

La planification dans la région D'Alençon

Synthèse et enjeux

15 septembre 2004

Rapport de stage
Réalisé par Florence Cau
Étudiante en 3^e année de Magistère en aménagement du territoire
Centre d'Etudes Supérieures en Aménagement de Tours

RAPPORT
DE STAGE

SOMMAIRE

- 1. LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION DANS LA REGION D'ALENÇON** p.3
 - 1.1. Présentation de l'étude*
 - 1.2. Méthodologie*

- 2. LES GRANDES PROBLÉMATIQUES A L'ÉCHELLE DU PAYS D'ALENÇON** p.6
 - 2.1. Quelques données générales*
 - 2.2. Un maillage équilibré*
 - 2.3. Des disparités spatiales*
 - 2.4. Genèse du Pays d'Alençon*

- 3. PRÉSENTATION DE LA CHARTE DE PAYS** p.10
 - 3.1. Dimension sociale*
 - 3.2. Dimension économique*
 - 3.3. Dimension environnementale*
 - 3.4. Charte de Pays et développement rural*

- 4. PRÉSENTATION DU PROJET D'AGGLOMÉRATION DE LA CUA** P.20
 - 4.1. Dimension sociale*
 - 4.2. Dimension économique*
 - 4.3. Dimension environnementale*
 - 4.4. le projet d'agglomération : régulation des dynamiques urbaines et cadre de vie*

- 5. PRÉSENTATION DE LA CHARTE DU PNR NORMANDIE-MAINE** p.30
 - 5.1. Dimension sociale*
 - 5.2. Dimension économique*
 - 5.3. Dimension environnementale*
 - 5.4. L'approche rurale et environnementale de la charte de PNR*

6. L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS DOCUMENTS p.36

- 6.1. Des thématiques qui se complètent
- 6.2. les recoupements d'un document à l'autre
- 6.3. Des thématiques non abordées ou en contradiction
- 6.4. Quels termes visent ces documents de planification ?

7. SE DOTER D'UN NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION : QUELLE PERTINENCE ? p.41

- 7.1. La planification à travers une autre temporalité
- 7.2. Prendre en compte de façon volontariste et approfondie certains enjeux territoriaux
- 7.3. Des enjeux correspondant à une échelle large
- 7.4. Un point d'appui vers une échelle pertinente : le Pays d'Alençon

8. LE SCOT : LA MISE EN PLACE D'UN RÉFÉRENTIEL COMMUN p.49

- 8.1. Quelques rappels...
- 8.2. Un document adapté aux besoins locaux...
- 8.3. ... et une procédure qui provoque de nombreuses résistances

9. L'AGENDA 21 : UNE DÉMARCHE DE PLANIFICATION NOVATRICE p.59

- 9.1. Présentation des différentes phases de la démarche
- 9.2. Une volonté de dynamiser le territoire
- 9.3. Une démarche encore floue

CONCLUSION DE L'ÉTUDE p.65

BIBLIOGRAPHIE p.66

ANNEXES p.67

1. LES ENJEUX DE LA PLANIFICATION DANS LA RÉGION D'ALENÇON

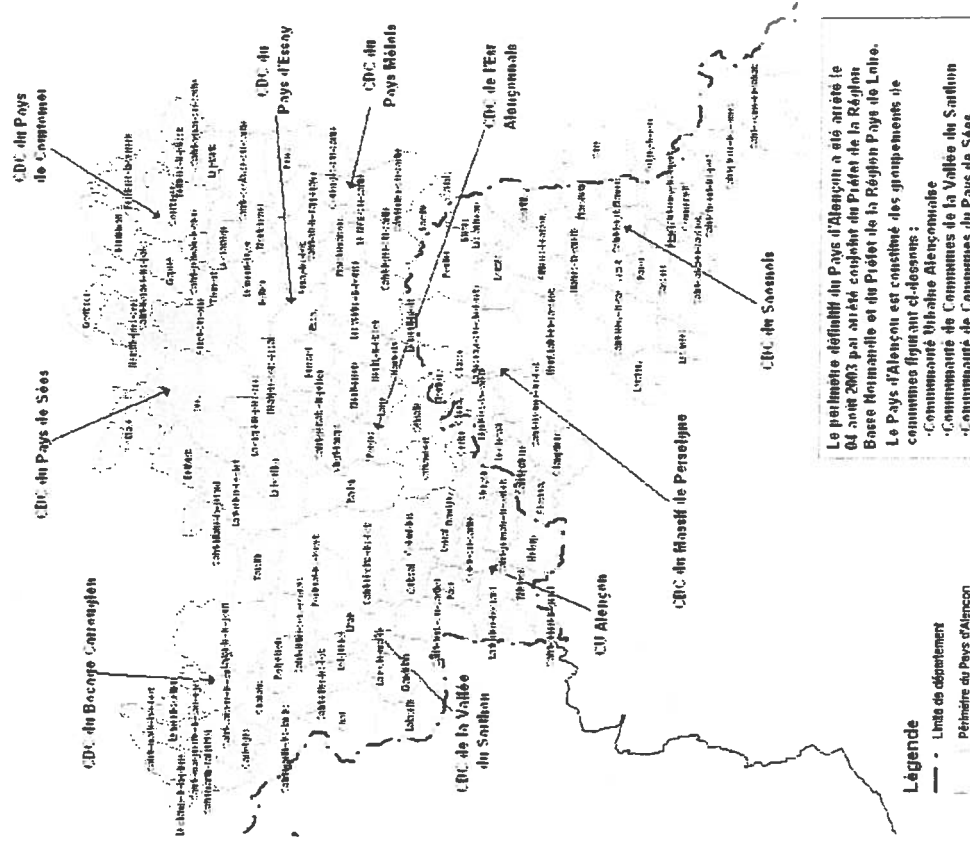
Ce document vise à recenser et analyser les différents documents existant en matière de planification en se plaçant dans une optique de développement durable.

1.1. PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

L'objectif de ce travail est de cerner d'éventuels manques ou des lacunes dans la planification stratégique locale : enjeux non traités, manque d'articulation entre certains acteurs, certaines échelles, certains documents ou certaines problématiques...

A l'heure actuelle, il existe 4 structures ou types de structures compétentes autour d'Alençon :

- **les communes** (voire **les CDC**, qui ont la possibilité de mettre en place des **PLU** intercommunaux) : peu sont passées du **POS** au **PLU**, en conséquence peu ont établi un **PADD** ;
- **la Communauté Urbaine d'Alençon (CUA)** : un projet d'agglomération a été établi à l'échelle de la **CUA**, (sans suite vers un contrat d'agglomération), ainsi qu'un contrat de ville et un **PLH** (en cours d'approbation) ;
- **le Pays d'Alençon** : le projet de territoire du Pays a été validé et a donné suite à une contractualisation ;



Le périmètre défini du Pays d'Alençon a été arrêté le 04 août 2003 par arrêté conjoint du Préfet de la Région Basse Normandie et du Préfet de la Région Pays de la Loire. Le Pays d'Alençon est constitué des groupements de communes suivants :

- Communauté Urbaine Alençonnaise
- Communauté de Communes de la Vallée du Sarthe
- Communauté de Communes du Pays de Sées
- Communauté de Communes du Bocage Cotentin
- Communauté de Communes du Pays d'Essy
- Communauté de Communes du Pays d'Alençon
- Communauté de Communes du Sarthe

Source : BD Cartho, Préfecture de l'Orne et de la Sarthe
Mise à jour : CETE NC, DCT, 2002

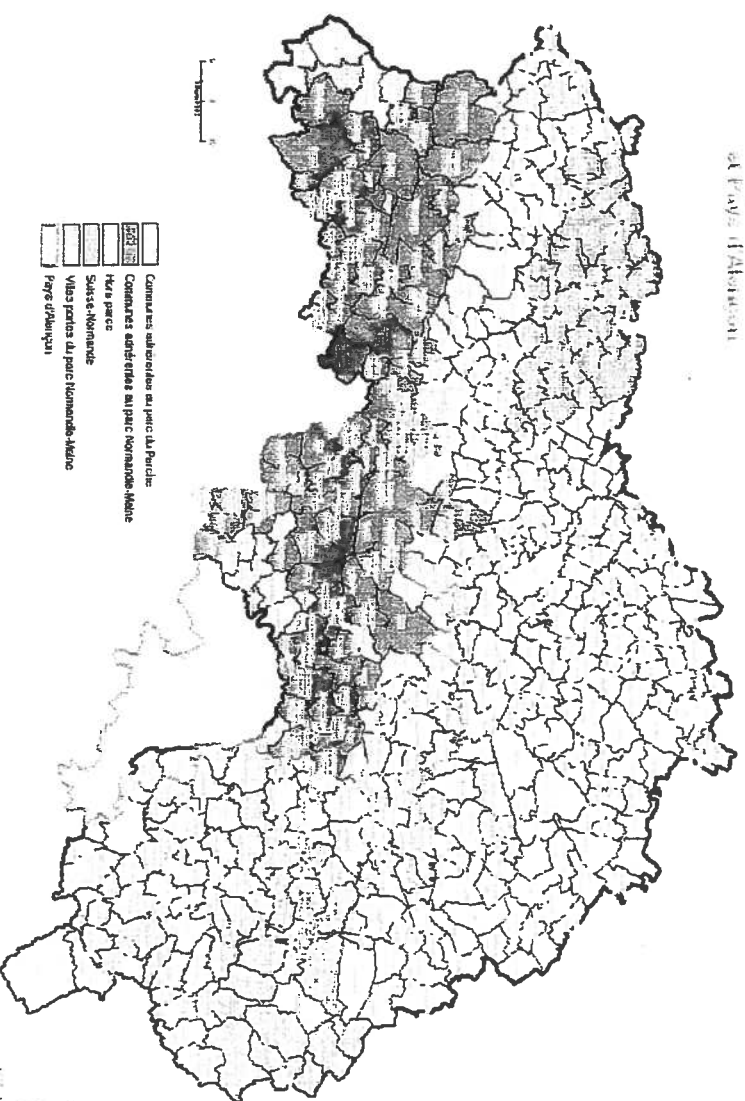
- **Le PNR de Normandie-Maine** : il s'étend sur la bordure sud-ouest de l'Orne, à l'exception d'Alençon et d'une dizaine de communes périphériques, ceignant ainsi l'agglomération ; une charte de PNR est également en place ainsi qu'un contrat.

Chacune de ces structures a mis en place ses orientations stratégiques, et la concertation entre les différents acteurs est sensée permettre d'harmoniser et de mettre en cohérence les objectifs et les moyens de chacun. Toutefois, l'enchevêtrement des périmètres et des documents peut avoir, on le sait, des conséquences sur cette cohérence : manque de

lisibilité quant aux compétences et au rôle concret de chaque structure, orientations similaires de plusieurs structures, mises en œuvre de façon cloisonnée sur les différents périmètres...

Ce dossier s'attache donc à analyser les principaux documents de planification stratégique et leur articulation (tout au moins théorique), à travers l'étude des grandes orientations présentées dans chacun d'eux, afin de formuler quelques conclusions sur la pertinence ou non d'un document de planification à plus large échelle temporelle et spatiale, permettant de fédérer les acteurs et les orientations du territoire dans un projet global.

Projet de territoire du Pays d'Alençon
et Pays d'Alençon



1.2. METHODOLOGIE

Les documents analysés sont donc :

- la charte de Pays,
- le projet d'agglomération,
- la charte du PNR de Normandie-Maine.

Toutefois, cette étude s'attachera plus particulièrement à la politique de la CUA et du Pays d'Alençon, les deux structures aux compétences les plus larges dans l'optique d'une planification stratégique autour de l'agglomération d'Alençon. Il paraissait tout de même pertinent de mentionner l'action du PNR, structure à la notoriété désormais acquise et qui s'investit sur le territoire depuis près de trente ans.

Ce dossier se présente donc en deux temps. Tout d'abord, une synthèse sous forme de tableaux des trois documents, afin d'en situer de façon lisible les grands objectifs. Ces tableaux se présentent d'ailleurs de la même façon, afin de faciliter les comparaisons, à travers les thèmes de l'action sociale, de l'économie et de l'environnement, les traditionnels piliers du développement durable qui servent ici de référence. A chacun de ces thèmes correspondent plusieurs critères :

-Dimension sociale : solidarité spatiale et sociale, limitation des impacts sur la santé et la sécurité, et valorisation de l'identité culturelle.

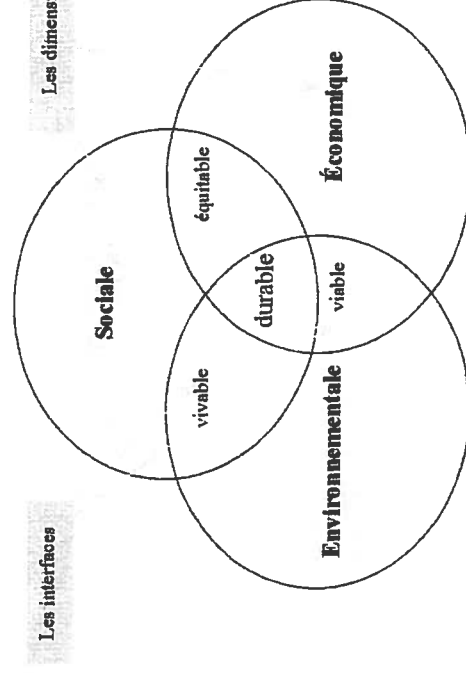
-Dimension économique : intégration économique, création de biens/services/emplois, impact financier ;

-Dimension environnementale : limitation des impacts sur l'environnement, amélioration du cadre de vie, management environnemental et gestion des ressources naturelles.

Dans un deuxième temps, il s'agit de comparer ces trois documents afin de définir leurs enjeux communs ou au contraire leurs différences, ainsi que de définir si ces types mêmes de documents permettent une planification globale, à long terme et concertée.

