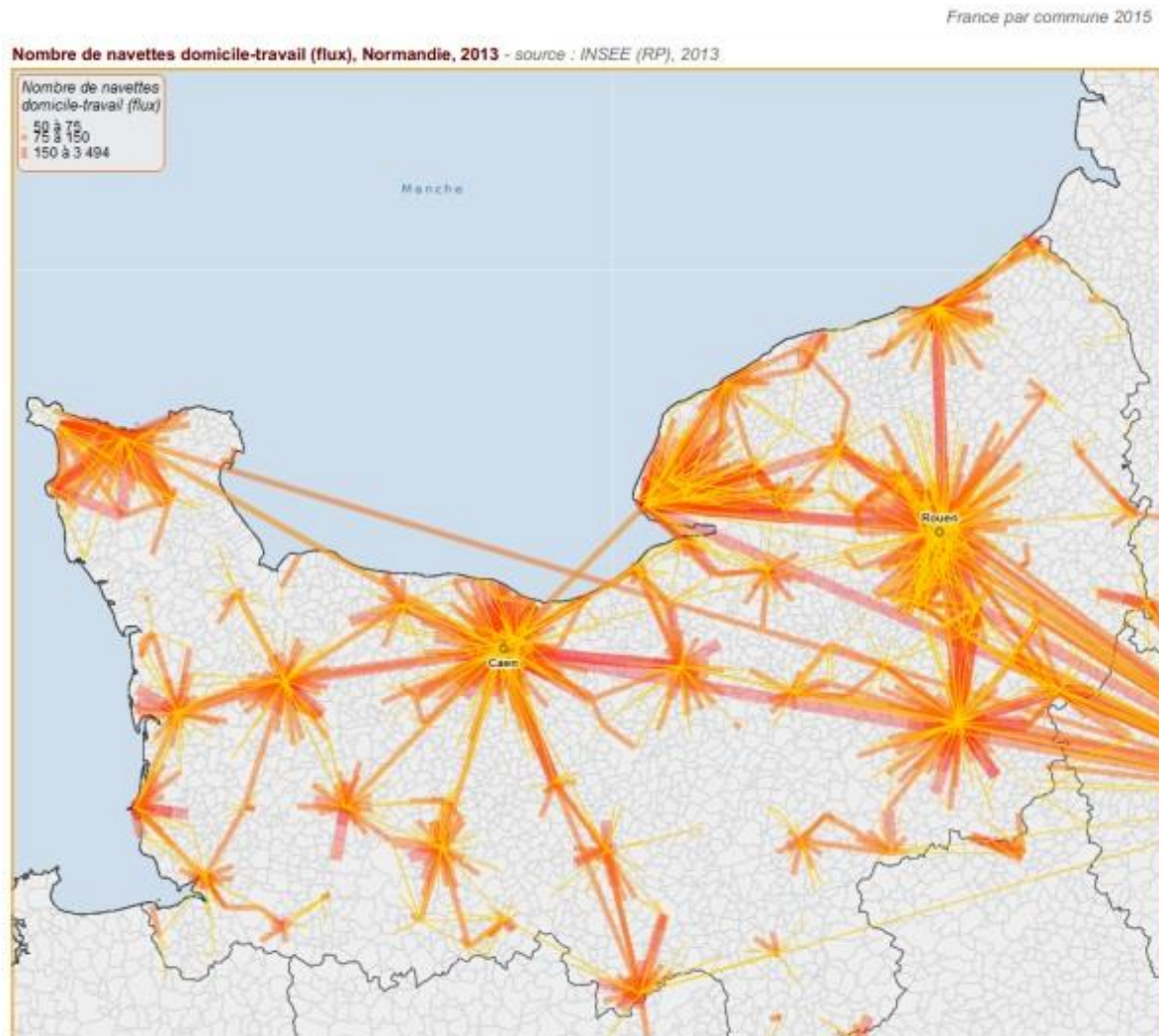


La carte du nombre de navettes domicile-travail (laquelle pourrait être complétée par celle des temps d'accès aux services -voir infra-) montre aussi la nécessité de répondre aux mouvements

⁷⁸ A l'exception cependant des transports concernant les personnes atteintes de handicaps.

⁷⁹ Carte issue du Bulletin n°6 de « la Normandie en débat : se déplacer en Normandie » Octobre 2015.

pendulaires que requiert le fonctionnement quotidien de l'économie régionale. Cette carte montre ainsi qu'il existe des différences considérables entre territoires, différences dues notamment à la concentration des lieux de production et des espaces d'activités, et aux phénomènes de périurbanisation. Une carte des temps de trajet mettant en évidence les phénomènes de thrombose pourrait utilement venir compléter cette démonstration. Par ailleurs, cette dernière carte montre bien que la problématique des transports dépasse et de loin les territoires de contractualisation. En ce sens, les investissements notamment infrastructurels relèvent des grands acteurs de l'aménagement du territoire (Etat, Région, Département) au bénéfice des territoires.



Au-delà de ces cartes, plusieurs autres problématiques liées aux mobilités doivent être soulignées. Il en va ainsi de la relation entre Caen et Rouen laquelle est, au moins au plan ferroviaire, insatisfaisante. Egalement la qualité sans doute perfectible de certaines liaisons interdépartementales doit être relevée, celle entre Caen et Flers illustrant particulièrement bien cet état de fait ; de même, la connexion de certains territoires périphériques au restant de la région demeure un sujet de préoccupation.

Mais les mobilités ne sont pas qu'infra-régionales. Elles concernent aussi les relations avec les ensembles régionaux périphériques et en particulier avec l'Ile-de-France ; si les plus grandes villes de la région sont ainsi correctement reliées au Grand Paris par des infrastructures autoroutières ou dotées de caractéristiques comparables, il n'en est pas de même en matière ferroviaire. Evoqué dans

le chapitre suivant de ce rapport, ce problème est crucial. La nécessité est absolue de voir le projet de LNPN se concrétiser dans des délais acceptables c'est-à-dire avant 2030. C'est un impératif pour des motifs de rapidité, d'intermodalité, de fluidité et de qualité de la relation entre la Normandie et la capitale. C'est aussi une question d'attractivité et d'image globales de la Normandie. Cette problématique peut être étendue à l'axe Seine avec en particulier les difficultés d'acheminement dont les deux Grands Ports Maritimes Normands pâtissent.

Dans le même ordre d'idées, donc sur un plan plus régional que territorial, la question aéroportuaire doit être mentionnée surtout parce qu'elle affecte également l'attractivité et l'image de la région, notamment du fait de l'insuffisance de connexion avec des hubs⁸⁰.

En conclusion de cette troisième partie de la réflexion du CESER consacrée à la caractérisation des facteurs de déséquilibre et d'inégalité et à leur traduction cartographique au sein des territoires, quatre observations majeures peuvent être formulées :

- tout d'abord, il apparaît que la Normandie est loin de constituer un territoire homogène. La superposition des différentes approches cartographiques et des indicateurs retenus met ainsi en évidence des contrastes marqués de densité de peuplement, d'intensité dans l'activité économique et plus largement dans la répartition des richesses. Certains espaces semblent ainsi concentrer les potentialités tandis que d'autres connaissent des problématiques bien différentes, lesquelles ne sont pas dues aux effets de la concentration mais bien plutôt à des phénomènes plus ou moins marqués de dévitalisation, qu'elle soit d'ordre démographique ou économique ;
- si la Normandie est loin d'être un territoire homogène, il apparaît cependant que la partie occidentale (l'ex-Basse-Normandie) présente d'une façon générale plus de continuum territoriaux que la partie orientale (l'ex-Haute-Normandie) à certains égards plus fragmentée. Dès lors, la mise en œuvre d'actions d'ensemble ou globalisée pourrait être plus aisée dans le premier des deux ensembles territoriaux cités ;
- ensuite, des problématiques communes affectent l'ensemble du territoire régional ; il s'agit de ce qui a trait notamment à l'éducation et au niveau de formation, aux mutations économiques qui concernent ou vont concerner quasiment toutes les activités d'importance présentes régionalement (notamment celles industrielles) et, à certains égards, l'offre de services au public ;
- enfin, les nécessités d'une connectivité adaptée aux exigences actuelles et à venir, les besoins d'une mobilité facilitée et la nécessité d'un accès aux soins maintenus dans certains territoires et améliorés pour d'autres (ceux qualifiés de « déserts médicaux ») sont des problématiques considérées au quotidien comme essentielles, autant par la population que par les acteurs économiques.