Enfin, ce dossier présente quelques propositions, des pistes de réflexion sur la possible mise en œuvre d'un nouveau document d'orientation et sur la question des périmètres.

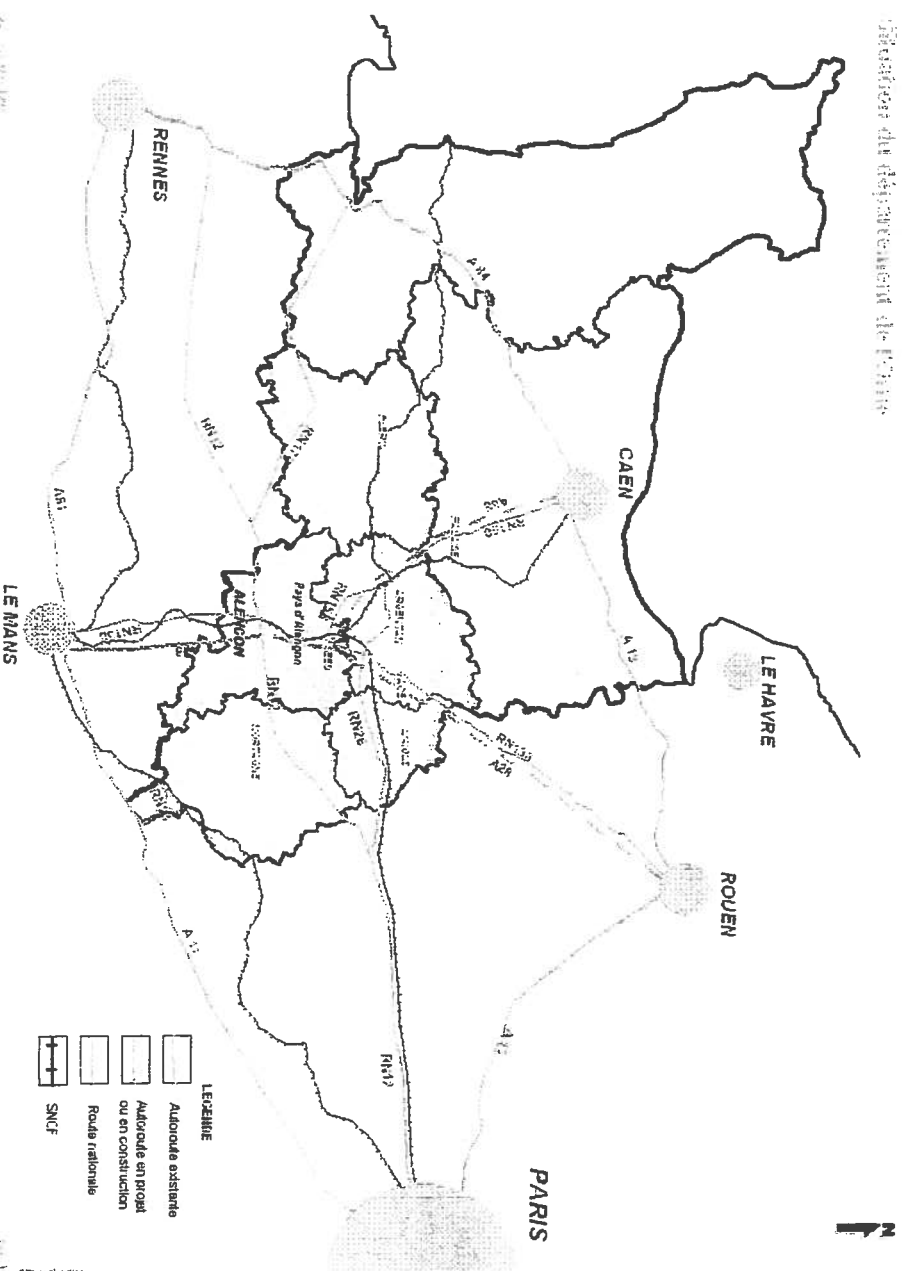
[Note : l'ensemble des photographies et des cartes présentées dans cette étude ont été réalisées par la DDE 61, à l'exception de la carte du PNR de Normandie-Maine p. 32. De plus, les cartes figurant aux pages 3, 4, 43, 46, 47, 56 et 58 sont placées en annexe dans un format plus grand afin de les rendre plus lisibles.]



2. LES GRANDES PROBLÉMATIQUES A L'ÉCHELLE DU PAYS D'ALLIANCE

Avant de mener une analyse portant sur le projet de territoire du Pays d'Alençon, il convient d'en présenter les caractéristiques principales. Cette présentation reprend ainsi le diagnostic effectué par le Pays d'Alençon, préalablement à l'élaboration de son projet de territoire. De plus, de par l'étendue du Pays, cette synthèse du diagnostic sert également de préalable à l'analyse présentée ici.

2.1. OUTLOOKS FOR NONFERTILE GENERALS

[illegible]

Le Pays d'Alençon se situe dans le secteur communément appelé Grand Ouest, et jouit de la proximité de Caen et du Mans. La desserte routière vers Paris est assez bonne, par la RN12, et deux autoroutes en construction devraient améliorer l'accessibilité : l'A88 qui reliera Alençon à Caen et l'A28 (axe Calais-Bayonne) qui la reliera à Rouen et Le Mans.

En revanche, la desserte ferroviaire est assez mauvaise, la liaison vers Paris n'étant pas directe (via Surdon ou Le Mans).

Le territoire compte environ 94 000 habitants, chiffre marqué d'une légère augmentation entre 1990 et 1999 (+1,25%), croissance démographique toutefois inférieure aux moyennes régionale et française. Ce chiffre s'explique par l'importance du déficit migratoire, compensé malgré tout par la forte natalité. Le Pays d'Alençon compte ainsi une forte proportion de moins de 25 ans, supérieure à la moyenne nationale.

L'économie y est dominée par le tertiaire (62%), en grande partie dans le bâtiment et l'alimentaire. La part des emplois industriels tend à diminuer (20%), dans ce secteur consacré à l'agro-alimentaire, la métallurgie, la mécanique, l'imprimerie et surtout la plasturgie. En effet, Alençon se positionne comme un pôle dans ce domaine, reconnu SPL par la DATAR. L'emploi industriel a été fortement marqué par la fermeture des deux usines Moulinex d'Alençon et Mamers, qui constituaient le principal employeur du Pays. Enfin, l'agriculture occupe une place importante (10% contre 8,5% dans l'Orne), axée sur l'élevage bovin, notamment autour du massif forestier d'Ecouves, et des CC du Bocage Carrougien et du Pays de Courtomer. Enfin, l'accueil touristique est assez bien développé, et profite de la présence de deux PNR (Normandie-Maine sur le territoire du Pays, et Perche à l'est) ; toutefois, c'est un tourisme de court séjour.

Dans l'ensemble, le parc de logements est assez ancien (39% datant d'avant 1949), aussi les CDC se sont-elles engagées dans une démarche d'amélioration de l'habitat. La totalité du territoire est ainsi couverte par des OPAH en cours ou achevées.

Ces caractéristiques sont très générales, mais permettent de situer rapidement les grandes tendances du territoire, avant d'approfondir ce qui en fait à la fois l'unité et la diversité.

2.2. UN MILIEU ACTIF ÉQUILIBRÉ

En premier lieu, le parti-pris sur lequel repose la détermination du périmètre du Pays d'Alençon est économique : en effet, il correspond au bassin de vie d'Alençon en termes d'emplois, de migrations alternantes et d'équipements, ce qui n'empêche pas le territoire de présenter un maillage développé.

Ainsi, hormis le pôle urbain d'Alençon, le Pays comprend 2 pôles ruraux, Mamers et Sées, ainsi que 5 pôles d'équilibre*, le Mêle-sur-Sarthe, Courtomer, Carrouges, Saint-Denis-sur-Sarthon, la Fresnaye-sur-Chédouet et Saint-Cosme-en-Varais.

En matière de services, Alençon et Mamers proposent toute la gamme d'équipements intermédiaires (Alençon possédant également la gamme d'équipements dits élargis), tandis que les pôles d'équilibre offrent des équipements de proximité.

Le territoire s'avère donc relativement bien structuré dans le domaine de l'économie et des services. Toutefois, le choix d'intégrer dans une même structure une ville-pôle, en l'occurrence une préfecture, et son aire d'influence, implique de fédérer deux types de territoires très contrastés : le milieu urbain et le milieu rural.

2.3. DES DISPARITÉS SPATIALES

Ce contraste se retrouve à peu près à tous les niveaux du diagnostic territorial. Au niveau démographique, on constate que 45% des habitants vivent dans l'agglomération d'Alençon et 20% dans la couronne péri-urbaine. Ainsi, les habitants se concentrent dans le pôle urbain du Pays, ainsi que dans les deux pôles secondaires. Les zones rurales isolées se situent d'avantage autour des 5 pôles d'équilibre. La dynamique démographique correspond à la situation que l'on retrouve dans la plupart des territoires : les zones péri-urbaines croissent au détriment des villes-centre (ici le cas d'Alençon, Mammers et Sées), et les communes rurales les plus enclavées tendent vers la désertification (même si la population des communes dites pôles d'équilibre augmente légèrement).

Cette différenciation spatiale se ressent à d'autres niveaux : les communes péri-urbaines sont les plus jeunes tandis que le rural isolé présente les plus fortes proportions de personnes âgées. On retrouve également la même dynamique au niveau économique : le chômage est beaucoup plus élevé dans les zones rurales agricoles, et dans les pôles (qui concentrent les populations en difficulté), tandis que les zones périphériques concentrent les actifs occupés des pôles d'emplois.

Il en est de même au niveau du bâti : les zones rurales présentent une forte part de bâti traditionnel ancien, qui pose des problèmes de confort et de vacance, notamment autour de Carrouges et de Courtoimer. On peut noter que ces zones agricoles isolées comportent une forte proportion de résidences secondaires (jusqu'à 40%).

Les zones péri-urbaines commencent à être marquées par la croissance de l'habitat pavillonnaire neuf. En revanche, les logements sociaux ne sont pas, comme c'est généralement le cas, concentrés en périphérie,

mais se trouvent majoritairement à Alençon même (42% des résidences principales), une petite partie étant localisés à Sées et Mammers. Les enjeux sont donc très différenciés au sein même du Pays.

Concernant les équipements, si le maillage est équilibré, les dynamiques le sont moins : les zones rurales perdent des équipements, et les zones péri-urbaines sont encore moins équipées que les zones rurales.

En matière de formation et d'équipements scolaires, les structures d'enseignement primaire et secondaire sont relativement bien réparties, et la CUA concentre les formations supérieures (jusqu'à la licence professionnelle) au sein de son pôle universitaire situé à Damigny : on retiendra surtout la présence de l'Institut Supérieur de Plasturgie (ISPA), la plasturgie étant une spécificité de l'économie ornaise.

Enfin, le territoire du Pays s'étend sur des zones naturelles et agricoles très contrastées : en effet, il chevauche 4 régions naturelles (le bocage, les plaines, le Merlerault et le Perche), et connaît une diversité de paysages. A l'ouest et à l'est, autour de Carrouges et Courtoimer, le Mêle-sur-Sarthe et la Fresnaye-sur-Chédouet, le paysage est bocager et vallonné, au réseau hydrographique dense ; ce secteur est d'ailleurs marqué par la prédominance de l'élevage. Le centre du Pays et la partie sarthoise sont caractérisés par un paysage de plaine (plaine de Sées et plaine d'Alençon), aux rivières formant de larges vallées alluviales (notamment la Sarthe) : ces zones sont caractérisées par l'importance de l'agriculture céréalière dans un système totalement ouvert.

Ainsi, quelque soit le domaine étudié, c'est l'impression de contraste qui prédomine concernant le Pays d'Alençon.

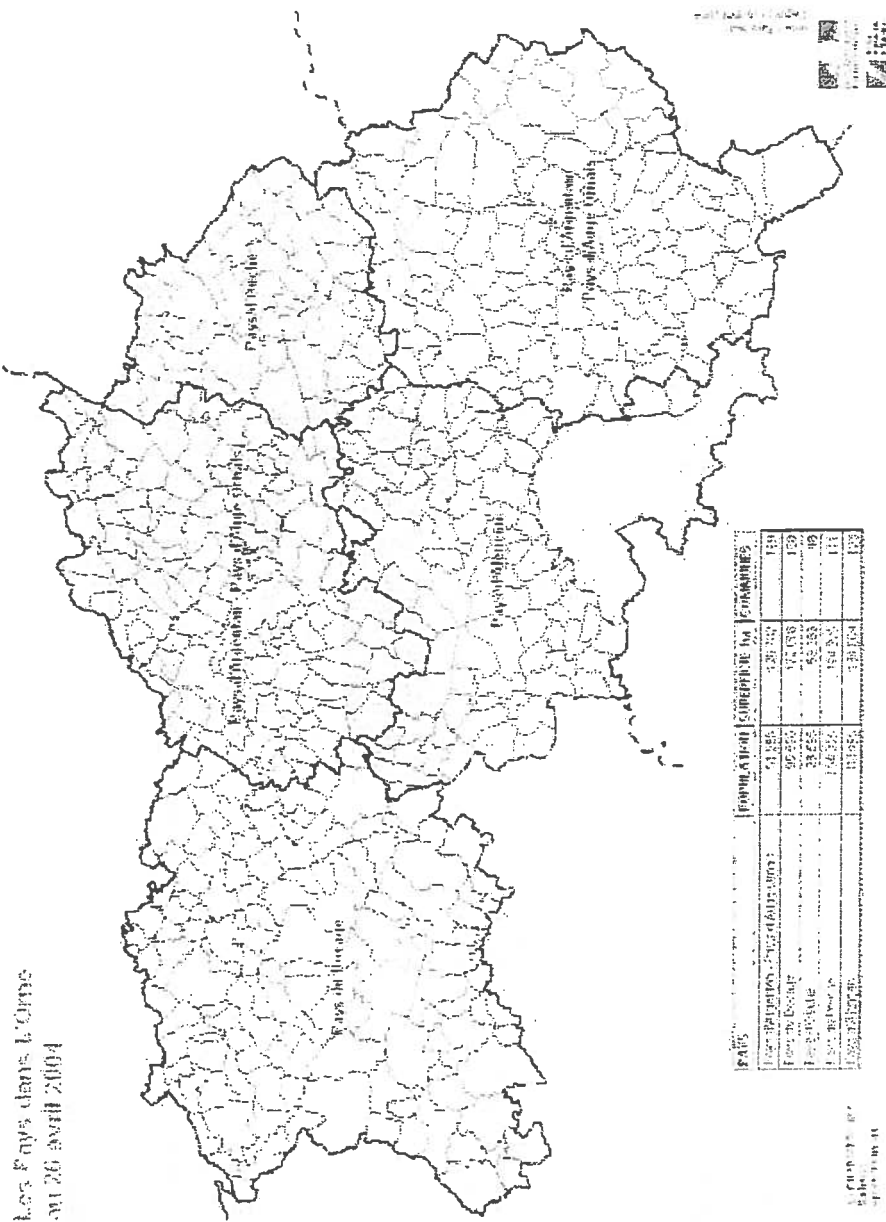
2.4. GENÈSE DU PAYS D'ALENÇON

La réflexion sur la création d'un Pays autour d'Alençon est amorcée dès la loi Pasqua (LOADT) de 1995, dans le cadre d'une réflexion à l'échelle de tout le département et impulsée par le préfet (en effet, l'Orne présente la spécificité d'une forte dynamique préfectorale poussant à l'intercommunalité, et on peut d'ailleurs noter que tout le département est couvert par les EPCI, à l'exception de 15 communes seulement). Un premier périmètre est arrêté, basé sur le bassin de vie alençonnais mais se limitant aux communes ornaïses. Le diagnostic et le projet de territoire sont validés et arrêtés en 1999.

L'année suivante, la loi Voynet (LOADDT) modernise la notion de Pays et insiste sur le critère de bassin de vie : le Pays s'étendra au nord de la Sarthe, afin que son territoire corresponde au bassin de vie d'Alençon, qui déborde largement sur le département voisin : le Pays comprend ainsi 10 CDC et la CUA, soit 94 000 habitants. Le diagnostic et le projet de territoire sont actualisés. En 2001, la charte et le contrat de Pays sont validés et signés.

On retiendra donc la précocité avec laquelle les acteurs se sont engagés dans une démarche de création de Pays. De plus, cette structure s'étend désormais sur deux départements et deux régions, ce qui gage de la capacité de coopération et de concertation des acteurs du Pays, et de leur volonté de cohérence.

Après avoir situé les principales caractéristiques du territoire, il est possible d'aborder l'analyse du projet de territoire du Pays.



3. PRÉSENTATION DE LA CHARTRE DE PAYS

3.1. DIMENSION SOCIALE

CHAMP	THÉMATIQUE	INDICATEURS	INDICATEURS	INDICATEURS
INDICATEURS	Equipements	<ul style="list-style-type: none"> - Bon maillage : pôle urbain/pôles ruraux et d'équilibre (chefs-lieux canons) - Mais manques en périphérie, et pertes en communes rurales - Bonne répartition des équipements scolaires secondaires, notamment les deux pôles de formation de Sées et Mamers 	<ul style="list-style-type: none"> - Conforter ce maillage, notamment par mise en cohérence des SDSP (Schéma Départemental des Services Publics, qui établit la répartition des équipements publics) - Maintenir les collèges en milieu rural et conforter les deux pôles de formation de Sées et Mamers 	<ul style="list-style-type: none"> - Equiper les CDC rurales en veillant à une répartition équilibrée, en fonction des caractéristiques de chacune - Appui aux CDC pour la création d'une maison des apprentis et des stagiaires à Courtonne, et d'un pôle de services à Sées - Rapprocher offre et demande en matière de services de proximité, éventuellement par la création d'une plate-forme d'intermédiation - Mettre en place des formations supérieures : agricole à Sées, et cinématographique à Mamers
	Infrastructures de transport	<ul style="list-style-type: none"> - Projets autoroutiers de l'A28 et A88 sensés décloisonner le Pays - Aménagement en 4 voies de la RN12 - Bonne desserte routière interne 	<ul style="list-style-type: none"> - Appuyer les politiques départementales et régionales liées aux axes en projet - Maintenir le niveau des liaisons internes du Pays 	<ul style="list-style-type: none"> - Soutien aux EPCL dans les aménagements qui découleront de ces nouvelles infrastructures - Organisation de transports pour les catégories de population captives (car pour les enfants/jeunes, taxis pour les personnes âgées, étude avec la DDTPP et l'ANPE sur l'accès aux transports des personnes en situation précaire...)

	<u>- Habitat</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Parc locatif social concentré à Alençon/absent dans communes rurales - Vacance à Alençon et en milieu rural - Développement de l'individuel en périphérie - Politique intercommunale, notamment OPAH 	<ul style="list-style-type: none"> - Faciliter la réhabilitation en vue d'un développement du locatif - Maîtrise de la croissance périurbaine - Réfléchir à une harmonisation des politiques au niveau du Pays 	<ul style="list-style-type: none"> - Réflexion sur la mixité du logement social à l'échelle du Pays - Création d'un FHRU (Fonds pour l'Habitat Rural et Urbain) et coordination d'une politique intercommunale pour favoriser la rénovation et la mise en location - Création d'un observatoire du logement
	<u>- Répartition sociale</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Populations en difficulté concentrée en partie dans les quartiers sociaux d'Alençon - Vieillesse/désertification en rural isolé et à Alençon, par opposition aux zones périphériques en pleine croissance démographique 	<ul style="list-style-type: none"> - Limiter la tendance à la désertification en milieu rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Réflexion sur la mixité du logement social à l'échelle du Pays - Projets de logements adaptés aux personnes âgées en milieu rural (déjà initié) - Politique en faveur d'équipements pour la petite enfance et pour les loisirs des jeunes
	<u>- Equipements sanitaires</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse de l'offre en soins médicaux 		<ul style="list-style-type: none"> - Création de centres médicaux en milieu rural
	<u>- Activité industrielle</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Potentiel de développement, notamment avec l'autoroute, et projets de ZI 	<ul style="list-style-type: none"> - Prévoir des ZI adaptées aux nouvelles exigences environnementales 	

<p><u>- Aspects fédérateurs et patrimoine</u></p>	<p>- Cohérence en termes de bassin de vie</p> <p>- Villes culturelles dynamiques</p>	<p>- Promotion des sites et manifestations culturelles existantes et l'image du Pays en général</p> <p>- Sensibiliser les jeunes à la culture</p> <p>- Sauvegarder et faire connaître les éléments identitaires</p>	<p>- Soutien aux manifestations culturelles et création de manifestations à l'échelle du Pays</p> <p>- Diagnostic technique des salles du Pays en vue d'une spécialisation et d'un développement des manifestations culturelles en milieu rural</p> <p>- Reconduire et élargir le passeport culturel Timbré de culture</p> <p>- Inventaires patrimoniaux opérationnels</p> <p>- Opération globale de restauration du patrimoine rural</p> <p>- Mise en réseau des pôles patrimoniaux et sensibilisation des élus</p> <p>- Etude sur l'éventualité de la création d'un pôle d'artisanat d'art dans la région de Sées</p>
<p><u>- Disparités au sein du Pays</u></p>	<p>- Disparité du bâti à l'échelle du Pays</p> <p>- Disparité des zones agricoles et naturelles</p>		<p>- Mettre en place un CTE collectif à l'échelle du Pays afin de créer une identité commune</p>
<p><u>- Vie associative</u></p>	<p>- De nombreuses associations dans le Pays, plus nombreuses en milieu rural mais plus diversifiées au sein de la CUA</p>	<p>- S'appuyer sur les associations en les associant à certains projets</p>	<p>- Etude du secteur associatif ormais</p> <p>- Prime pour les projets inter-associatifs</p> <p>- Mettre en place une formation sur le fonctionnement associatif destinée aux emplois-jeunes</p> <p>- Tenir de pérenniser les emplois-jeunes du secteur associatif, par exemple par des groupements d'employeurs inter-associatifs</p>

3.2. DIMENSION ECONOMIQUE

CATEGORIE	DIAGNOSTIC		MESURES D'ACTION
	Situation	Enjeux	
INTEGRATION ECONOMIQUE	<ul style="list-style-type: none"> - Articulation des différents plans et acteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - De nombreux acteurs sur le territoire : CDC et CUA, PNR, structures de développement local et touristique, administrations déconcentrées, chambres consulaires, CG, CR... donc de nombreux documents s'inscrivant à des échelles diverses : planification communale ou intercommunale, contrats de pôles, planification spécifique à Alençon/la CUA, CRP... 	<ul style="list-style-type: none"> - Engager la réflexion quant à la pertinence d'un SCOT - Engager un partenariat avec les acteurs économiques, en particulier dans le cadre de programmes (plans départementaux d'action pour l'emploi, réponse à des initiatives communautaires type Equal...) - Inscrire le Pays dans un programme
INTEGRATION ECONOMIQUE	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'emplois dans le secteur agricole 	<ul style="list-style-type: none"> - Le nord du Pays plus agricole (activité principale dans 3 CDC) - Deux grandes tendances : élevage bovin/système céréalier (N/S) - Tendance à la baisse des effectifs agricoles d'où augmentation de la SAU moyenne - Transformation peu développée 	<ul style="list-style-type: none"> - Appuyer le projet d'agglomération d'Alençon afin de conforter ce pôle économique - Soutenir et développer les productions locales - Organiser la commercialisation : travail sur les débouchés, notamment avec l'industrie agro-alimentaire, voire sur les débouchés non-alimentaires - Mettre en place un observatoire des activités agricoles - Soutien financier aux installations, privilégiant la création de valeur ajoutée (élevages de races locales, agriculture biologique, tourisme rural...) - Mettre en place un CTE à l'échelle du Pays afin de renforcer l'identité agricole et d'augmenter les aides

<p><u>- Création d'emplois dans le secteur industriel</u></p>	<p>- 4 secteurs : agro-alimentaire, métallurgie/mécanique, imprimerie, plasturgie</p> <p>- Pertes d'emplois importantes suite à la fermeture des usines Moulinex (Alençon et Mamers)</p>	<p>- Conforter le pôle plasturgie, notamment par le biais de la formation (pôle Alençon-Damigny)</p> <p>- Prévoir de nouvelles ZI/ZA, notamment suite au passage de l'autoroute</p>	<p>- Appuyer le développement de l'ISPA et du pôle universitaire, en alimentant la réflexion sur leur évolution possible : création d'un master, prise en compte des attentes des entreprises de plasturgie locales (en particulier à Mamers), création de licences professionnelles en lien avec l'économie locale (génie mécanique, logistique...)</p> <p>- Contribution à la création d'une couveuse d'entreprises liées à la plasturgie</p> <p>- Mettre en place un programme d'aménagement de ZA en fonction des besoins des entreprises et du potentiel offert par l'autoroute, tout en privilégiant les réserves foncières</p>
<p><u>- Création d'emplois dans le secteur tertiaire</u></p>	<p>- Secteur très développé (75%) dans le Pays, notamment de par la fonction de préfecture d'Alençon</p> <p>- Artisanat qui se maintient malgré les difficultés/changements de modes de consommation</p>	<p>- Développer et professionnaliser les services aux entreprises</p> <p>- Favoriser une adaptation du secteur</p> <p>- Conforter l'artisanat en milieu rural</p>	<p>- Mener une ORAC portant sur la modernisation de l'appareil productif et l'embellissement des commerces et entreprises (centre et entrée de bourg)</p> <p>- Création d'un pôle d'artisanat d'art à Sées</p> <p>- Etude sur la faisabilité d'un label Pays d'art et d'Histoire</p> <p>- Créer un classeur de découverte du Pays à destination des prestataires et in fine des touristes</p> <p>- Détecter et mettre en place des filières thématiques</p>
	<p>- Pôles touristiques et architecturaux</p> <p>- Poids des résidences secondaires dans le nord du Pays</p> <p>- Tourisme diffus et de court séjour</p>	<p>- Développer les produits touristiques</p> <p>- Améliorer la qualité de l'accueil</p> <p>- Renforcer les équipements</p> <p>- Mieux mesurer le poids de l'activité économique</p>	

<p>IMPACT CULTUREL</p>	<p>- Appui à la création d'emplois tous secteurs confondus</p>	<p>- Présence d'un office touristique de pôle, d'un office touristique de Pays et de plusieurs structures de valorisation touristique</p>	<p>- Fédérer les OT et SI avec l'OT du Pays</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en réseau des pôles patrimoniaux par le biais de l'OT de Pays - Dispenser des formations aux employés des structures touristiques du Pays - Création de documents touristiques et d'une charte graphique à l'échelle du Pays
<p>IMPACT ECONOMIQUE</p>	<p>- Contractualisation</p>	<p>- Possibilité de contractualiser par le biais du Pays</p>	<p>- Préparer le contrat de Pays</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Conforter le rôle de la plate-forme d'initiatives locales « Orne Initiatives » - Création d'un incubateur d'entreprises - Créer des relais ANPE dans les CDC, en particulier à Sées dans le cadre d'un pôle de services

3.3. DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

CATEGORIE	THEMATIQUE	DIVERSITE		MESURES D'ACTION
		Situation	Enjeux	
ENJEUX PATRIMOINE	- Industrie - Agriculture	- Zones industrielles aménées à se développer	- Veiller à mettre en place des ZI adaptées aux exigences environnementales actuelles	- Sensibiliser les agriculteurs à l'agriculture biologique - Mettre en place un CTE collectif à l'échelle du Pays
PATRIMOINE	- Patrimoine bâti	- patrimoine bâti de qualité	- Favoriser la restauration et la réutilisation du patrimoine bâti - Mener une politique globale de valorisation	- Mettre en place un guide de préconisations architecturales et paysagères
ENJEUX PATRIMOINE	- Gestion des déchets			- Mettre en place et coordonner une gestion des déchets à l'échelle du Pays
ENJEUX PATRIMOINE	- Patrimoine naturel	- 29 ZNIEFF sur le Pays - Deux massifs forestiers importants - Environnement globalement préservé		- Mener des opérations pilotes autour des zones de captage d'eau, notamment sur la Sarthe, éventuellement à l'échelle du bassin versant en partenariat avec les Agences de l'eau - Charte élus/agriculteurs quant à la qualité de l'eau

La qualité de vie en milieu rural

Maintenir les services en milieu rural

Ainsi, le diagnostic et la charte mettent l'accent sur l'état et l'évolution de l'occupation physique de l'espace, principalement à travers les thématiques des équipements (au sens de la classification INSEE) et de l'habitat. Les différents éléments des pistes d'action convergent vers l'idée d'une nécessaire équité entre milieu rural et milieu urbain, afin d'assurer à tous les habitants la même qualité de services quel que soit le lieu de vie choisi, afin d'éviter le phénomène bien connu d'« aspiration » des forces d'un territoire par sa ville-pôle.