A l'issue de ces différents constats et observations, il apparaît de façon certes schématique mais démonstrative que plusieurs ensembles territoriaux semblent se dégager de la superposition des différentes thématiques et groupes d'indicateurs.

⁸⁰ Les seules connexions avec un hub étant celles de Caen-Carpiquet et de Rouen (cette dernière très récemment créée) avec Lyon.

Ainsi, par nature, les zones littorales doivent être considérées comme des espaces à part même si elles offrent un profil dual. Certaines d'entre elles connaissent en effet de réelles problématiques de développement alors que d'autres en revanche bénéficient des avantages dus à un positionnement géographique favorable et possèdent des potentiels de développement considérables. Néanmoins, leur caractère maritime impose de les classer ensemble.

La vallée de la Seine et les territoires qui l'entourent présentent une certaine homogénéité au plan de leurs spécificités, que ces dernières soient positives ou négatives. Ils se distinguent par leur richesse globale mais abritent toutefois en leur sein des zones le plus souvent urbaines caractérisées par des difficultés de nature sociale et donc par des écarts de richesses et des besoins parfois plus marqués.

Plus généralement, les grandes villes et leurs agglomérations (y compris parfois leurs aires de périurbanisation) sont une autre catégorie de territoires lesquels présentent la particularité d'être à la fois demandeurs de politiques d'accompagnement mais aussi animateurs de leur zone d'influence. De surcroît, elles disposent de moyens potentiels de croissance et d'évolution pour le moins élevés, surtout si elles mettent en commun ou mutualisent ces potentialités.

En contrepoint, les villes moyennes, qui participent étroitement au maillage et à l'originalité du territoire régional, sont aujourd'hui pour la plupart d'entre elles confrontées à des difficultés de mutation économique, d'habitat, d'offre culturelle et d'aménités et plus globalement d'attractivité. Pour autant, en structurant l'espace régional et en proposant un éventail encore large d'activités et de services, elles constituent une forme de rempart contre l'émergence d'un territoire régional dual composé soit de grandes agglomérations avec des zones périurbaines, soit d'espaces en situation de dévitalisation et parfois même de désertification.

Des espaces ruraux ou semi-ruraux se dégagent. ils parviennent tant bien que mal à maintenir activités et services de base mais présentent tous les symptômes d'une fragilité grandissante.

Enfin, des zones rurales profondes, hors de l'influence des pôles fussent-ils de petite dimension, offrent un profil et un avenir plus que préoccupants. De la dévitalisation à la désertification, il n'y a dans le moyen et le long termes qu'un pas que ces territoires peuvent hélas franchir.

Il convient de souligner que les deux dernières catégories d'espaces sont spatialement étendues, qu'elles concernent les cinq départements et surtout qu'elles présentent notamment une continuité spatiale allant du Sud-Manche à la partie ouest de l'Eure.

Il existe ainsi plusieurs catégories de territoires voire d'ensembles territoriaux qui nécessitent et nécessiteront dans le SRADETT des prises en considération et parfois même des prises en charge différenciées voire spécifiques. L'existence de tels ensembles incite à penser que le processus de contractualisation pourrait gagner en efficacité s'il s'opérait par regroupement de territoires comme d'ailleurs cela été le cas avec la signature du contrat entre la Région, le Département de l'Eure et les EPCI d'Evreux Porte de la Normandie-Conches.

Il n'existe donc pas de politique d'aménagement régional qui puisse être uniformément définie, structurée et appliquée aux territoires composant la Normandie. Il importe, au seuil d'élaboration du futur SRADETT, de prendre en considération cette observation et ainsi de préparer des politiques, soit globales, soit sectorielles, qui puissent connaître des déclinaisons, des échelonnements temporels, des variations de contenus et de dispositifs de financement pour mieux répondre à une

demande territoriale qui, cela vient d'être montré, est hétérogène. En l'occurrence, les politiques menées en matière d'aménagement du territoire devront montrer des qualités de plasticité.

4. Quels leviers pour contribuer en Normandie à l'équilibre et au développement des territoires

Si l'objectif d'une réelle égalité des territoires apparaît être inatteignable ce pour les nombreuses raisons exposées au cours de ce rapport, en revanche, la recherche d'un équilibre et d'une certaine équité entre les territoires doit constituer pour les pouvoirs publics et en particulier pour le Conseil régional une véritable ambition afin d'ouvrir le champ des possibles pour chaque territoire.

Le CESER est à ce propos conscient de la difficulté qu'il y a pour les instances régionales à mettre en œuvre, au sein notamment du SRADDET, une politique d'aménagement du territoire soucieuse de l'équilibre des territoires et surtout susceptible d'atteindre cet objectif. D'une part, alors que les Régions doivent selon la loi NOTRe jouer le rôle de chef de file en la matière, elles ne disposent pas vraiment des moyens financiers pour y parvenir. Leurs budgets cumulés ne représentent en effet qu'un pour cent du PIB national contre onze pour cent pour les communes, leurs groupements et les Départements. D'autre part, la Normandie reste une région nouvelle qui doit créer les conditions d'une relation pro-active entre des acteurs qui tous n'avaient pas les mêmes visions ni les mêmes pratiques en matière d'aménagement. Dès lors, l'objectif de cohésion territoriale, qui requiert une attention toute particulière et représente même une quasi-exigence, constitue un objectif ambitieux.

De surcroît, les infra-territoires procèdent pour beaucoup d'entre eux d'une recomposition notable et récente laquelle impose aux ensembles concernés de développer en leur sein, avant toute réflexion sur leur avenir, de nouveaux *modus operandi*.

95

Plus généralement, l'hétérogénéité des territoires et des situations caractérise la Normandie :

- une Métropole (Rouen), de grandes agglomérations (Caen, Cherbourg-en-Cotentin, Evreux, Le Havre) mais aussi des communes moyennes et un nombre tout à fait considérable de petites voire de très petites communes ;
- une répartition de la population particulièrement différenciée entre zones urbanisées voire conurbations, zones littorales, périurbaines et rurales dont certaines profondes avec, de surcroît, des évolutions démographiques contrastées entre croissance (le département de l'Eure) et vieillissement (l'Orne) ;
- des degrés de développement également très segmentés entre des espaces économiquement actifs comme l'Axe Seine de son entrée en Normandie jusqu'à son débouché maritime, en l'occurrence les Grands Ports Maritimes du Havre et de Rouen, certains pôles industriels (Caen, Cherbourg, la Vallée de la Bresle, le Bocage, ...) et des zones en difficultés économiques.

La Normandie est donc caractérisée par des différences notables entre territoires, tant au plan du développement économique et des richesses que des équipements, des services et de la qualité de vie. Certains de ces écarts sont tolérables et serait-on tenté d'écrire supportables tandis que d'autres le sont nettement moins. Ces différences, ces écarts et surtout ces distorsions doivent être pris en compte avec d'autant plus d'attention qu'ils sont susceptibles, à moyen et à long termes, de constituer des handicaps durables, voire définitifs, déterminant une sorte de « déclassement potentiel » des territoires qui en sont affectés.

Il convient donc dans un premier temps de les endiguer et, si possible, de les compenser et de les corriger. C'est même une nécessité dans une région nouvellement constituée et pour laquelle la recherche de cohésion est indispensable.

C'est ce à quoi va s'attacher cette dernière partie du rapport du CESER. En effet, la saisine adressée au CESER par le Président du Conseil régional, si elle porte sur le constat des problématiques d'équilibre et d'équité entre territoires de la Normandie, induit surtout le devoir pour le CESER de proposer des pistes de réflexion, de hiérarchiser les priorités d'action et de formuler des préconisations, certaines sectorielles, d'autres plus générales, pouvant inspirer le futur SRADDET.

Cependant, la saisine adressée au CESER n'est pas sans présenter une difficulté certaine puisqu'outre la complexité inhérente à toute réflexion sur l'aménagement des territoires, il apparaît que les politiques des principaux acteurs sont en la matière déjà lancées. De la sorte, les préconisations du CESER prendront surtout une valeur d'ajustement en souhaitant que le SRADDET soit empreint d'un réel pragmatisme et que les politiques qui en découleront puissent faire l'objet d'adaptations permanentes.

De façon très conventionnelle, mais pourrait-il en être autrement, les observations et les préconisations que va formuler le CESER reposeront à la fois sur des approches globales et sur des préoccupations d'actions plus particulières et sectorielles.

4.1. L'aménagement des territoires normands tributaire du développement et de l'attractivité de la Normandie

96

La politique d'aménagement que mène le Conseil régional doit tout autant concerner le territoire normand pris dans sa globalité que les territoires le composant. De la sorte, le SRADDET doit conjuguer des actions transversales, à fort effet d'entraînement, avec d'autres plus sectorielles et liées aux territoires. Par ailleurs, toujours dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, le SRADDET devra se livrer en amont à des travaux d'anticipation et de diagnostic.

4.1.1. Faire en sorte que la Région devienne stratège et prenne en main ses destinées

Au sein des récentes et successives réformes territoriales, la loi NOTRe a notamment confié aux Régions des compétences nouvelles (en matière de transports routiers par exemple), le chef de filât en matière d'aménagement du territoire et la responsabilité de l'élaboration d'un SRADDET à la fois intégrateur des autres schémas (SRCAE, PRPGD, SRT, ...) et prescriptif. Cette dernière novation juridique autorise à ce propos une harmonisation progressive des documents stratégiques intercommunaux et donne donc au Conseil régional la possibilité de définir une politique territoriale qui pourra être appliquée de façon plus homogène et partagée sur l'ensemble du territoire régional et de façon d'autant plus nécessaire que la Normandie poursuit aujourd'hui encore un processus d'unification.

Dès lors, la Région peut pleinement exercer son chef de filât en devenant stratégie de son propre développement. En l'occurrence, « la meilleure façon de prédire le futur est de le créer »⁸¹.

Elle doit donc définir une stratégie globale, dotée d'une vision de long terme et cohérente, en faisant notamment en sorte que les politiques sectorielles, actuelles et futures, évoluent vers des objectifs commun de développement et en particulier de développement durable. Le SRADDET devra aussi chercher à incorporer en son sein les concepts d'innovation sociale et territoriale pour parvenir à des formes de développement selon un mode à la fois descendant et ascendant. La détermination d'une attractivité accrue de la Normandie devra aussi s'appuyer sur le bien-être et un développement soutenable et plus inclusif. De même, la préoccupation environnementale devra revêtir une réelle transversalité. Plus généralement, l'élaboration du SRADDET est l'occasion de mettre en œuvre une forme de planification incitative.

Enfin, et c'est l'objet du développement suivant, de grands projets (notamment comme l'Axe Seine) devront être initiés et soutenus pour communiquer à l'ensemble de la région une forme de vitalité et de synergies partagées.

4.1.2. Poursuivre les grands projets à même de donner à la Normandie un surcroît d'attractivité et une image renforcée

Le potentiel de développement des territoires ne dépend pas uniquement d'eux-mêmes et du dynamisme dont ils peuvent faire preuve. Il est également tributaire de projets et de facteurs de grande ampleur susceptibles de générer des effets d'entraînement déterminants pour tout ou partie du territoire normand. Il s'agit là de mettre en œuvre des projets majeurs mais aussi de tirer parti de certains des atouts qui caractérisent la Normandie mais qui demeurent aujourd'hui encore insuffisamment valorisés. Une stratégie d'ensemble doit être en la matière menée. Elle doit donc reposer sur des temporalités distinctes et concerner des territoires différenciés pour faire en sorte que leur conjugaison bénéficie sur le moyen et le long termes à l'ensemble de la Normandie. De surcroît, de telles politiques ont généralement pour effet non seulement de profiter au développement endogène de la région (en particulier sur le plan économique) mais aussi à son image, à sa notoriété et à son attractivité.

Au titre des projets majeurs, il faut citer l'Axe Seine, l'aboutissement du projet de LNPN, le développement des grands ports et de quelques autres projets à fort contenu (l'hadronthérapie⁸² par exemple). Plus particulièrement, la disposition d'une ligne ferroviaire à grande vitesse constitue, pour de multiples raisons, une véritable nécessité. La Normandie demeure l'une des rares régions ni traversées, ni desservies par une ligne TGV. Il en découle une forme d'affichage en creux de la région surtout dans un contexte de compétition interrégionale de plus en plus prégnant. C'est aussi, au-delà de l'image, un facteur de développement exogène qui facilite l'implantation d'activités de back office et de secteurs économiques aujourd'hui insuffisamment présents en région comme le sont les services haut de gamme aux entreprises. C'est enfin un outil de transport à grande capacité qui ne peut que consolider le développement économique endogène en rapprochant les lieux de production des lieux de décision. Il convient donc que le projet de LNPN, parce qu'il porte en soi une forme d'originalité structurelle (ce n'est pas un TGV), demeure visible même si les annonces récentes

⁸¹ Franck Manovo, designer italo-américain.

⁸² Technologie médicale de pointe permettant de traiter certains cancers par protonthérapie.

opérées au plus haut niveau sont de nature à susciter des interrogations. Un soutien résolu, constant et énergique du Conseil régional et de l'ensemble des responsables politiques et socio-économiques à ce projet prioritaire est indispensable.

Parallèlement, il est essentiel de poursuivre les investissements fluvio-portuaires car en dépend l'avenir du bassin industriel de la Seine et de la puissance portuaire du Havre et de Rouen afin de construire une porte d'entrée majeure au continent européen.

A ces facteurs structurants dont l'utilité dépasse le seul cadre normand du fait de leur dimension nationale et d'ouverture sur les relations internationales, il faut en ajouter quelques autres qui revêtent également une grande importance.

Il en va ainsi de la constitution avec le triangle Caen-Le Havre-Rouen d'un ensemble territorial dont la complémentarité, la visibilité et l'attractivité sont de nature à dépasser le seul cadre régional. D'une part, il s'agirait d'une création plutôt originale, nulle part ailleurs observable en France, qui apporterait un supplément d'âme et de nouvelles synergies à la Normandie unifiée. D'autre part, cela permettrait de constituer un ensemble métropolitain disposant d'une taille critique et d'un ensemble des fonctions supérieur par leur conjugaison à la simple addition de l'existant. Pour illustrer cette problématique, il apparaît que la métropole de Rouen, notamment en raison de proximité du Grand Paris, ne peut tirer seule la quintessence de son potentiel⁸³. Il faut ajouter que l'influence de l'Île-de-France ne va cesser de croître en raison de sa capacité propre à générer et à accueillir de grands projets⁸⁴.

Pour ce qui est des atouts de la Normandie aujourd'hui encore insuffisamment valorisés, les politiques régionales devront mieux prendre en compte les questions de maritimité⁸⁵ et de préservation-valorisation de l'environnement. Ce sont deux atouts qui distinguent à l'heure actuelle la Normandie. Ce sont aussi deux potentiels dont il conviendrait de tirer le meilleur parti. La possession d'environ 650 km de côtes offrant un éventail presque exhaustif d'activités (pêche-conchyliculture, tourisme, énergie, activités portuaires y compris transmanche, ...) pourrait être mieux encore mise en valeur qu'elle ne l'est actuellement. De même, les caractéristiques environnementales, paysagères et architecturales de la Normandie, autrement dit ses richesses patrimoniales, doivent servir de support à des formes de développement qui correspondent de plus en plus aux aspirations de la population et à la prise en compte des préoccupations de développement durable, de préservation de la biodiversité, de productions agricoles et d'aménagement foncier respectueux de l'environnement. De surcroît, l'intérêt porté sur les qualités environnementales, paysagères et architecturales de la région est de nature à donner une impulsion nouvelle à un large ensemble d'activités économiques (agriculture, tourisme, bâtiment, ...). La Normandie dispose en la matière d'un potentiel et d'une image d'ores et déjà favorables qu'il convient donc de magnifier.

Plus généralement, ces différents vecteurs de développement nécessitent le déploiement de moyens et d'actions spécifiques et d'une politique de communication qui, s'ils préexistent, doivent être encore consolidés et renforcés.

⁸³ Dans les comparaisons opérées entre Métropoles françaises, celle de Rouen se situe pour de nombreux indicateurs plutôt en fin de classement.

⁸⁴ La future tenue à Paris des Jeux Olympiques de 2024 en est l'une des illustrations.

⁸⁵ Le CESER mène actuellement une réflexion sur une valorisation de la maritimité en Normandie.

4.1.3. Doter le SRADDET d'un volet prospectif

Le projet de SRADDET et les orientations et politiques qui le structureront doivent nécessairement s'inscrire dans une vision à long terme du devenir de la Normandie. Autrement dit, le SRADDET ne peut faire l'économie d'une approche prospective. Il est en effet indispensable de conjuguer projet régional et prise en compte des grands facteurs et des vecteurs possibles (les signaux faibles) d'évolution du contexte soit-il démographique (vieillesse, migrations, ...), économique (quid des mutations industrielles, de l'Axe Seine, ...), infrastructurel (quid des conséquences d'une connectivité accrue, ...), environnemental (le changement climatique) et sociologique (l'attraction exercée par la ville et surtout les plus grandes d'entre elles, ...).