Le parti-pris des grandes orientations de la charte est donc de concentrer les efforts et l'investissement en milieu rural, principalement les pôles ruraux et les pôles d'équilibre, afin d'assurer un fonctionnement en réseau des services et commerces de proximité, suffisant pour éviter aux habitants de se déplacer à Alençon, au risque d'une lassitude les poussant à s'y installer.

La dimension culturelle et patrimoniale

Le second axe fort de la dimension sociale de la charte est l'attention portée à tout ce qui favorise l'émergence ou la confortation de l'identité culturelle du Pays. En effet, le Pays ne correspond pas à une entité historique et culturelle, mais à une entité essentiellement économique. Aussi, les actions culturelles proposées à l'échelle du Pays peuvent favoriser un sentiment d'appartenance commun.

De plus, l'objectif d'une telle orientation est aussi de préserver ou développer le dynamisme associatif et culturel du Pays, notamment en milieu rural où l'accès réduit à la culture est souvent source de désaffectation. Un accent particulier est d'ailleurs porté sur le soutien aux politiques patrimoniales en milieu rural.

Il ressort donc que la charte privilégie une approche relativement préventive de la question sociale : assurer le maintien de conditions de vie optimales en milieu rural avant que le phénomène de désertification ou de péri-urbanisation ne prenne trop d'ampleur.

Une place moindre à la gestion sociale et urbaine

Parallèlement, certains secteurs évoqués dans la grille occupent une place moindre parmi les enjeux dégagés par le diagnostic de Pays.

La question des habitants en situation précaire

Si la charte présente une analyse et des pistes d'action allant dans le sens d'une solidarité spatiale rural/urbain, la solidarité sociale au sens conventionnel n'est pas traitée dans la même mesure. Le diagnostic présente certes un travail d'identification et de localisation des populations en situation précaire (notamment au sein de la CUA où sont concentrés les quartiers d'habitat social), mais on relève peu de pistes d'action à ce sujet. La charte aborde bien la question des captifs en milieu rural, centrant l'analyse sur l'accès aux équipements et aux transports de toutes les catégories d'âge, mais évoque peu l'amélioration des conditions de vie des personnes fragilisées socialement.

La gestion des zones péri-urbaines

Parmi les enjeux dégagés par le diagnostic, la question de la péri-urbanisation figure en bonne place, notamment à travers la question de la gestion de l'habitat dans les CDC bordant la CUA, où l'habitat neuf de type pavillonnaire ou lotissement se développe le plus.

Toutefois, si la charte annonce une réflexion à ce sujet, on ne relève pas de pistes d'action afin d'entraver ce phénomène risquant de mener à des CDC-dortoirs. Le diagnostic précise en effet que ces CDC bénéficient de la proximité d'Alençon en termes d'emplois et d'équipements, et semblent ne pas être prioritaires pour d'éventuels investissements. Il convient donc d'insister sur la nécessaire réflexion afin de mettre en place de grandes orientations visant à une répartition équilibrée de l'emploi, des services et de l'habitat dans ces zones qui tendent vers la mono-fonctionnalité.

Une optique de développement endogène et rural

La valorisation du patrimoine local

La charte du Pays d'Alençon se positionne clairement en faveur d'un développement économique s'appuyant sur des ressources locales, notamment patrimoniales, à travers une attention toute particulière portée aux secteurs du tourisme et de l'agriculture. Cette approche économique est intéressante dans la mesure où elle vise une diversification de l'économie, démarche qui s'avère généralement plus solide à long terme.

Le tourisme est certainement le secteur qui fait l'objet de l'analyse et des orientations les plus approfondies dans le cadre du projet économique du Pays.

Visiblement, la volonté de fédérer voire d'unifier toutes les structures ayant une compétence touristique au sein du Pays est très forte, et déjà avancée au moment de l'écriture de la charte.

De plus, la charte semble se centrer tout particulièrement sur un tourisme culturel et vert (intérêt porté aux pôles patrimoniaux ou au potentiel de développement de manifestation liées par exemple à l'équitation).

Cette approche se veut donc celle d'un tourisme de qualité, non polarisé sur un type d'activité ou de site, ne s'appuyant pas sur des visites de masse.

Dans la même approche du développement, la charte de Pays souhaite engager des efforts afin de valoriser davantage le secteur agricole, en s'appuyant pour cela sur un développement de la transformation, tant à l'échelle des exploitations que du secteur agro-alimentaire, en privilégiant les filières de productions locales, en faisant la promotion d'une agriculture respectueuse de l'environnement et en travaillant sur la commercialisation possible de ces produits.

La charte tend donc à orienter le secteur agricole local afin qu'il ne soit pas simplement une activité de production mais prenne également en charge la création de valeur ajoutée.

La question de l'échelle de développement économique

La charte traite de secteurs économiques pertinents pour le Pays, qui dispose d'un grand potentiel de mise en valeur de son patrimoine. Toutefois, ces secteurs ne représentent qu'une faible part des emplois sur le territoire et les actions en faveur des secteurs les plus rémunérateurs (secondaire et tertiaire) restent floues. La dimension économique du projet de Pays semble dans une certaine mesure trop modeste, et ne se risque pas à une analyse plus globale situant l'économie du Pays à une échelle plus vaste.

Ainsi, si le diagnostic mentionne la place particulière qu'occupe Alençon en France par sa filière plasturgie, l'analyse est peu élargie aux possibilités qui s'offrent au Pays en termes d'économie à l'échelle de la région, du secteur Grand Ouest ou encore nationale, notamment grâce au passage prochain des deux autoroutes A28 et A88. De plus, la question du bipôle Alençon-Le Mans n'est pas abordée : or, le Pays pourrait constituer un point d'appui vers une coopération trans-

départementale plus approfondie, de par le fait que cette structure regroupe déjà des acteurs de l'Orne et de la Sarthe. On attendrait ainsi que la charte s'attache aux liens économiques pouvant être créés avec d'autres territoires.

De plus, la question de l'articulation de la mission économique du Pays avec les missions des autres structures compétentes reste également floue.

L'approche environnementale : des orientations en cours de définition

Il est problématique de prétendre analyser la dimension environnementale de la charte de Pays, dans la mesure où ce volet est en cours d'élaboration : en effet, pour des questions de temps et de moyens, le diagnostic et les orientations en la matière n'ont pas pu être rédigés avant l'approbation de la charte et la contractualisation. Ce travail a été commencé depuis, centré sur les thèmes de l'eau, de la forêt, de la biodiversité et des déchets (peut-être le dossier le plus lourd de la partie environnement).

Des thématiques environnementales sont toutefois abordées dans le diagnostic et la charte, directement ou indirectement.

Veiller à la qualité de l'eau apparaît ainsi comme un enjeu majeur du projet de Pays, tant par des actions en amont qu'en aval : cette question est ainsi évoquée à travers l'idée de promotion d'une agriculture douce (voire biologique), ou encore à travers le projet de protection environnementale des zones de captage d'eau.

On peut noter que la protection des zones péri-urbaines ne figure pas comme un enjeu : or, face au développement plus rapide qu'ailleurs de la résidentialisation des zones (communes ou CDC) bordant Alençon, une réflexion sur le maintien des espaces verts et de l'agriculture semblerait pertinente.

Le projet de Pays présente donc avant tout une vocation de développement rural : ainsi, la charte se révèle très pertinente dans ses orientations de revitalisation et de maintien d'un certain dynamisme en milieu rural. De plus, si les orientations en matière de protection de l'environnement ne sont pas encore mises à jour, la charte laisse entendre que ce sera l'un des axes forts du mode de développement choisi.

Toutefois, cette charte ne semble pas se concentrer sur les problématiques mettant en lien l'agglomération et sa périphérie (péri-urbaine et rurale).

4. PRÉSENTATION DU PROJET D'AGGLOMÉRATION DE LA CUA

4.1. DIMENSION SOCIALE

CRÉDITS	INDICATEUR	PROBLÉMATIQUE	INDICATEUR	PROBLÉMATIQUE
SOLIDARITÉ SOCIALE ET SOCIALE	<u>Habitat</u>	-Concentration du logement social à Alençon -Croissance de la construction en périphérie d'Alençon -Multiplicité des types de bâti au sein de la CUA	-Développer une politique de l'habitat visant un rééquilibrage -Maîtriser la construction péri-urbaine	-Développer le logement social dans les autres communes de la CUA -Coopération avec les organismes H.L.M -Privilégier les constructions liées aux centres-bourgs
	<u>Transports</u>	-Desserte routière entre les communes peu lisibles -Transports urbains limités à 10 communes	-Mise en valeur du patrimoine bâti de qualité -Favoriser les liaisons au sein de la Communauté	-Mettre en place des OPAH -Mise en place d'un PLH -Améliorer le réseau routier -Editer une carte routière communautaire -Etendre le réseau de transports urbains, par des formules de type taxi
	<u>Equipements</u>		-Répartir équitablement les commerces et les équipements	-Teur compte du Schéma Directeur de Voirie et du trafic dans la détermination des zones à urbaniser, d'activité et naturelles -Mener des actions en centre-ville d'Alençon et dans les centres-bourgs pour préserver le commerce de proximité -Valoriser les équipements sportifs sous-utilisés -Construction d'une piscine de dimension communautaire [Note : cité dans le projet d'agglomération et réalisé depuis]

			<p>-Répartir équitablement les zones commerciales et artisanales, dans un esprit de cohérence</p> <p>-S'adapter à une nouvelle répartition des besoins</p>	<p>-Privilegier les zones situées à l'ouest et au sud, notamment pour éviter un éparpillement des sites et des moyens</p> <p>-Engager une réflexion sur la répartition des effectifs scolaires et l'utilisation des équipements existants</p>
		<p>-Baisse des effectifs scolaires à Alençon et augmentation des besoins en périphérie</p>	<p>-Répartir équitablement les zones commerciales et artisanales, dans un esprit de cohérence</p> <p>-S'adapter à une nouvelle répartition des besoins</p>	<p>-Privilegier les zones situées à l'ouest et au sud, notamment pour éviter un éparpillement des sites et des moyens</p> <p>-Engager une réflexion sur la répartition des effectifs scolaires et l'utilisation des équipements existants</p>
		<p>- Vieillessement de la population</p>	<p>-Garantir le maintien à domicile autant que possible</p>	<p>-Développer les services aux personnes âgées</p> <p>-Mettre en place une politique de gestion à l'échelle de la CUA</p> <p>-Améliorer la connaissance des besoins, éventuellement par la création d'une association d'acteurs</p> <p>-Prévoir une structure pour les personnes âgées dépendantes, respectant leur autonomie</p>
		<p>-Présence de 1200 étudiants</p>	<p>-Améliorer le cadre de vie des étudiants, notamment pour les inciter à rester dans la CUA</p> <p>-Favoriser la cohérence des politiques sociales</p>	<p>-Construction/intégration de logements étudiants en centre-ville, proche des lieux d'animations</p> <p>-Mise en place d'une politique d'aide sociale à l'échelle communautaire</p> <p>-Gérer l'accueil des gens du voyage à l'échelle communautaire</p> <p>-Création d'une maison du droit</p>
		<p>- Sécurité des habitants</p>	<p>-Plusieurs plans mis en place dans une optique de développement social des quartiers : un Contrat Local de Sécurité, un Contrat de ville et une association de prévention de la délinquance</p>	

D'INITIATION			
- <u>Gestion culturelle</u>	-Compétences culturelles transférées à la CUA	-Gérer des équipements à l'échelle communautaire, de façon équilibrée	-Gérer les équipements de type bibliothèque ou médiathèque en réseau (spécialisation par bibliothèque,...), catalogue commun, actions de promotion de la lecture à l'échelle communautaire
- Vie associative		-Réflexion sur une ouverture au jumelage -Aider les projets culturels des associations	-Réflexion sur l'opportunité de décentraliser certaines classes de l'Ecole Nationale de Musique
- Sport		-S'appuyer sur le sport pour encourager le sentiment d'appartenance communautaire	-Aides supplémentaires pour les clubs présentant des performances -Mise en valeur des sports peu connus dans lesquels la CUA est bien placée -Soutenir les associations sportives dans le cadre des contrats d'objectifs, notamment pour financer des animations
- <u>Identité et communication communautaire</u>	-Journal communautaire mis en place pour communiquer sur le tri et le recyclage des déchets -Journal communautaire lancé	-Communiquer sur la CUA	-Promotion des événements communautaires, voire mise en place de liaisons ponctuelles -Mise en place d'un site internet sur la CUA