Il faut en outre souligner que les changements observés au sein de la société sont de grande ampleur, qu'ils interviennent de façon accélérée et qu'ils sont souvent placés sous le signe de la discontinuité. Qu'ils s'agissent des modes de communications, des relations entre individus pris isolément ou de façon regroupée, des trajectoires professionnelles et matrimoniales, les évolutions aujourd'hui observées sont remarquables si on les rapporte au laps de temps durant lesquels elles se déroulent.

En quelque sorte, la période actuelle est placée sous le signe de la transition qu'elle soit économique, énergétique, climatique, sociale ou encore sociétale.

Comme le SRADDET ne connaît pas pour sa mise en œuvre de limite temporelle prédéterminée, la possibilité d'y adjoindre une vision prospective revêt dès lors tout son sens. C'est à la fois un exercice de réflexion, d'anticipation et de structuration indispensable au contenu futur et aux orientations finales de ce document. Il convient en effet de dissocier les préoccupations actuelles, qui répondent à des formes d'urgence ou de nécessité, des orientations de long terme lesquelles s'inscrivent dans une lecture plus globale et moins normano-centrée de l'avenir régional.

99

Par ailleurs, le CESER mène actuellement une réflexion prospective sur la Normandie en 2040. Cette réflexion positionne « en fil rouge » **la préoccupation de la qualité de vie, autrement dit celle d'inscrire la région dans une préoccupation globale de développement durable**. Dès lors, la recherche de l'efficacité économique, du respect environnemental et écologique et d'un développement socialement acceptable et équitable pourrait guider les évolutions et les transformations auxquelles pourrait se prêter la Normandie d'ici 2040. Cette option retenue par le CESER répond à une réflexion et à des analyses dont le futur SRADDET pourrait s'inspirer, du moins dans la prise en compte de cette tendance forte, de nature sociale, environnementale et économique à se diriger vers des formes de développement soutenables.

4.1.4. Impulser une vision partagée et coordonnée de l'avenir de la Normandie et de ses territoires

Le déploiement d'une politique d'aménagement du territoire, surtout sur un espace aussi étendu que celui de la Normandie, ne peut que procéder d'une vision et d'une démarche partagée et co-construite. L'élaboration actuelle du SRADDET en donne l'occasion. Dès lors, il importe que la Région, chef de file de l'aménagement du territoire, associe de façon permanente l'ensemble des partenaires non seulement à la construction du SRADDET comme c'est actuellement le cas mais aussi à son suivi et à ses nécessaires évolutions.

Ainsi, la Conférence de l'Action Publique Territoriale (CAPT) devra être pleinement et régulièrement associée au suivi du SRADDET et des grandes étapes de l'aménagement du territoire régional. De même, les structures spécifiquement normandes comme le sont le G6⁸⁶ ou encore celle des villes de la Reconstruction et pourquoi pas une association sans doute souhaitable des villes moyennes normandes devront être associées et sollicitées pour recueillir leur sentiment sur l'aménagement du territoire régional et ses évolutions. De même, la société civile organisée devrait être partie prenante ; en particulier, le CESER, au-delà donc des procédures réglementaires⁸⁷, devra participer à ces démarches et notamment être associé au processus d'évaluation des politiques publiques menées en la matière. De la sorte, le SRADDET, loin d'être un document figé, devra, avec le concours de l'ensemble des acteurs régionaux, dont le CESER, montrer des qualités de plasticité pour mieux s'adapter aux évolutions des territoires et de leur environnement.

Toutefois, la question de la contractualisation entre la Région et les grandes agglomérations que sont par exemple la Métropole de Rouen, la Communauté Urbaine de Caen et la Communauté d'Agglomération du Havre exige sans doute un traitement différencié. La spécificité des acteurs concernés (au plan notamment de leur puissance financière et des problématiques qu'ils rencontrent dont celle des quartiers en difficultés) incite le CESER à penser qu'il est difficile en la matière d'appliquer des logiques d'ensemble. Par ailleurs, comme ces agglomérations ont une aire d'influence dépassant leurs propres limites territoriales, il apparaît nécessaire de susciter un dialogue renforcé entre ces entités et les EPCI périphériques comme c'est à certains égards déjà le cas au sein des SCOT. Une réflexion sur l'élaboration et la mise en place de contrats globalisés de zones urbaines pourrait être à ce propos entreprise⁸⁸. Cela serait l'occasion de tisser de nouveaux liens entre métropoles et territoires périurbains et, en quelque sorte, de donner du corps à la théorie du ruissellement.

Enfin et plus prosaïquement, les relations interservices entre la Région, les Départements, les EPCI et les services de l'Etat devront être optimisées et constamment améliorées. La simplification des procédures, le partage en amont des informations et l'évaluation des actions et des politiques menées sont indispensables à la qualité de réalisation du SRADDET dans son ensemble et des projets qui le constituent.

4.1.5. Réaliser un diagnostic régional approfondi

C'est une évidence mais c'est aussi une obligation. C'est en effet au travers d'un diagnostic régional et de la compilation des diagnostics particuliers, sectoriels et territoriaux disponibles que la perception des atouts, des handicaps et des évolutions observées déterminera les enjeux majeurs et l'orientation générale du SRADDET et plus spécifiquement des politiques d'aménagement du territoire qu'il entend mettre en œuvre et prioriser.

En insistant sur ce point, le CESER ne fait pas preuve il est vrai d'une grande originalité. Il souligne toutefois que, même s'il s'agit d'un exercice imposé tel que le prévoit la loi NOTRe⁸⁹, il doit être

⁸⁶ Regroupant les cinq Conseils départementaux normands et le Conseil régional.

⁸⁷ Notamment les saisines obligatoires relatives à l'examen des documents d'orientation et de planification.

⁸⁸ Dans ce même ordre d'idées, il a ainsi été constitué un syndicat mixte entre Evreux Porte de Normandie et la communauté de communes de Conches, ce syndicat mixte étant signataire d'un contrat tripartite avec le Conseil régional et le Conseil départemental de l'Eure.

⁸⁹ Il s'agit en l'occurrence du « rapport » qui doit dresser un état des lieux régional.

réalisé avec soin et attention. Ce diagnostic doit également servir de base à l'élaboration, elle aussi prévue, de cartes synthétiques dont le rôle est de matérialiser les problématiques.

Ce diagnostic préalable devra non seulement reposer sur des indicateurs usuels classiques (démographie, richesse, économie, environnement, logement, ...) mais aussi intégrer des paramètres d'information sur la transformation des modes de vie, en particulier pour mesurer les nouvelles solidarités et les approches éco-responsables, via notamment le recours à des indicateurs de développement humain (IDH).

C'est donc un exercice déterminant pour la réflexion régionale et ce d'autant plus que ce SRADDET s'adresse à un territoire recomposé et à certains égards nouveau. Enfin, la réalisation d'un diagnostic est une phase préalable indispensable à la mise en place d'un processus d'évaluation en permettant la fixation d'indicateurs lesquels permettront un suivi de l'état de progression et de réalisation du SRADDET.

4.1.6. Mettre en œuvre une contractualisation novatrice

La politique d'aménagement du territoire d'ores et déjà mise en œuvre par le Conseil régional repose sur la passation de contrats tripartites (Région-Département-EPCI ou PETR) établis pour une durée de cinq ans. Si le recours à ce type d'engagement pour contribuer à l'édification d'un aménagement des territoires partagé constitue un choix judicieux, il importe que ces mêmes contrats reposent sur des contenus de nature à favoriser tant leur efficacité que leur appropriation.

A ce propos, le CESER entend formuler quelques observations.

101

Il considère ainsi indispensable d'inciter les territoires de contractualisation à entreprendre des démarches de diagnostic, comme c'est le cas par exemple actuellement dans les EPCI du département de l'Eure. Une telle procédure est incontestablement utile car elle permet, d'une part, aux décideurs de s'approprier des territoires qui pour beaucoup d'entre eux ont vu leurs dimensions être modifiées ; d'autre part, la connaissance fine des territoires détermine la prise en compte de certaines spécificités (démographiques, économiques et aussi sociologiques⁹⁰), d'atouts ou au contraire de carences et de menaces. Elle peut donc faciliter l'acculturation des élus aux enjeux de l'aménagement de leurs territoires de même, bien entendu, que le lancement de projets utiles au développement ou à la qualité de vie desdits territoires.