4.2. DIMENSION ECONOMIQUE

Secteur	Thématique	Objectifs	Mises d'Action	
			Objectifs	Mises d'Action
Economie	Institutions		<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les partenariats - Privilégier la coopération sous forme de contrats d'objectifs 	
	Zones d'activité	- Futur passage de l'autoroute dans la CUA	- Tirer un profit économique de cette nouvelle liaison mais de façon équilibrée	<ul style="list-style-type: none"> - Privilégier 3 zones d'activité seulement, à vocation industrielle et tertiaire, proches des échangeurs (au nord, au sud et à l'ouest d'Alençon) : nombre restreint pour limiter l'impact paysager et créer un effet d'entraînement et non de dispersion
	Réseaux NTIC	- Internet haut débit installé dans une bonne partie de la CUA	- Etendre le réseau	<ul style="list-style-type: none"> - Mise en place du réseau à l'échelle de toute la CUA, notamment pour les écoles et les entreprises - Mise en place d'un intranet communautaire
	Tourisme	- Manques dans le domaine de l'hôtellerie haut de gamme	<ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir le tourisme culturel ou de nature - Mise en valeur du patrimoine monumental 	<ul style="list-style-type: none"> - Concertation pour la création ou l'entretien de sentiers de randonnée - Promouvoir les activités équestres - Mise en valeur du patrimoine naturel (points de vue, notices explicatives...) - Création de la journée communautaire du patrimoine (lors de la journée nationale) - Mise en place d'une signalétique commune
Secteur des services et des activités				

4.3. DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

CULTURE	ENVIRONNEMENTAL	DIAGNOSIC		PROPOSITION
		Situation	Objectif	
CULTURE	- Pollution sonore	- Problèmes dus à la circulation, au voisinage, aux sites industriels et aux gens du voyage	- Mettre en place une politique de lutte contre le bruit	- Réflexion à mener sur les actions possibles : isolation phonique de l'habitat, actions sur la vitesse en ville, ...
	- Pollution atmosphérique	- Mesure de la qualité de l'air prévue sur l'agglomération	- Connaître l'état de pollution atmosphérique sur le territoire	- Etre vigilant dans l'attribution d'autorisations relatives aux installations classées
	- Patrimoine Paysager	- Patrimoine de qualité	- Préservation afin d'éviter la banalisation ou dégradation	- Etre vigilant face aux impacts dus au morcellement, au déboisement, aux remembrements, aux friches, aux aménagements routiers...
CULTURE	- Entrées de villes	- politique d'embellissement des entrées de villes depuis 1997 - Création de Zones de Publicité Restreinte	- Continuer dans cette politique	
	- Réseaux aériens	- Entrée de ville ferroviaire n'ayant pas l'envergure correspondant à une agglomération de 50 000 habitants - Enfouissement de lignes effectués	- Mettre en valeur l'entrée ferroviaire - Mettre en valeur l'agglomération en général, notamment aux abords des routes - Continuer dans cette politique	- Améliorer la signalétique, les aires d'accueil, ...
	- Petit patrimoine rural ou lié à l'eau	- Présence d'éléments de patrimoine rural (lavoirs, étangs...)	- Préserver ce patrimoine	

- Patrimoine naturel	- Sites d'intérêt naturel, notamment la coulée verte	- Préserver ces sites	- Aménager les bords de Sarthe pour les rendre plus visible et accessibles aux habitants - Aménager les rives des autres cours d'eau communautaires
- Circulation		- Promotion de la circulation cycliste	- Edition d'un plan à l'échelle de l'agglomération, réflexion sur la possibilité de location de vélos et sur la mise en place d'un programme communautaire
- Gestion des déchets	- Tri sélectif mis en place en 1997 accompagné d'une campagne de sensibilisation par le biais d'ambassadeurs du tri		
- Assainissement	- Construction d'une nouvelle station d'épuration programmée [Note : réalisée depuis]	- Traiter la question des communes non desservies par le réseau d'assainissement	- Prévoir un programme pluri-annuel d'action pour ces communes - Mettre en place des indicateurs pour un suivi des effets de l'épuration suite à la nouvelle station
- L'eau		- S'assurer de la bonne qualité et de la préservation de l'eau potable	
ASSEMBLÉE GÉNÉRALE	PARTENARIAT INTERCOMMUNAL		

vers une affirmation de la CUA et de son rôle de régulation sociale

La dimension sociale semble bien constituer le domaine faisant l'objet de la plus grande attention dans le projet d'agglomération de la CUA, à travers la recherche d'un équilibre entre Alençon et le reste de la Communauté, et la recherche d'un sentiment d'appartenance communautaire.

A l'instar du Pays : la recherche d'un équilibre entre Alençon et sa périphérie

Le projet d'agglomération de la CUA insiste sur son rôle de régulation des dynamiques contradictoire qui opèrent sur le territoire, afin d'éviter les concentrations de mêmes catégories de personnes, de façon cloisonnée, ainsi que les inégalités en termes d'accessibilité (aux équipements, à un habitat correct,...). On retrouve ainsi les mêmes thématiques que dans la charte du Pays d'Alençon : gestion de l'habitat et des équipements.

Les orientations touchant à la gestion de l'habitat semblent répondre à une volonté forte d'assurer un équilibre au niveau des logements sociaux (répartition à l'échelle de la CUA) et de la croissance de la construction (élevée en périphérie limitrophe d'Alençon au détriment des logements en centre-ville qui tendent à se dégrader). Le projet aborde ainsi la possibilité d'une OPAH (effectuée depuis) et d'un PLH (en cours).

Le projet offre quelques pistes de réflexion pour une gestion des équipements au niveau de la CUA, adaptée aux nouveaux besoins (moins à Alençon et croissant dans sa couronne péri-urbaine) : sont évoqués les domaines des équipements sportifs, scolaires et culturels, ainsi que la question des transports et des liaisons routières, qui permettent encore mal les déplacements au sein de la CUA.

Un objectif de gestion sociale appuyé

La CUA semble avoir à cœur une prise en compte efficace des populations en difficulté sociale, à savoir : les étudiants (offrir un cadre de vie adapté aux aspirations de cette catégorie d'âge), les personnes âgées (qui font l'objet de nombreuses orientations, assez précises) et les personnes en difficulté sociale en général (assurer la gestion sociale à l'échelle de la CUA).

Développer le sentiment d'appartenance communautaire

Le passage à une CU et les transferts de compétences opérés avant la rédaction du projet ont marqué une avancée importante pour l'intercommunalité locale, aussi le projet reflète la volonté d'accompagner ce processus afin que l'idée d'une solidarité territoriale devienne partie intégrante du quotidien de la population.

Cette revendication communautaire passerait par la promotion d'événements culturels et sportifs à l'échelle de la CUA, soit des actions ayant une signification pour les jeunes, ainsi que par une mise en valeur patrimoniale (comme une journée du patrimoine communautaire), démarche s'adressant davantage aux moins jeunes. La promotion que souhaite faire la CUA pour impulser le sentiment communautaire est donc assez complète.

Le lien rural-urbain

Si le projet aborde la question problématique de la péri-urbanisation, ce n'est toutefois que de façon partielle. En effet, dans le cas d'une agglomération de taille moyenne comme Alençon, les communes péri-urbaines s'apparentent davantage à des communes rurales et en gardent de nombreuses caractéristiques : or, le thème de la ruralité et des populations rurales n'est pas abordé dans le projet, qui ne traite pas de la confrontation de ces deux modes de vie et de ces deux types d'espaces (rural et urbain).

Ainsi, seule une vague déclaration d'intention fait office d'orientation pour les communes rurales de la CUA : privilégier les constructions en centre-bourg et soutenir les commerces. Le projet présente donc la tendance inverse de la charte de Pays : se concentrer sur les habitants d'Alençon et de sa périphérie immédiate au détriment des ruraux.

un projet économique absent : le risque d'une logique de guichet

Il ne ressort pas de projet économique à proprement parler du projet d'agglomération de la CUA, ce qui est assez étonnant dans la mesure où l'agglomération d'Alençon, en tant que pôle économique du département, devrait assumer un rôle d'impulsion.

Le document donne ainsi le sentiment de se reposer sur trois éléments :

- Le passage de l'autoroute,
- Les NTIC,
- La formation.

Relativement à l'autoroute, l'objectif est de créer 3 zones d'activités à proximité des futurs échangeurs, sans pour autant déterminer d'orientations précises sur la vocation de ces zones, notamment au regard du contexte économique à plus large échelle (en « amont » et en « aval » de cet axe routier). On relève donc une volonté d'accueillir et soutenir les entreprises désirant s'installer, mais pas d'impulsion pour provoquer et orienter ces éventuelles installations en vue d'un optique de développement économique réfléchi et planifié.

L'installation d'internet à haut débit est également présentée comme l'un des fers de lance du projet d'agglomération, permettant à l'agglomération d'être en avance sur les autres villes de même taille, d'autant que quelques activités de logistique liées à internet commenceraient à se développer.

Enfin, la ville souhaite ouvrir de nouvelles formations, non présentes à Caen et Le Mans, et répondant au besoin de cadres des entreprises locales, notamment dans le but de conforter le pôle de plasturgie.

Or, si ces trois orientations ont leur utilité et leur pertinence sans l'ombre d'un doute, elles ne constituent pas un projet économique mais correspondent simplement à la mise en place des conditions « sine qua non » pour un projet économique : ces mesures devraient donc accompagner un projet économique ciblé et non en tenir lieu. En effet, une telle appréhension de l'économie locale risque de mener à une logique de guichet, afin d'attirer le plus d'entreprises possible, sans faire prévaloir des orientations précises tenant compte d'un positionnement stratégique dans un contexte analysé à large échelle.

En revanche, on relève des orientations plus précises dans le domaine du tourisme, à travers une volonté de mettre en valeur le patrimoine local.

La prise en compte de l'environnement : une attention soutenue au cadre de vie

L'analyse de la dimension environnementale du projet d'agglomération laisse apparaître un parti-pris : l'environnement est envisagé en grande partie en tant que paysage, davantage que comme patrimoine écologique.

La volonté de proposer un cadre de vie attractif

Cet aspect est très présent dans le projet d'agglomération : lutte contre la pollution sonore, amélioration de la qualité paysagère, lutte contre toute banalisation... Plus précisément, elle propose un aménagement des bords de Sarthe.

Il en ressort que la CUA souhaite se mettre en valeur et proposer une qualité de vie qui la rende attractive : la dimension vécue de l'environnement est donc très bien prise en compte ici.

La question de la protection environnementale

Le revers de l'approche « cadre de vie » est une attention moins soutenue pour la protection de l'environnement en tant que patrimoine écologique à préserver. En effet, le projet le mentionne de façon assez vague, mais ne cite pas d'orientations d'actions pour protéger les zones naturelles de la CUA. De plus, la question du maintien des zones agricoles n'est pas abordé non plus.

En revanche, la CUA s'attèle aux thèmes des déchets et de l'assainissement, deux dossiers primordiaux pour toute ville et qui mobilisent beaucoup de temps et de moyens financiers. Aussi, la prédominance de ces deux dossiers explique tout de même que les autres aspects de la protection environnementale passent au second plan.

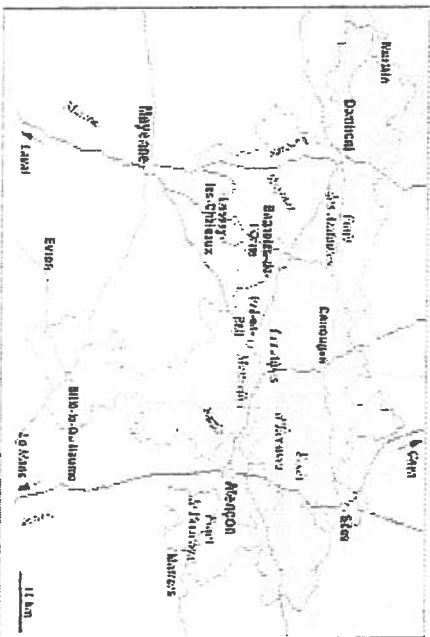
Ce document présente donc des atouts forts, dans le domaine de la gestion sociale et du cadre de vie notamment, ce qui montre l'attention particulière portée à la notion de qualité de vie.

Toutefois, on a parfois le sentiment qu'il prend peu en compte les problématiques rurales et environnementales et présente un regard urbain sur une Communauté plus diversifiée que cela : on ressent ainsi le fait que le personnel de la CUA correspond majoritairement au personnel de la ville d'Alençon délégué à la Communauté. De plus, on regrette le manque d'ambition des orientations économiques. Enfin, on peut noter que le diagnostic s'attarde beaucoup sur les actions déjà réalisées par la CUA, au détriment d'une approche de diagnostic.