Il souhaite également que le cadre de contractualisation tel que défini en décembre 2016⁹¹ ne soit appliqué de façon par trop restrictive. Il donne en effet la préférence au sein des futurs contrats aux projets d'investissement et structurants. Il conviendrait cependant de ne pas exclure certaines initiatives. En ce sens, au-delà des équipements à proprement parler, des projets liés aux domaines culturel, éducatif, à l'économie de proximité, à la constitution de réseaux, au renforcement de l'ingénierie territoriale... doivent aussi pouvoir être pris en compte. De même, les préoccupations d'écoconditionnalité devront être prises en considération au sein des futurs contrats. Plus généralement, les préoccupations d'innovation et d'expérimentation devront participer de la philosophie générale dont procède cette nouvelle génération de contrats territoriaux.

⁹⁰ En intégrant notamment des Indicateurs de Développement Humain (IDH).

⁹¹ Lors de l'examen de la nouvelle politique régionale en direction des territoires. Session du 15 décembre 2016.

A ce propos, les actions relevant de la préservation-valorisation de l'environnement doivent aussi être considérées comme structurantes. De la sorte, ce qui a trait au déploiement par exemple des trames vertes et bleues, à la réduction de la vulnérabilité des territoires (notamment littoraux) face au changement climatique pour limiter l'étendue des dommages occasionnés, aux projets de restauration ou de protection des milieux, ... devra être à ce titre pris en compte.

Il est aussi indispensable de donner aux différents contrats d'un même ensemble géographique une cohérence. La réflexion du CESER la montre, il existe des problématiques, des handicaps ou des facteurs communs à des territoires contigus qui nécessitent, pour être solutionnés ou améliorés, le développement de projets coordonnés. C'est là toute la difficulté d'une contractualisation qui est tributaire du rythme de chacun des EPCI. Pour autant, le CESER observe que certains EPCI ont créé récemment des ententes comme c'est le cas avec l'entente Risle-Pays d'Auge ou avec le syndicat mixte déjà cité réunissant Evreux Porte de Normandie et Conches. Ces recherches de complémentarité et de collaboration doivent, dans la mesure du possible, limiter les projets redondants et contrebalancer les situations inévitables de concurrence aujourd'hui observées entre territoires.

S'il est nécessaire de donner de la cohérence aux contrats d'un même ensemble géographique, il est tout autant indispensable de ne pas négliger les projets ou idées émanant de groupes de citoyens ou d'associations. Agir en ce sens donnerait à tout ou partie des contrats un contenu ascendant et citoyen qui ne peut que contribuer au caractère participatif que doit revêtir toute politique d'aménagement du territoire.

Enfin, le processus de contractualisation devra tenir compte des relations que les territoires limitrophes de la Normandie entretiennent nécessairement avec les territoires et les régions voisines.

4.1.7. Soutenir le dynamisme des villes moyennes

La Normandie présente la caractéristique, plus prononcée que dans bien des régions françaises, de disposer d'un maillage plutôt dense de villes moyennes ; ces dernières proposent en effet des activités économiques dispensatrices d'emplois, structurent, animent et répondent finalement de façon globalement satisfaisante à la demande de services (du moins pour les services courants) et d'aménités. Les enquêtes menées et en cours dans le cadre de la mise en œuvre des schémas départementaux d'accessibilité aux services au public (SDAASP) viennent globalement corroborer ce jugement de valeur.

Toutes proportions gardées, ces villes jouent, pour le territoire qu'elles irriguent, un rôle comparable à celui des grandes agglomérations et autres métropoles à l'échelle d'une région entière.

Elles contribuent, avec bien entendu les très grandes villes, à l'ossature de la Normandie. Leur répartition assez homogène sur le territoire régional (à l'exception sans doute d'une zone située au Nord-Est du département de la Seine-Maritime) permet donc d'éviter la présence d'espaces dépourvus de points d'appui.

Ces villes sont en effet de véritables points d'ancrage économique. Certaines d'entre elles rassemblent même un nombre d'emplois substantiel. Par exemple, la commune centre de Vire-Normandie, située dans le sud-ouest de la région, dispose approximativement d'autant d'emplois

qu'elle compte d'habitants, c'est-à-dire un chiffre supérieur à 10 000. Pont-Audemer à certains égards présente un profil comparable avec en particulier un redressement économique opéré sur la période antérieure ce qui tend à prouver que ces villes détiennent de réelles capacités de résilience.

Au plan strictement démographique, les villes moyennes et leur proximité rassemblent une population globalement importante. Si l'on se réfère aux 22 villes retenues⁹² par le Conseil régional dans le cadre de sa politique d'aménagement du territoire, elles comptent ainsi avec leurs aires urbaines⁹³ plus de 800 000 habitants.

Néanmoins, elles présentent des fragilités et même des faiblesses. Elles sont en effet plus ou moins bien connectées aux réseaux de communication et de télécommunication. Elles abritent des activités économiques, surtout celles à caractère industriel, qui peuvent souffrir parfois d'un fort degré d'exposition à la concurrence internationale. Elles peinent également à attirer les professions d'encadrement, que cela soit dans le domaine industriel ou tertiaire, comme c'est par exemple le cas pour les services médicaux. A ce propos, la présence en leur sein de médecins généralistes et de spécialistes ainsi que de chirurgiens-dentistes est de plus en plus problématique. L'évolution de la présence hospitalière, à la fois en termes d'établissements et de types de soins dispensés, constitue elle aussi une vraie préoccupation. Il faut à ce sujet préciser que le nombre de groupements hospitaliers (11) est bien inférieur au nombre total de ces villes moyennes. Même si ces groupements rassemblent chacun plusieurs unités hospitalières distinctes autour d'un établissement d'appui, ils déterminent une offre centralisée de soins au bénéfice d'ensemble territoriaux dépassant l'aire influence de chacune des villes moyennes.

Enfin, ces villes moyennes et leurs aires urbaines présentent toutes ou presque un solde migratoire négatif voire très négatif en particulier pour les populations jeunes, ce qui est préoccupant.

103

Les villes moyennes nécessitent donc de la part des pouvoirs publics une attention toute particulière. Elles apportent des activités économiques, des services et des aménités qui équilibrent et complètent ceux proposés par les plus grandes villes. Elles évitent à la Normandie de ressembler à d'autres régions constituées d'une ou de deux métropoles et d'espaces interstitiels modestement voire faiblement peuplés et équipés.

Qu'ils s'agissent des moyens de communications et de télécommunications, de formation et de soins, de développement économique et plus généralement de l'offre de services au public, les villes moyennes doivent faire l'objet d'un chapitre particulier au sein du SRADDET. D'ailleurs, compte tenu des investissements réalisés ces dernières décennies par la puissance publique au profit de ces agglomérations, ce serait un usage peu clairvoyant des fonds publics que de les laisser périliter.

4.1.8. Agir en faveur d'un renforcement de l'ingénierie territoriale

Face à l'importance des enjeux de développement, à la complexité administrative croissante, aux modes de financement de plus en plus fréquemment basés sur des appels à projets, les besoins en ingénierie territoriale sont patents.

⁹² Sélection opérée sur la base d'une moyenne pondérée du potentiel financier agrégé par habitant (PFIA/hab) pour les EPCI les concernant au 1^{er} janvier 2017.

⁹³ L'aire urbaine est un ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave constitué d'un pôle urbain de plus de 10 000 emplois et des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaillent dans un pôle ou dans des communes de celle-ci.

S'il est vrai que du fait de la recomposition territoriale, de nombreux EPCI et de plus en plus de communes sont en mesure de disposer des moyens humains et techniques indispensables, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre de collectivités territoriales restent en position de faiblesse par rapport aux exigences précédemment citées.

La mise en place au niveau des conseils départementaux (Seine-Maritime Attractivité, Mission Ingénierie 27, Ingénierie 61 ...) de structures opérationnelles à même de répondre ou d'orienter les collectivités en demande d'information ou de compétences correspond, du moins en partie, à cette préoccupation. En ce sens, les Conseils départementaux peuvent jouer un rôle d'intermédiation que leur grande proximité des territoires rend plus légitime à exercer et sans doute plus efficace. Il faut aussi signaler que la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC), présente dans les deux ex-régions normandes, délivre aux collectivités des services de conseil⁹⁴. De même, le réseau des compagnies consulaires propose des services d'appui (via des conventions de partenariat) auxquels les collectivités territoriales peuvent faire appel. Enfin, les quatre Parcs Naturels Régionaux (PNR) normands mettent à disposition des collectivités situées dans leurs périmètres et des autres acteurs du développement de ces territoires leurs équipes techniques et offrent ainsi une forme complémentaire d'ingénierie territoriale.

Pour sa part, le Conseil régional se doit donc de participer au processus de renforcement de l'ingénierie territoriale, surtout au profit des EPCI et des communes qui en sont le moins dotés. Sa contribution au financement de ce type de prestation ne doit pas être considérée comme une dépense de fonctionnement. Il s'agit en réalité d'une forme de pré-investissement qui, d'une part, peut favoriser des économies en termes de minoration des frais d'études et, d'autre part, susciter l'émergence au sein des collectivités et des intercommunalités de projets mieux calibrés et partagés.

Il convient selon le CESER de poursuivre dans cette voie qui, seule, est à même de procurer aux collectivités et porteurs de projets concernés la possibilité de renouer avec le dynamisme. Il s'agit d'une véritable mesure d'équité territoriale.

Dans le même ordre d'idées, le recours de plus en plus fréquent aux procédures d'appel à projets constitue une forme d'avantage donné aux entités les mieux dotées en ingénierie ; en disposant des services susceptibles d'exercer une veille, de procéder à une réflexion préalable, de constituer des dossiers, ces mêmes collectivités sont favorisées et bénéficient de crédits, de subventions et de concours qui, *in fine*, ne font que renforcer leurs avantages structurels.

Enfin, et ce n'est pas le moindre argument, l'amélioration de l'offre en ingénierie est à même de permettre à la Normandie de tirer un meilleur parti des subsides européens et donc d'utiliser pleinement les possibilités de crédits communautaires qui lui sont possiblement alloués. Il faut souligner à ce propos que la Normandie et en particulier sa fraction occidentale est largement concernée par les fonds issus du FEADER et du FEDER, lesquels souvent concernent des collectivités et des porteurs de projets qui ne disposent pas *a priori* de moyens suffisants en ingénierie d'accompagnement desdits projets.

⁹⁴ En particulier, la CDC dispose d'un portail dénommé « Territoires Conseils » et peut octroyer des prestations de conseil aux communes de moins de 10 000 habitants et aux EPCI quelle que leur taille.

4.2. Formation, connectivité, mobilités et présence médicale, quatre préoccupations stratégiques pour un aménagement du territoire plus équilibré et équitable

Un aménagement du territoire régional équilibré et équitable requiert la mise en œuvre d'un ensemble étoffé de mesures et de politiques, certaines transversales, d'autres sectorielles. Mais aux yeux du CESER, au travers notamment de la réflexion qu'il a menée à l'occasion de cette saisine, il est apparu que certaines politiques ou certains enjeux revêtent une importance majeure, soit parce qu'ils répondent à des nécessités stratégiques, soit parce qu'ils font suite à des revendications légitimes et profondes exprimées par la population.

Il faut toutefois de préciser que les préconisations ou les orientations retenues dans cette ultime partie du rapport du CESER sur l'équilibre des territoires obéissent à une logique d'aménagement du territoire et non à une logique sectorielle. En ce sens, dans le domaine de la formation, c'est plus la question de la localisation de l'offre de formation qui a retenu l'attention du CESER que les types de formation par elles-mêmes.

Quatre domaines d'intervention ont ainsi plus particulièrement retenu l'attention du CESER, en l'occurrence la formation, les impératifs de connectivité et de mobilités (au sens des facilités de transports) et la présence médicale. Ces thématiques sont à la fois transversales (la formation), structurantes (connectivité et mobilité) et liées à la qualité de vie (la présence médicale). De la sorte, la question de la formation constitue pour la Normandie un enjeu stratégique et le comblement des retards observés en la matière doit lui permettre de progresser dans un large ensemble de domaines. Les préoccupations de connectivité et de mobilités répondent à des nécessités structurantes et constituent en quelque sorte désormais des prérequis au développement et à l'attractivité de la région. Enfin, une présence médicale améliorée est l'expression d'une revendication légitime de la population qu'elle soit urbaine, périurbaine ou issue des zones rurales. De surcroît, cette dernière problématique sous-tend à terme des enjeux de qualité de vie et de santé publique.

105

4.2.1. Poursuivre et intensifier les efforts accomplis au profit d'une élévation générale des niveaux de formation

Les constats opérés dans la troisième partie de ce rapport (voir en 3.2.7) incitent à considérer que la problématique de la formation en Normandie revêt un caractère à la fois primordial et stratégique. Comment en effet envisager le développement et le dynamisme régional, au sens large du terme, sans qu'ils soient précédés, accompagnés et favorisés par une amélioration notable des niveaux de formation initiale et professionnelle de la population et en particulier de la population jeune. Qu'il s'agisse de la proportion insuffisamment élevée de jeunes poursuivant des études supérieures ou, à l'inverse, de la proportion trop élevée de jeunes (de 20 à 24 ans) non diplômés, pour ne prendre que ces exemples, la situation de la Normandie est préoccupante. Même s'il faut convenir que la proximité de l'Île-de-France, de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire explique en partie les phénomènes migratoires affectant les populations jeunes en quête de formations supérieures, le différentiel (environ 3 points) entre la Normandie et les régions de province reste considérable et pénalisant. Plus largement, cette appétence toute relative pour les études, même si elle constitue un fait culturel, doit être analysée pour être mieux surmontée.

Nombreux sont les rapports et les avis du CESER de Normandie (et ceux produits récemment encore par les ex-CESER de Basse et de Haute-Normandie⁹⁵) qui proposent des orientations et des préconisations pour améliorer et remédier à cette situation dommageable à la fois pour la Normandie et ses territoires.

Certaines de ces propositions et suggestions répondent à des préoccupations plus générales d'aménagement du territoire. Ainsi, à l'occasion de l'élaboration du SRADDET, la question de l'offre territoriale de formation et des continuum de formation au sein des territoires gagnerait à être intégrée au diagnostic régional. Ce type d'analyse comparative est généralement riche en enseignements tant au plan de la compréhension des trajectoires de formation que de l'adéquation emploi-formation. Il faut à ce propos signaler le constat assez régulièrement opéré d'une inadéquation relative entre les formations professionnelles dispensées dans les territoires et l'offre globale d'emplois laquelle affecte négativement leur potentiel d'emploi et leur dynamisme.

Ces visions globalisées ne sauraient toutefois être limitées aux territoires de contractualisation pris individuellement mais étendues à des bassins de vie dans leur acception large. Il s'agit donc en la matière de favoriser les décroissements et de rechercher les synergies.

Dans le même ordre d'idées, la question d'une répartition des formations bac +2 et bac +3 plus étendue au sein des territoires mériterait d'être prise en considération à l'occasion du SRADDET. Cette forme de délocalisation universitaire (y compris les classes préparatoires et les BTS), notamment mise en œuvre en ex-Basse-Normandie, semble être à même de favoriser du fait de la proximité qu'elle autorise la poursuite d'études universitaires en particulier pour les jeunes issus de ménages aux revenus modestes ; elle peut également contribuer au dynamisme et à l'attractivité des villes moyennes. Toutefois, le dispositif Admission Post Bac (APB), actuellement en vigueur, n'incite pas obligatoirement les collectivités et les universités à s'inscrire dans de telles stratégies.

Egalement, ce qui a trait à l'enseignement à distance comme moyen d'étendre la gamme des formations proposées aux jeunes sur la totalité du territoire devrait être expérimenté puis développé. Cette préconisation reste tributaire à la fois de l'équipement des établissements scolaires et de la qualité de connectivité des territoires (en THD notamment). Comme cet exemple le prouve, les questions d'aménagement du territoire présentent une grande transversalité et nécessitent des complémentarités. L'enseignement à distance illustre cette problématique globale.

Il en va de même de la préoccupation des transports scolaires, nouvelle compétence transférée par la loi NOTRe aux Régions. L'optimisation des transports scolaires en termes de desserte des infra-territoires, de fréquence, de durée et d'intermodalité, doit être recherchée. Elle constitue un facteur d'amélioration de la formation et des conditions de formation. Elle doit tendre ainsi à réduire les différences qui séparent les élèves situés en milieu urbain de ceux habitant en zones rurales et semi-rurales.