5. PRÉSENTATION DE LA CHARTE DU PNR NORMANDIE-Maine

5.1. DIMENSION SOCIALE

CRÉDIBILITÉ	TECHNICOLOGIE	ESTHÉTIQUE	INNOVATION
PARC NATUREL	- Vie associative et culturelle - Identité et communication du PNR	- Valoriser la culture en milieu rural - Faire connaître l'action du PNR	- Appui aux manifestations culturelles en milieu rural - Plan de communication à destination des habitants, des élus et des collectivités locales - Appui sur le réseau national des PNR - Participation à des salons - Organisation d'événements - Embellissement et développement de la Maison du Parc - Créer de nouvelles Maisons à thèmes



5.2. DIMENSION ECONOMIQUE

CHAMP	THEMATIQUE	REGIONS	RESOLUTION
CHAMP DE L'ACTIVITE ECONOMIQUE	- <u>Tourisme</u>	-Promotion du tourisme de nature -Promotion du tourisme culturel -Valoriser l'hébergement de qualité (bâti ancien traditionnel, intégration à l'environnement,...) -Améliorer l'accueil des visiteurs	-Partenariat pour la promotion d'activités de nature : randonnée, canoë, escalade -Journée de découverte dans les bases de pleine nature -Soutien aux collectivités locales dans la mise en valeur du patrimoine culturel -Mise en place d'une gamme de produits touristiques -Sensibiliser les commerçants à la démarche touristique -Information, formation et aide technique -Réflexion sur l'élaboration d'un label « nature » -Créer des relais pour le parc (en termes d'information touristique) -Plan de mise en place d'une signalétique
	- <u>Agriculture</u>		-Valorisation et promotion des produits cidricoles -Soutien à la production fermière et à la conservation de variétés anciennes -Appui sur la Maison des Métiers pour aider la commercialisation
	- <u>Outils financiers</u>	-Développer et promouvoir des produits de qualité	-Conduction d'une contractualisation

5.3. DIMENSION ENVIRONNEMENTALE

CRITERE	THEMATIQUE	Enjeux	PRINCIPES D'ACTION
IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT	- Impact dû aux activités de construction/TPP		-Rôle d'étude lors des travaux hydrauliques -Surveillance des carrières et des installations classées
	- Impact de l'agriculture	-Connaissance précise du milieu agricole sur le territoire du parc -Encourager les alternatives à la déprise agricole et à l'intensification -Optimisation des déchets et des intrants liés à l'agriculture	-Etude /état des lieux -Aide et évaluation aux MAE -Sensibilisation, mise en place de déchetteries en milieu rural...
	- Impact du tourisme	-Engager une réflexion sur les sites à fort attrait touristique dégradés ou déséquilibrés	
	- Patrimoine naturel	-Connaissance précise du patrimoine naturel	-Diagnostic -Création d'une base de données regroupant les travaux du parc et les différentes études disponibles sur le territoire (réalisées par des associations, des universités,...) -Inclure des recommandations sur les zones vulnérables
CAPACITE		-Inciter et contribuer aux politiques de protection et de gestion du patrimoine naturel	-Concevoir des schémas d'aménagement pour les zones sensibles en se basant sur l'atlas -Rôle de sous-traitance pour les communes dans la mise en œuvre de ces schémas

<p>COMPTE RENDU</p>	<p><u>- Patrimoine Paysager</u></p>	<p>-Connaissance précise du patrimoine paysager (atlas paysager déjà réalisé)</p> <p>-Protection et valorisation paysagère</p> <p>-Intégration paysagère du bâti</p> <p>-Maintien de paysages agricoles traditionnels</p>	<p>-Diagnostic</p> <p>-Intégration des données dans la base de données sur le patrimoine naturel</p> <p>-Coopération avec les communes et les CDC pour la mise en place de chartes Paysagères</p> <p>-recommandations dans l'atlas paysager ou la charte</p> <p>-Intervention et recommandations auprès des élus</p> <p>-Mettre en place des conventions portant sur le paysage de bord de route</p> <p>-Maintenir un bocage de qualité (sensibilisation, conventions, reconstruction de haies...)</p> <p>-Maintien des vergers de haute tige</p>
	<p><u>- Patrimoine bâti</u></p>	<p>-Intégration du patrimoine bâti de qualité</p>	<p>-Initier des actions de valorisation</p> <p>-Sensibilisation et formation des acteurs</p> <p>-Etudes de faisabilité</p>
	<p><u>- Gestion des déchets</u></p>		<p>-Elimination des dépôts de déchets illicites</p>
	<p><u>- Education à l'environnement</u></p>	<p>-Mettre en place des activités d'éducation et de sensibilisation à l'environnement</p> <p>-Des supports pertinents pour ces activités</p>	<p>-Mise en place d'animations et de sorties pour les scolaires et les professionnels (enseignants, forestiers, conseillers agricoles...)</p> <p>-Utilisation des bases de pleine nature comme support</p> <p>-Réflexion sur l'opportunité de créer un CPIE</p>

RESSOURCES NATURELLES			
-Ressources forestières	-Gestion et valorisation des ressources forestières	-Engager la réflexion sur la gestion forestière et la mise en place de plans de boisement -Valoriser l'utilisation du bois de hâte comme bois-énergie	
- Ressources piscicoles	-Gestion et valorisation des ressources piscicoles	-Partenariat avec les structures de chasse et de pêche	

L'approche de la politique du PNR est assez différente de celle d'une structure comme la CUA ou comme le Pays dans la mesure où le PNR n'a pas pour rôle de gérer autant de domaines de compétences. De plus, le territoire du parc correspond bien à un bassin de vie mais dans une optique plus rurale et environnementale que le Pays et la CUA. Toutefois, il est intéressant de citer l'action du Parc dans la mesure où elle rejoint parfois certaines orientations du Pays.

L'aspect social du projet : la préservation patrimoniale

Les orientations dans le domaine de l'action sociale (telle qu'on l'entend habituellement) sont peu nombreuses. En effet, elles sont centrées sur la préservation de l'identité culturelle et rurale du territoire, afin de contre-balancer les effets de l'urbanisation et de la culture urbaine, pour un équilibre spatial et social.

Le développement local

La démarche de développement économique du PNR rappelle celle du Pays, c'est-à-dire un soutien aux filières respectueuses de l'environnement et basées sur une approche patrimoniale (mise en valeur du « terroir »).

Ces filières sont principalement l'agriculture douce (biologique, transformation fromagère...) et le tourisme rural. On retrouve ainsi les actions classiques inhérentes à la politique d'un PNR : mise en valeur du patrimoine, aide à l'installation et à la commercialisation...

La protection environnementale

Avec le développement rural, il s'agit là d'un des rôles majeurs du PNR : il serait long de détailler ces actions, toutefois on peut noter que le Parc intervient pour limiter l'impact de certaines activités dans lesquelles la CUA ou le Pays n'interviennent pas (Foresterie, pisciculture,...). De plus, il prend en charge la protection environnementale aussi bien à travers sa dimension Paysagère qu'écologique.

Cette brève présentation du PNR Normandie-Maine vise à préciser plus particulièrement l'action menée en matière de développement rural et agricole, ainsi qu'au niveau de la préservation environnementale, dans un souci d'exhaustivité.

Malgré tout, les orientations du PNR montrent que cette structure s'inscrit moins dans la problématique de planification globale de cette étude.

6. L'ARTICULATION DES DIFFÉRENTS DOCUMENTS

6.1. DES THÉMATIQUES QUI SE COMPLÈMENTENT

La planification appliquée à des échelles différentes permet également la complémentarité et la cohérence. Les deux thématiques de la gestion des zones naturelles et des ressources en eau constituent un bon exemple de la complémentarité entre deux visions différentes.

La protection des zones naturelles

La CUA privilégie l'approche basée sur la fonction de loisirs des zones naturelles et oriente les aménagements vers une mise en valeur paysagère de ces espaces. A l'inverse, le Pays (même si la partie environnementale de sa charte n'est pas achevée, les premières orientations donnent un aperçu de leur politique à venir) semble s'orienter vers une gestion plus écologique que paysagère. On peut considérer que ces deux approches se complètent dans le travail de terrain.

La gestion des ressources en eau

De même, au niveau de la gestion de l'eau, le Pays, tout comme le PNR, privilégient dans leurs orientations une approche en amont de la lutte contre la pollution de l'eau, notamment par un travail de sensibilisation auprès des agriculteurs et par la mise en place de zones de protection autour des points de captage. La CUA assume quant à elle la mise en place d'un réseau d'assainissement efficace, soit une approche plus en aval qui bénéficierait de l'action du Pays.

La différence d'approche de certains domaines peut mener à une complémentarité et une répartition des actions même de façon non concertée comme cela semble être le cas ici.

Certaines problématiques sont abordées dans deux des trois documents, voire dans les trois : ils sont ainsi identifiés comme des enjeux et font l'objet de préconisations qui sont parfois similaires. Certains domaines sont donc gérés à des échelles différentes.

Répartition des équipements et qualité de vie

Que l'on se place à l'échelle de la CUA comme à l'échelle du Pays, le territoire mêle milieu rural et milieu péri-urbain : dès lors, se pose le problème de la répartition harmonieuse des équipements (au sens INSEE, c'est-à-dire des commerces et services les plus importants pour la qualité de vie).

Le Pays d'Alençon et la CUA situent donc cette problématique comme un enjeu majeur et les deux documents d'orientation correspondant à ces structures préconisent :

- d'engager une réflexion, très certainement par le biais d'une étude, afin d'identifier précisément les besoins des différentes catégories (sociales, générationnelles,...) selon leur lieu de vie ;
- d'accroître cette réflexion concernant les besoins en services et logements des personnes âgées ;
- de conforter les pôles de commerces et services en milieu rural et péri-urbain ;
- d'engager une réflexion sur les besoins en transports des populations captives, dans l'optique de développer des modes de transport de type taxi ;
- d'améliorer la qualité de vie des étudiants (logements, transports,...).

Gestion de l'habitat social

Alençon connaît une situation relativement atypique au niveau de l'habitat social : en effet, alors qu'il est concentré en périphérie dans la plupart des villes, ce n'est pas le cas de l'agglomération d'Alençon, où

l'habitat social est concentré dans la ville-centre, pour atteindre 42% des résidences principales.

En conséquence, le Pays et la CUA pointent également comme un enjeu la répartition du logement social, le premier à l'échelle du Pays et le second à l'échelle de la Communauté.

Gestion de l'habitat ancien

De plus, la préservation du patrimoine bâti ancien, notamment rural, est l'un des thèmes des trois documents étudiés :

- la CUA souhaite ainsi mettre en place une OPAH (effectuée depuis la rédaction du document), et intervenir en faveur du maintien du patrimoine rural ;
- le Pays souhaite créer un Fond pour l'Habitat Rural et Urbain (FHRU) afin de favoriser la rénovation et la location ;
- le PNR intervient dans un rôle de conseil et d'aide technique à la rénovation et la valorisation du patrimoine de qualité.

Promotion touristique

Il s'agit d'un des axes de développement économique récurrent dans les trois documents étudiés. Ainsi, les trois structures souhaitent valoriser le patrimoine naturel et Paysager : pour cela, ces structures ont mis ou souhaitent mettre en place leur signalétique propre sur les sites touristiques (sur des panneaux explicatifs, prospectus,...) : ce type de superposition des mêmes actions est délicat car il peut entraîner un manque de lisibilité et être contre-productif.

Gestion environnementale et agricole

Si la CUA évoque moins les problématiques liées au milieu agricole sur son territoire dans son projet d'agglomération, en revanche ce domaine constitue un enjeu important tant pour le Pays que pour le PNR.

Le soutien à l'agriculture respectueuse de l'environnement et à la transformation sont des axes d'orientation des deux chartes, à travers des mesures de type :

- l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, notamment engagés dans l'agriculture biologique,
- la promotion et l'aide à la commercialisation de produits transformés par les producteurs agricoles (produits fermiers, ...),
- suivi des caractéristiques de l'agriculture sur le territoire : le Pays souhaite ainsi mettre en place un observatoire du monde agricole, et le PNR souhaitait réaliser une étude pour des connaissances précises.

Au niveau de la gestion environnementale, on relève également des similitudes, plus précisément au niveau de la gestion des déchets. En effet, la CUA a mis en place la collecte et le tri des déchets à l'échelle de la Communauté, et le Pays a entamé une étude sur cette problématique afin d'organiser la gestion des déchets à l'échelle de son territoire.

La vocation pluri-disciplinaire du Pays et de la CUA entraîne donc la superposition d'orientations et d'actions similaires, au risque d'un manque de lisibilité du rôle de chacun.

6.3. DES THÉMATIQUES NON ABORDÉES OU EN CONTRADICTION

A l'inverse, certains thèmes ne sont pas très développés quels que soient les documents, voire parfois des contradictions d'un document à l'autre dans la façon d'aborder certains domaines.

La maîtrise de la péri-urbanisation

La péri-urbanisation est un thème qui est pointé par la CUA et le Pays comme un enjeu essentiel pour l'agglomération (au sens large) d'Alençon. En effet, les premiers effets de cette dynamique se sont faits sentir, mis en exergue par les résultats du recensement national de 1999, qui mettait en évidence des éléments tels que le très fort taux de construction en périphérie d'Alençon, couplé à une baisse d'attractivité d'Alençon même ; à ce phénomène s'ajoutent toutes les caractéristiques désormais connues : sous-équipement et sous-emploi de la périphérie, morcellement spatial,...

Le processus est suffisamment répandu pour être analysé dans la charte et le projet. Toutefois, il semble qu'il soit envisagé dans la limite de la CUA au sein du projet d'agglomération, tandis que le diagnostic de territoire du Pays situe la couronne péri-urbaine sur une zone beaucoup plus vaste : deux visions de la péri-urbanisation se confrontent : celle de la CUA davantage centrée sur les communes limitrophes d'Alençon, et celle du Pays suivant une définition beaucoup plus large en termes d'influence urbaine.

D'autre part, les deux documents d'orientation ne font pas mention de mesures précises afin de maîtriser cette péri-urbanisation. Le projet de la CUA cite en tant qu'axe stratégique de privilégier les constructions liées aux centres-bourgs de son territoire et la charte de Pays se concentre davantage sur une revitalisation des pôles ruraux (qui est certes un outil de lutte contre la tentation de s'installer en périphérie pour profiter des emplois et des équipements sans habiter en ville).

Ainsi, quelques pistes sont tracées, sans qu'elles semblent s'inscrire dans une démarche globale pour une urbanisation équilibrée.

Le développement économique

Ce domaine fait l'objet de certaines lacunes au niveau du projet d'agglomération, dans lequel il est abordé avec peu de volontarisme. La démarche du Pays semble en revanche plus affirmée, mais davantage centrée sur la problématique de revitalisation rurale. Aussi, les deux documents présentent leur volonté de s'appuyer sur les dynamiques du territoire dans une optique de développement économique, sans donner de cohérence par le biais d'un projet plus précis et structuré.

D'autre part, la question des zones d'activités n'est pas appréhendée de la même manière : la charte de Pays, dans l'optique de développement rural qui est la sienne, souhaite engager la réflexion sur la création de ZA dans les pôles ruraux proches de la future autoroute, tandis que le projet d'agglomération d'Alençon fait état de sa préférence pour n'en créer qu'un nombre restreint afin d'éviter l'éparpillement des moyens et le manque de lisibilité.