Dans le domaine du numérique mais au-delà des capacités d'intervention du Conseil régional, il importe d'inciter l'Education Nationale à développer en fonction des opportunités les options de type « Informatique et Création Numérique -ICN- et Informatique et Sciences du Numériques -ISN- »

⁹⁵ Parmi les plus récents, il faut citer ceux ayant trait aux trajectoires scolaires, universitaires et professionnelles des jeunes Bas-Normands (2012), le rapport du CESER de Haute-Normandie sur la jeunesse (2015), les rapport et contribution des deux CESER sur le décrochage scolaire (2015), ...

et plus généralement les enseignements d'accompagnement à l'usage du numérique⁹⁶. Il y a dans l'attention portée sur les formations liées au numérique, notamment celles à caractère transversal, un véritable enjeu d'aménagement du territoire.

La question des internats mérite aussi d'être prise en considération au sein du SRADDET. Un usage accru de ce mode d'accueil des élèves avec un choix de localisation de ces structures obéissant à des préoccupations de couverture territoriale optimisée est une option à ne pas négliger. Le bénéfice en termes de résultats scolaires et de poursuite des études par les élèves en ayant bénéficié est souvent favorable. Au-delà de la création ou de l'extension des capacités d'accueil en internat, des solutions alternatives pourraient être envisagées comme par exemple la passation de conventions avec les résidences habitat jeunes ou toute autre structure susceptible d'offrir un service d'accueil vis-à-vis des jeunes en formation.

4.2.2. Des territoires connectés dans les meilleurs délais, un véritable impératif d'aménagement du territoire.

S'il est un domaine dans lequel il est indispensable d'accéder à un niveau d'équipement et de couverture territoriale satisfaisant, c'est bien celui de la connectivité. Il est inutile de rappeler ici l'importance de cet enjeu. Il est tout simplement stratégique à la fois pour les territoires et pour le dynamisme et l'attractivité de la Normandie et de ses entreprises de même que pour le quotidien de ses habitants. Si le risque à terme est bien celui du maintien des fractures observées pour le numérique et le mobile, les degrés d'urgence selon les territoires varient. Pour des motifs tenant à la stratégie choisie par les gouvernements successifs pour équiper le territoire, il apparaît que la problématique la plus cruciale se pose pour les territoires les moins urbanisés et densément peuplés.

107

Bien que chef de file de l'aménagement du territoire, le Conseil régional en ce domaine est un partenaire à part entière mais non le maître d'ouvrage de l'aménagement numérique et en particulier de l'installation des infrastructures, tâche qui revient directement ou indirectement aux Conseils départementaux et aux opérateurs (Orange, ALTICE-SFR). Dès lors, le rôle de la Région est de coordonner et de favoriser par des dispositifs incitatifs l'accélération de l'installation de la fibre optique sur l'ensemble des territoires.

Comme cela a été montré en partie III de ce rapport (3.2.5), les niveaux actuels d'accès au haut et au très haut débit s'améliorent et ne cessent d'être révisés à la hausse ; pour autant, l'échéance de complétude des réseaux d'initiative publique (RIP) pour la Normandie, dans l'état actuel de certains plans départementaux, est celle des années 2030. Il demeure donc un fort risque que certains usages ne puissent pas se développer à cause de problèmes de couverture y compris pour la téléphonie mobile.

Pour le CESER, il est indispensable que les Conseils départementaux et/ou les syndicats mixtes en charge du développement du numérique fassent en sorte que le rythme de déploiement s'accélère. Des objectifs temporels ramenés aux années 2022-2025 doivent être envisagés. Cela suppose de la part des collectivités, notamment départementales, des efforts sans précédents et cela en dépit de finances tendues.

⁹⁶ Voir à ce propos le rapport du CESER de Normandie sur « le Numérique en formation » rapporteur Martine Louveau. Novembre 2017.

Par ailleurs, il serait éminemment souhaitable que les obligations pesant sur les opérateurs soient effectivement suivies d'effet, les attermoissements de ces derniers observés les années précédentes ayant généré des retards qui aujourd'hui pèsent sur le niveau de couverture.

Par souci de cohérence avec ses précédentes préconisations, le CESER considère également indispensable que certains sites que l'on peut considérer comme stratégiques (établissements scolaires, établissements de santé, ...) bénéficient d'une priorité de raccordement.

De même, la proposition de mettre en place des compléments de financements régionaux, tels que le Conseil régional l'a proposé, au profit des collectivités qui accélèrent le processus de déploiement est partagée et soutenue par le CESER.

Si le déploiement de la fibre optique nouvelle génération doit être privilégié, il convient de ne pas négliger, là où cela constitue soit un plus, soit un substitut indispensable à la couverture de certaines zones, les modes de connexion de type satellite, 4-5 G fixe et l'accroissement de capacité du filaire.

Deux dernières observations et préconisations doivent être formulées. La première a trait à la poursuite du développement de tiers-lieux autrement dit de sites d'usage. Ces dispositifs physiques de co-working, de médiation numérique, hébergeant des fablab, ... sont pour les territoires les moins urbanisés des interfaces indispensables à même de produire des effets leviers de développement et d'innovation. Il faut donc démultiplier ces infrastructures d'usage. En second lieu, si le déploiement de la fibre apparaît une priorité incontestable, la poursuite de l'amélioration de la couverture mobile ne doit pas être négligée. Trop de zones restent en situation de couverture insatisfaisante. Là aussi, une pression accrue exercée sur les opérateurs par les autorités administratives serait la bienvenue.

4.2.3. Faciliter les mobilités pour lutter contre l'enclavement

Prendre en compte dans le SRADDET les préoccupations de mobilité apparaît être un pendant indispensable à l'optimisation de la couverture numérique de l'ensemble des territoires constituant la Normandie.

Dans cette réflexion sur l'équilibre des territoires, sous l'angle des moyens de communications, il s'avère assez délicat de proposer un ensemble détaillé de préconisations d'autant que les futurs schémas ayant trait aux communications (SRI et SRIT), qui seront intégrés au SRADDET, ne sont pas encore élaborés. Toujours est-il que le Conseil régional devra gérer à la fois des exigences de proximité (interterritoriales et interdépartementales) et la nécessité d'optimiser les relations extrarégionales.

Néanmoins, le CESER entend émettre quelques observations et orientations à ses yeux essentielles en matière de transports (y compris en commun) et de communications de nature à améliorer l'aménagement du territoire régional.

Déjà soulignée à plusieurs reprises dans ce document, la concrétisation dans le moyen terme du projet de LNPN est indispensable notamment pour doter l'Axe Seine d'un mode de transport efficace et représentatif d'une certaine modernité. Le développement régional est étroitement lié à l'aboutissement de ce projet et l'image même de la Normandie peut en bénéficier.

L'amélioration des liaisons interdépartementales revêt aussi une importance indéniable, d'une part parce que des liaisons incomplètes existent encore (Caen-Flers) et, d'autre part, parce que les nouvelles dimensions de la Normandie induisent le développement potentiel de relations nouvelles entre capitales et/ou villes moyennes. Cette remarque vaut bien entendu pour la qualité des relations ferroviaires entre Caen et Rouen. Plus largement, la constitution d'une métropole Caen-Le Havre-Rouen est tributaire d'une amélioration significative des moyens de transports reliant ces trois grandes agglomérations.

Ce qui vaut pour les infrastructures vaut également pour les services de transports en commun qu'ils soient routiers ou ferroviaires. Le renforcement de certaines lignes, l'ouverture d'autres lignes sont autant de nécessités pour lutter à la fois contre l'enclavement de certains territoires et des populations notamment celles dotées de revenus modestes. Le développement économique, l'accès de la population aux services au public et la revendication globale d'une mobilité facilitée requièrent la recherche de tarifications attractives et relativement uniformes, dans le cadre d'une intermodalité accrue, ce malgré un contexte de finances publiques contraintes.

En la matière, la prise en compte des problématiques de transport affectant les territoires et les populations les plus enclavées, généralement celles situées en milieu rural, constitue un véritable enjeu. Il s'agit d'inciter et d'accompagner les territoires eux-mêmes dans un processus d'amélioration de leur offre propre de transports (taxi-bus, covoiturage, ...) et de faire en sorte que ces mêmes territoires puissent accéder plus aisément à des moyens de transport inter-territoriaux.

Les futurs schémas relatifs aux infrastructures de transport et à l'intermodalité (SRIT et SRI) devront intégrer ces préoccupations et dessiner un maillage voire un tressage de moyens de communications permettant à tout habitant d'être à proximité relative d'un axe et/ou d'un moyen de transport.

109

Enfin, les circulations douces et alternatives ne devront pas pour autant être négligées, notamment à l'échelle des territoires. Il appartient à la Région, selon les territoires, d'en faire un facteur structurant ou d'en laisser le financement aux autres acteurs au sein des futurs contrats.