Certaines problématiques sont donc clairement identifiées, mais font l'objet d'orientations modestes ou non accordées.

6.4 QUELS TERMES VISENT CES DOCUMENTS DE PLANNIFICATION ?

La charte de Pays...

...propose des orientations correspondant à la période 2000-2010.

La charte de PNR...

...Propose des orientations pour la période 1996-2006, jusqu'à l'échéance à laquelle une évaluation est obligatoire afin de décider de la reconduction du label.

Le projet d'agglomération...

... ne fait pas mention de la période que les orientations proposées englobent.

Une vision à moyen terme

Ces trois documents n'offrent pas de vision à long terme du développement local. Les grandes orientations visent une échéance allant jusqu'à 10 ans pour le Pays et le PNR, et le projet d'agglomération reste évasif à ce sujet (les textes parlent en effet d'une vision à 15 ans, toutefois l'aspect succinct du document en limite la portée) : ainsi, pas de vision à long terme d'un développement global.

La place de la prospective

Chacun de ces documents s'appuie sur un diagnostic de territoire, selon la procédure habituelle. Or, cette procédure laisse peu de place à une démarche prospective approfondie, appuyant le projet de territoire sur des scénarii d'évolution et de développement, et non uniquement sur un état des lieux.

Il apparaît donc que les documents d'orientation en vigueur n'offrent pas de projection approfondie dans le temps.

7. SE DETERMINER D'UN NOUVEL OUTIL DE PLANIFICATION :

QUELLE PERTINENCE ?

Suite à l'analyse des éléments de planification existant, il apparaît que la mise en place d'un nouveau document trouverait sa justification dans la mesure où il répondrait aux enjeux suivants :

7.1. LA PLANIFICATION À TRAVERS UNE AUTRE TEMPORALITÉ

Si les documents existant laissent entrevoir quels modes de développement sont privilégiés, ils ne proposent pas de planification à long terme : or, un document stratégique ayant pour objectif une planification sur une vingtaine d'années fournirait une ligne directrice et un référentiel commun à tous les acteurs du territoire, et serait une échelle de temps plus adaptée aux grands enjeux locaux.

L'élaboration d'un tel document serait également l'occasion de déterminer une hiérarchie dans les objectifs à atteindre (à 5, 10, 15 et 20 ans), aspect que l'on ne relève pas dans les documents existants, notamment car ils ne sont pas adaptés à une telle démarche.

Enfin, s'interroger sur la notion de temporalité inhérente à tout processus de planification revient aussi à remettre en cause la méthode employée dans la détermination des grandes orientations. Voir à long terme implique de se projeter à long terme : comme observé précédemment, les documents actuels appuient leurs orientations sur un diagnostic territorial, n'incluant pas de dimension prospective (élaboration de scénarii notamment). Ainsi, même si les orientations proposées sont pertinentes, elles semblent viser davantage la régulation que la création de dynamiques territoriales.

Un document visant une échéance à long terme serait l'occasion d'expérimenter cette méthode prospective, à la fois opérationnelle (permettant des estimations et en conséquence des objectifs plus précis) et souple (modifiable).

7.3. PRENDRE EN COMPTE DE FAÇON VOLONTARISTE ET APPROFONDIE CERTAINS ENJEUX TERRITORIAUX

Un document d'orientation à long terme permettrait, dans le cas présent, de mieux prendre en compte certains enjeux qui sont identifiés dans les documents existant sans pour autant faire l'objet d'orientations approfondies, notamment pour une gestion équilibrée de la péri-urbanisation et dans l'optique de proposer un projet économique qui accompagne les mutations du territoire.

L'impact des réseaux

Le bassin de vie d'Alençon a devant lui de grandes opportunités, grâce aux divers réseaux qui se mettent en place sur le territoire. Le projet d'agglomération synthétise très bien l'émergence des 3 types de réseaux :

- **transports** : par le biais de l'A28 et de l'A88, et de l'élargissement de la RN12 en 2x2 voies (travaux en cours);
- **NTIC** : par le biais du développement rapide de l'internet haut débit dans le département ;
- **savoirs** : la formation universitaire se développe actuellement sur Alençon.

Ces mutations représentent donc un fort potentiel de développement, sur lequel tous les documents s'accordent. Toutefois, ces avancées ne garantissent pas le développement économique local mais constituent simplement la mise en place des conditions nécessaires au développement. Le territoire doit donc se préparer à profiter de ces aménagements, et les considérer comme un point d'appui vers un projet économique.

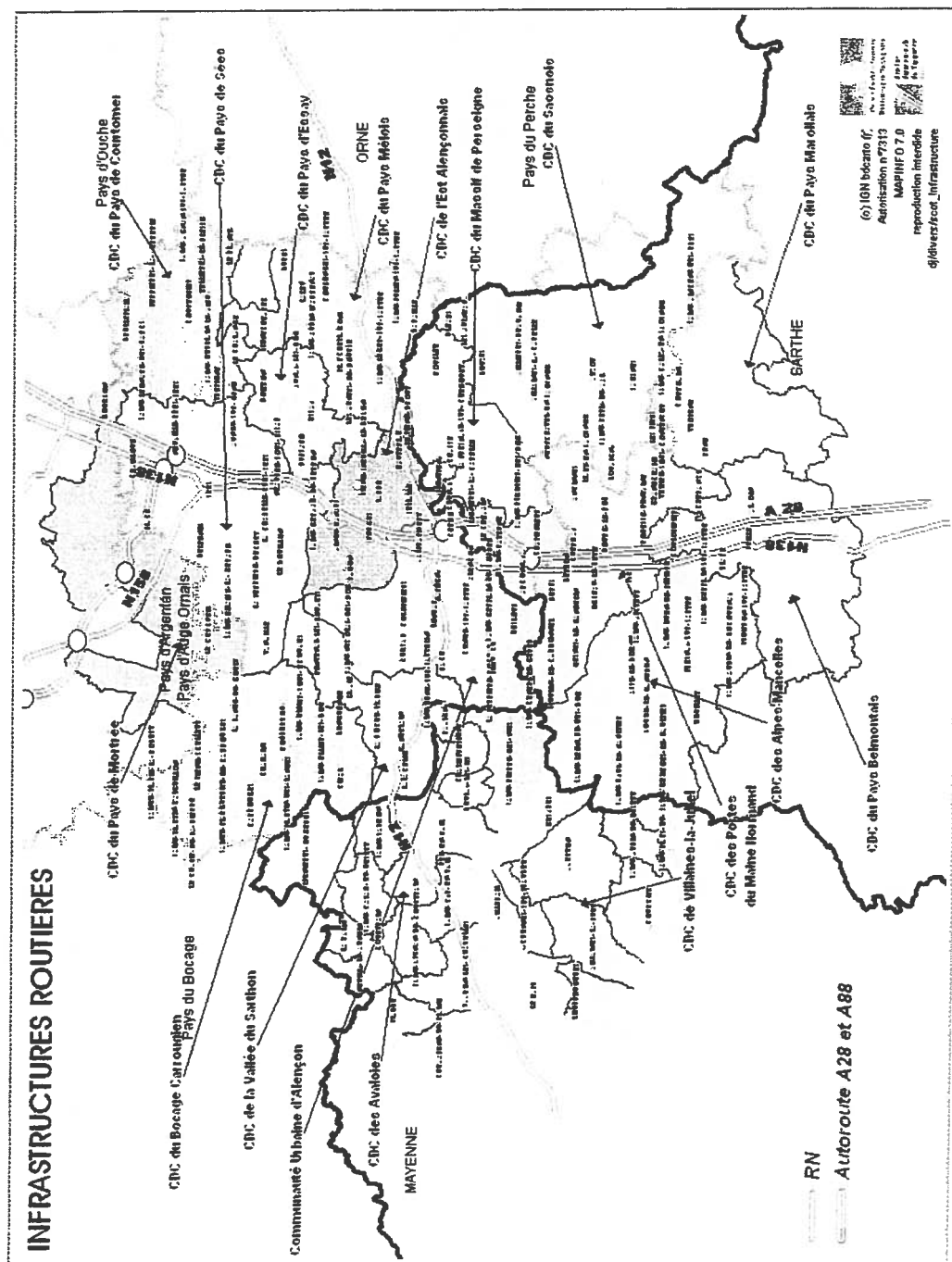
Une planification à long terme et à large échelle prend alors tout son sens, afin d'éviter certains écueils :

- se « reposer » sur la mise en place de ces infrastructures ;
- la concurrence entre les territoires et la logique de guichet.



C'est avant tout dans le cadre de l'arrivée de l'autoroute qu'il convient d'être vigilant et de faire preuve de volontarisme dans une optique de projet : en effet, la mise en place d'une grande infrastructure de transport peut constituer un levier de développement, comme il peut ne constituer qu'un « couloir », lorsque le territoire traversé ne réussit pas à être suffisamment attractif. La région d'Alençon se trouve donc face à une grande opportunité mais dont le bénéfice n'est ni automatique, ni acquis, d'où la nécessité de fédérer le territoire dans une optique commune.

Dans cette optique, il est crucial que les différents EPCI s'accordent au niveau de la localisation des zones d'activité qui découleront de l'autoroute. D'ores et déjà, une zone de 100 hectares est en cours de réalisation à Sées, tandis que la CUA souhaite développer trois des zones existantes sur son territoire. Il est difficile de déterminer à l'heure actuelle si ces réalisations auront un effet de concurrence, mais elles ne doivent pas être un préalable au phénomène courant dans ce type de contexte, celui de « tirer la couverture à soi ».

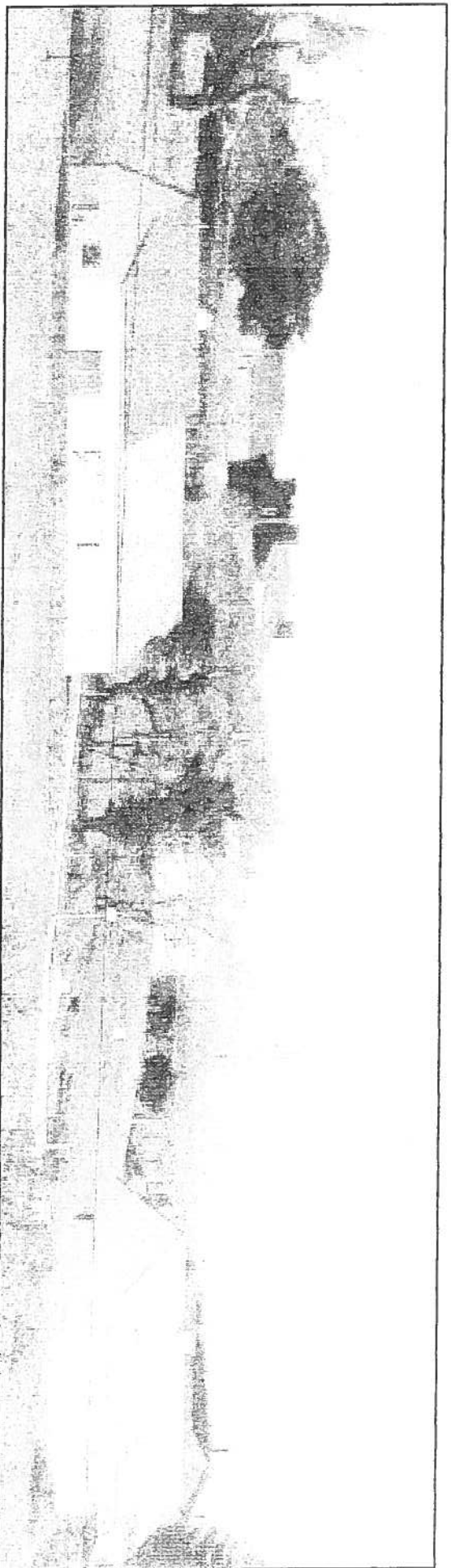


La péri-urbanisation et le lien rural-urbain

Le lien et la solidarité entre les espaces ayant une vocation et des caractéristiques différentes les uns des autres est un enjeu fort, mentionné aussi bien dans la charte de Pays que dans le projet d'agglomération.

Des pistes d'action sont lancées dans les deux documents : le Pays à travers une revitalisation du monde rural et la CUA à travers des orientations visant à développer l'attractivité d'Alençon. De part et d'autre, l'objectif est de garder les habitants afin de ne pas amplifier le phénomène de péri-urbanisation : ces deux démarches se complètent donc de façon pertinente.

Toutefois, on peut considérer qu'une problématique comme la péri-urbanisation gagnerait à faire l'objet d'un programme d'action et de planification volontariste. En effet, si la péri-urbanisation se développe sur le bassin de vie d'Alençon, elle n'est pas encore d'ampleur à entraîner de grands déséquilibres pour le moment (pas de quartiers sociaux enclavés, pas d'importantes atteintes paysagères, maintien d'un maillage de pôles d'équipements et d'emplois,...) : Alençon et sa région ont donc la possibilité d'adopter une attitude préventive face à ce phénomène.



Aussi, la mise en place d'un document de planification à large échelle est l'occasion de réunir les acteurs afin de décider ensemble des zones où privilégier l'urbanisation et des zones à protéger en priorité, et d'accorder ce développement avec le développement de l'économie, des transports et des équipements. Une telle démarche permettrait d'identifier précisément les zones péri-urbaines et les efforts à fournir à la fois pour maîtriser leur croissance et la rendre harmonieuse, et pour leur donner les moyens d'être des espaces de vie à part entière et non des communes ou CDC-dortoirs : on rappellera à ce sujet que la CUA concentre 67% des emplois du Pays.

De plus, la planification dans une optique prospective permettrait d'identifier également les espaces qui pourraient être touchés par la péri-urbanisation à long terme, afin de mettre en place une démarche préventive, ce d'autant plus qu'Alençon est en passe de connaître un certain développement économique.