4.2.4. Une présence médicale à rétablir impérativement, une véritable nécessité et une revendication partagée

La stabilité observée du nombre de médecins en activité en France ⁹⁷ cache de fortes disparités, lesquelles ne cessent de s'aggraver. D'une part, il y a de plus en plus de médecins temporairement sans activité et, d'autre part, le nombre de médecins généralistes décline de façon continue. Non seulement cette tendance à la baisse est significative (-8 % entre 2007 et 2016) mais encore est-elle plus sensible en Normandie (voir chapitre 3.2.4) et dans certaines catégories de territoires, ceux de nature rurale n'étant pas les moins affectés par cette évolution dommageable. Les constats et surtout les projections opérées en ce domaine sont implacables, du moins pour la Normandie. Ainsi, les proportions de médecins généralistes âgés de plus de 55 ans sont telles que se profile à court et à moyen termes le risque réel de l'émergence de véritables déserts médicaux dans un nombre croissant de territoires.

⁹⁷ 215 583 médecins en activité recensés en 2016 avec une évolution de -0,4 % entre 2007 et 2016 selon le Conseil National de l'Ordre des Médecins.

Des mesures pour lutter contre ces tendances ont été mises en œuvre depuis le début des années 2 000. Avec l'Etat, via notamment des révisions successives des *numerus clausus*, la Sécurité Sociale avec la mise en place de dispositifs, nombreux, d'incitation à l'installation dans les zones en sous-densité, les collectivités territoriales avec d'autres mesures pour compléter les précédentes, tous ont cherché à infléchir cette tendance à la concentration de l'offre médicale en zones urbaines et en grandes agglomérations. Pour autant, la situation au quotidien n'a cessé de se dégrader au sein des territoires souvent ruraux et des villes moyennes.

Au-delà de l'enjeu de santé publique⁹⁸, une présence médicale stabilisée et améliorée est une nécessité pour la qualité de vie des Normands et plus largement pour l'attractivité des territoires.

Le CESER considère à ce propos que la situation de dégradation actuelle (et à venir), malgré les mesures déployées, n'évoluera qu'à la marge si, au niveau de l'Etat, aucune mesure tendant à infléchir et à réguler les modes d'installation des médecins libéraux n'est mise en œuvre. Le CESER rappelle à ce propos que de telles mesures sont déjà déployées à l'endroit des masseurs-kinésithérapeutes⁹⁹ et des infirmiers, mesures visant à ne pas encourager l'installation en zones suffisamment dotées. C'est seulement si des mesures de régulation sont prises qu'il sera possible d'enrayer les tendances actuelles.

Dans l'attente de la finalisation du Plan Régional de Santé (PRS) fin 2017, le CESER voudrait insister également sur des orientations qu'il juge à même d'inciter les professionnels de santé à s'implanter sur l'ensemble du territoire. En l'occurrence, le déploiement des maisons de santé et en particulier des Pôles de Santé Libéraux Ambulatoires (PSLA) doit être poursuivi et si possible intensifié à la condition toutefois qu'ils reposent sur des projets territoriaux médico-sociaux partagés. Il convient donc de resserrer plus encore le quadrillage régional en la matière.

110

L'amélioration de l'offre de soins passe également par une prise en compte, de la part de la Région notamment, des innovations et des nouvelles formes d'organisation qui émergent consécutivement à la dernière loi de santé. Il en va ainsi des équipes de soins primaires (ESP) et des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) qui constituent des réponses à l'exigence des jeunes médecins de s'installer là où les professionnels de santé sont les mieux organisés. Par ailleurs, l'accompagnement par la Région des actions mises en place par les universités (par exemple en direction de l'organisation de stages pour les étudiants en médecine générale et de leur accueil) ou encore le soutien au guichet unique de l'installation des professions de santé participent du même type de préoccupation.

Le développement de la télémédecine, auxiliaire technique majeur pour les établissements sanitaires et sociaux, est également une réponse adaptée aux problèmes de présence médicale dans les territoires. C'est une solution appropriée pour certaines pathologies à la condition toutefois que le très haut débit se déploie de façon suffisamment dense et rapide sur l'ensemble du territoire normand. Néanmoins, s'il s'agit d'une évolution indispensable, elle ne doit pas occulter la nécessité de maintenir une présence médicale suffisante.

⁹⁸ Voir à ce propos le rapport sur l'Etat de santé de la population en France en 2017, étude réalisée par le Ministère des Affaires Sociales (DREES – Direction de la recherche, des Etudes, de l'Evaluation et des Statistiques) et comportant un focus sur chacune des régions.

⁹⁹ Voir à ce propos l'arrêté du 10 janvier 2012.

Par ailleurs, l'aide à l'ouverture de cabinets secondaires, le salariat des médecins, l'accueil en stage d'étudiants médecins, en particulier au sein de cabinets de médecine générale, devront aussi être favorisés par des politiques d'accompagnement adaptées.

Liste des sigles

APB	Admission Post Bac
AE	Autorisation d'Engagement
ANRU	Agence Nationale de Renouvellement Urbain
APCR	Aide aux Petites Communes Rurales
ARCEP	Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes
ARS	Agence Régionale de Santé
CAP	Certificat d'Aptitude Professionnelle
CAPT	Conférence de l'Action Publique Territoriale
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDR	Comité Départementaux de la Ruralité
CREFOR	Centre Ressources Emploi FORMation
CGCT	Code Général des Collectivité Territoriales
CGET	Commissariat Général à l'Egalité des Territoires
CIAT	Commissariat Interministériel à l'Aménagement du Territoire
CIR	Conseil Interministériel aux Ruralités
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de Plan Etat Région
CPIER	Contrat de Plan Inter-Régional Etat Région
CPRDFOP	Contrat de Plan régional de développement des Formations et de l'Orientation Professionnelle
CPS	Contrat Pôles de Service
CPTS	Communauté Professionnelle Territoriale de Santé
CTAP	Conférence Territoriale de l'Action Publique
CVAE	Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises
CUCS	Contrats Urbains de Cohésion Sociale

DADS	Déclarations Annuelles des Données Sociales
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DETR	Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux
DGIFP	Direction Générale des Finances Publiques
DGF	Dotation Globale de Fonctionnement
DGE	Dotation Globale d'Equipement
DNP	Dotation Nationale de Péréquation
DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DREES	Direction de la Recherche, des Etudes, de l'Evaluation et de la Statistique
DSR	Dotation de Solidarité Rurale
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale
EDF	Electricité de France
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
ESP	Equipe de Soins Primaires
FDADT	Fonds Départemental d'Aide au Développement des Territoires
FEADER	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FEAMP	Fonds Européen pour les Affaires maritimes et la Pêche
FIR	Fonds d'Investissement Rural
FISAC	Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce
FSE	Fonds Social Européen
FSIL	Fonds de soutien à l'Investissement Local
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
GHR	Groupement Hospitalier Régional
HAROPA	Le Havre-ROuen-PAris
IDH	Indice de Développement Humain
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
LNPN	Ligne Nouvelle Paris Normandie

LOLF	Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique et d’Affirmation des Métropoles
MSP	Maison des Services Au Public
NOTRe	Nouvelle Organisation Territoriale de la République
OFTHD	Observatoire France Très Haut Débit
ORS	Observatoire Régional de la Santé
PAT	Prime d’Aménagement du Territoire
PETR	Pôle d’Equilibre Territorial et Rural
PNR	Parc Naturel Régional
PRS	Plan Régional de Santé
PRPGD	Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets
PSLA	Pôle de Santé Libéral Ambulatoire
PTT	Poste Téléphone et Télécommunications
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RIP	Réseau d’Initiative Publique
SDAASP	Schéma Départementaux d’Amélioration de l’Accessibilité des Services au Public
SIG	Système d’Information Géographique
SMA	Seine-Maritime Attractivité
SNCF	Société Nationale des Chemins de Fer
SRADDET	Schéma Régional d’Aménagement, de Développement Durable et d’Egalité des Territoires
SRATER	Stratégie Territoriale de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche
SRCAE	Schéma Régional Climat Air Energie
SRDEII	Schéma Régional de Développement Economique, des Entreprises, de l’Internationalisation et de l’Innovation
SRI	Schéma Régional de l’Intermodalité
SRIT	Schéma Régional des Infrastructures et des Transports

TDENS	Taxe Départementale sur les Espaces Sensibles
TGV	Train à Grande Vitesse
URSSAF	Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
ZRR	Zone de Revitalisation Rurale
ZRU	Zone de revitalisation urbaine
ZUS	Zones Urbaines Sensibles