Déjà, on remarque des signes de péri-urbanisation au-delà des limites de la CUA, notamment dans les CDC limitrophes. [Note : données concernant les communes sarthoises du Pays non disponibles.]

Parmi les CDC limitrophes, la CDC de l'Est-Alençonnais et la CDC de la Vallée du Sarthon sont entièrement polarisées par la CUA, où travaillent respectivement 57% et 49% des actifs. La CDC de la Vallée du Sarthon se distingue d'ailleurs par son taux de constructions neuves de 15,3% entre 1999 et 2002 : il s'agit du taux le plus élevé de l'Orne. Parallèlement, ces deux CDC sont très peu équipées en commerces et services, ce qui laisse à craindre qu'elles se limitent à un rôle résidentiel uniquement.

D'autres CDC montrent les prémices d'une influence urbaine, quoique cette interprétation ne présente pas de caractère certain.

La CDC du Pays d'Essay, notamment, montre quelques évolutions notables :

- 27% de ses actifs travaillent à Alençon (1999) ;
 - le taux de construction, de 9,5%, est le 6^e du département (1999-2002) ;
 - elle connaît un regain de jeunesse, et le 4^e indice de jeunesse le plus élevé de l'Orne (1999) ;
 - parallèlement, c'est la CDC qui a perdu le plus de terres agricoles du département entre 1988 et 2000 (-19%).
- Le cas de cette CDC peut laisser croire à un début de résidentialisation, qui correspondrait au phénomène bien connu de rurbanisation, à savoir l'installation de jeunes ménages en milieu rural, de plus en plus éloignés de la ville-pôle (en l'occurrence Alençon) où ils travaillent.

Cet exemple mérite évidemment une réelle analyse, mais il vise à montrer que la péri-urbanisation peut être un phénomène plus vaste qu'on se le représente, d'où la nécessité d'une analyse poussée et d'actions préventives conséquentes.

La mise en place d'un document de planification à long terme constitue donc une occasion de :

- fixer des objectifs précis et localisés concernant certaines problématiques,***
- clarifier le rôle de chacun des acteurs sur le territoire, dans les domaines où les compétences et les orientations se superposent.***

7.3. DES ENJEUX CORRESPONDANT A UNE ECHELLE LARGE

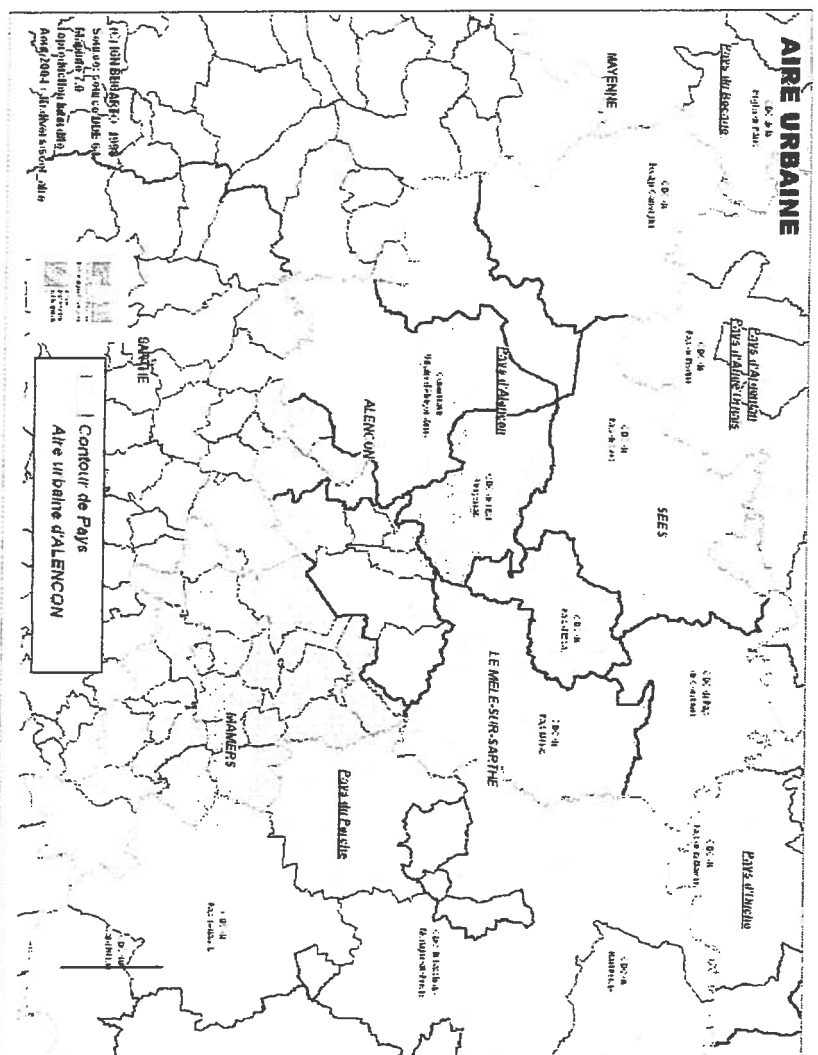
Un nouveau document de planification aurait donc pour objectifs :

- de mettre en cohérence les orientations et les actions des différentes structures intervenant sur le territoire ;
- d'approfondir avec volontarisme la notion de territoire, avec des objectifs à long terme et hiérarchisés dans le temps ;
- d'aborder plus précisément les problématiques telles que la préparation du développement économique ou la prévention de l'extension de l'urbanisation (qui découlerait d'ailleurs du développement économique).

Ces enjeux impliquent la nécessité d'une planification à une échelle large, car les points cités ici ne peuvent être abordés et traités qu'à travers un périmètre permettant :

- de correspondre géographiquement aux problématiques du territoire,
- d'englober tous les acteurs concernés par ces problématiques.

On peut ainsi se référer à plusieurs types de territoires, comme point d'appui pour une réflexion sur un périmètre :



L'aire urbaine

Ce périmètre comprend Alençon et ses communes les plus polarisées. Il correspond à la problématique de la périurbanisation aujourd'hui, et correspond à une réalité économique.

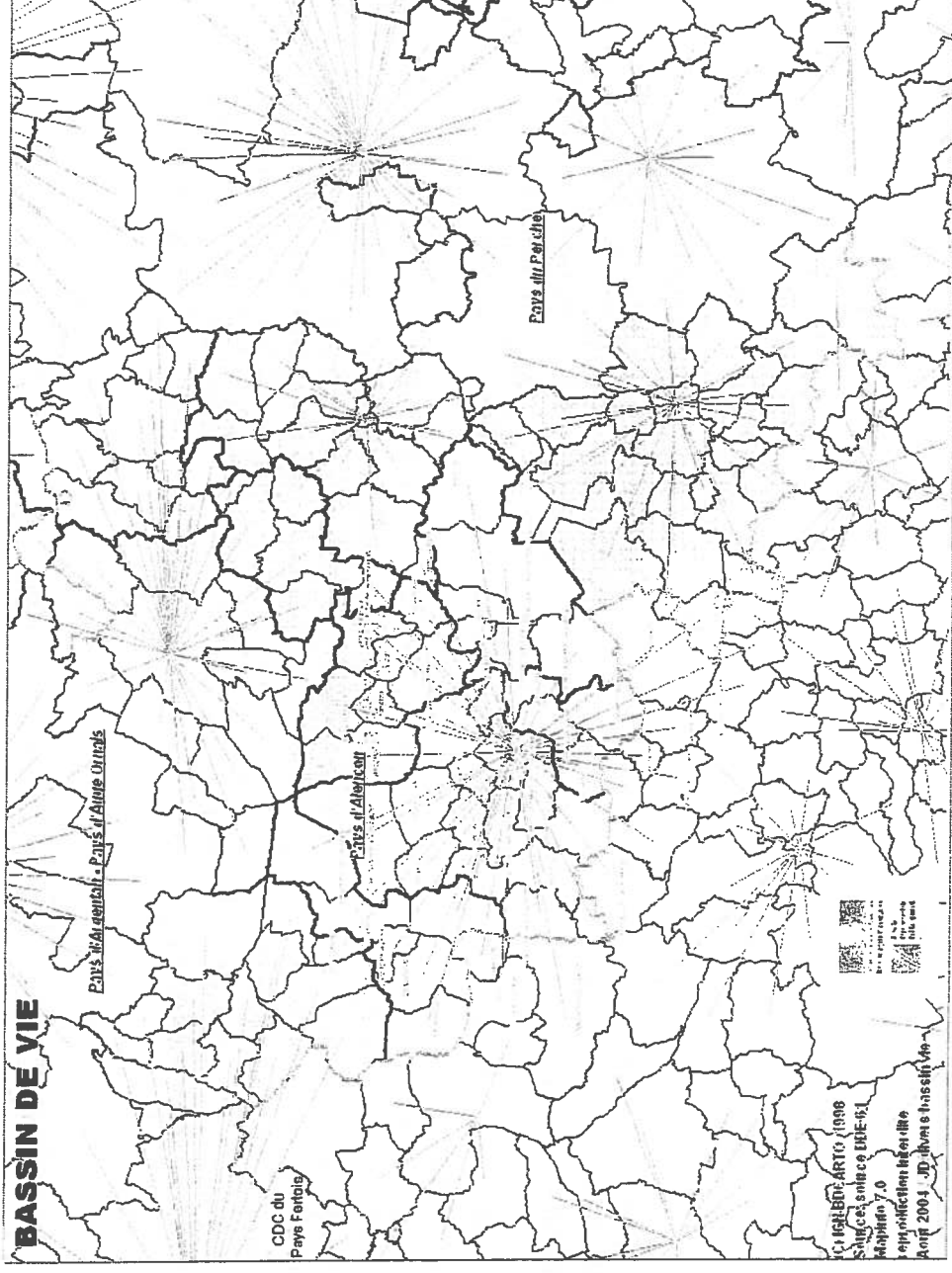
Toutefois, ce périmètre est trop restreint dans la mesure où il ne comprend pas les zones en milieu rural qui sont en partie polarisées par Alençon et où l'urbanisation est susceptible de se développer davantage à long terme ; de plus, il n'intègre pas Sees, ce qui est indispensable pour une bonne coordination dans la gestion des activités économiques qui découleront de l'ouverture de l'autoroute. Un périmètre plus large serait donc plus pertinent.

Le bassin de vie

Le bassin de vie est une classification établie par l'INSEE, au regard de critères de type : présence d'équipements et services, emplois, migrations alternantes,... Les aires établies sont sensées correspondre à une certaine unité au niveau des pratiques quotidiennes des habitants.

Le bassin de vie est une classification établie par l'INSEE, au regard de critères de type : présence d'équipements et services, emplois, migrations alternantes,... Les aires établies sont sensées correspondre à une certaine unité au niveau des pratiques quotidiennes des habitants.

Dans le cas présent, le bassin de vie correspond à la CUA et ses CDC limitrophes. Un tel périmètre paraît donc à la fois pertinent et limité, à l'instar de l'aire urbaine : assez large pour couvrir des problématiques liées à l'urbanisation, mais encore trop restreint pour lier territoires ruraux et urbains ; de plus, ce périmètre ne comprend pas Sécs.



7.4. UN POINT D'APPUI VERS UNE ÉCHELLE PERTINENTE : LE PAYS D'ALENÇON

Une démarche de planification à long terme implique donc de se baser sur un territoire suffisamment étendu pour prendre en compte les dynamiques territoriales présentes et à venir. Or, le territoire du Pays d'Alençon est tout-à-fait pertinent dans cette optique, dans la mesure où il est basé sur une réflexion sur les notions de bassin d'emploi et bassin de vie, et qu'il a réussi à faire valoir cette logique de territoire de projet lors de la détermination de son périmètre.

Ainsi, un document à l'échelle du Pays permettrait de :

- bénéficier d'un périmètre pertinent,
- s'appuyer sur une structure de coopération des élus déjà en place, ce qui faciliterait le travail de concertation et de réflexion,
- éviter de superposer un périmètre supplémentaire sur le territoire, qui nuirait à la lisibilité d'un projet de planification.

Pourquoi créer un deuxième document de planification à l'échelle du Pays ?

La charte de Pays a une vocation propre à cette structure : d'une part, elle vise avant tout à intervenir en faveur d'un développement rural ; d'autre part, elle ne se positionne pas comme un document de stratégie et de prospective à long terme.

Aussi, un nouveau document de planification n'aurait pas pour effet de répéter les orientations de la charte mais de fournir un outil de référence au Pays et à toutes les collectivités qu'il comprend dans son périmètre.

Au regard des études existant sur le territoire du Pays, ce périmètre semble pertinent et suffisamment étendu pour la mise en place d'un nouveau document de planification.

§. 1. LE SCOT : LA MISE EN PLACE D'UN RÉFÉRENTIEL COMMUN

Le SCOT, Schéma de Cohérence Territoriale, né de la loi SRU, est le produit d'une volonté de moderniser les Schémas Directeurs, afin de les adapter aux problématiques actuelles et de fournir un outil de planification plus souple. Il constitue un document d'orientation sur le long terme et s'appuie sur la notion de projet de territoire. Evoqué à Alençon à la sortie de la loi SRU, incité par la règle d'urbanisation limitée, le SCOT a suscité de nombreux débats et oppositions ; ainsi, depuis que la règle des 15 km ne s'applique plus à Alençon, le projet de SCOT semble avoir été abandonné.

§.1. QUELQUES RAPPELS...

Le rapport de présentation

Le rapport de présentation contient plusieurs éléments :

- le diagnostic de territoire :
 - il doit être basé sur une analyse prospective ;
 - il comprend une analyse de l'état initial de l'environnement
- le PADE, Projet d'Aménagement et de Développement Durable, qui expose :
 - les grandes orientations du projet de territoire,
 - les principaux choix retenus en matière d'aménagement,
 - les principales phases de réalisation,
 - l'évaluation des incidences du projet sur l'environnement et sa prise en compte.

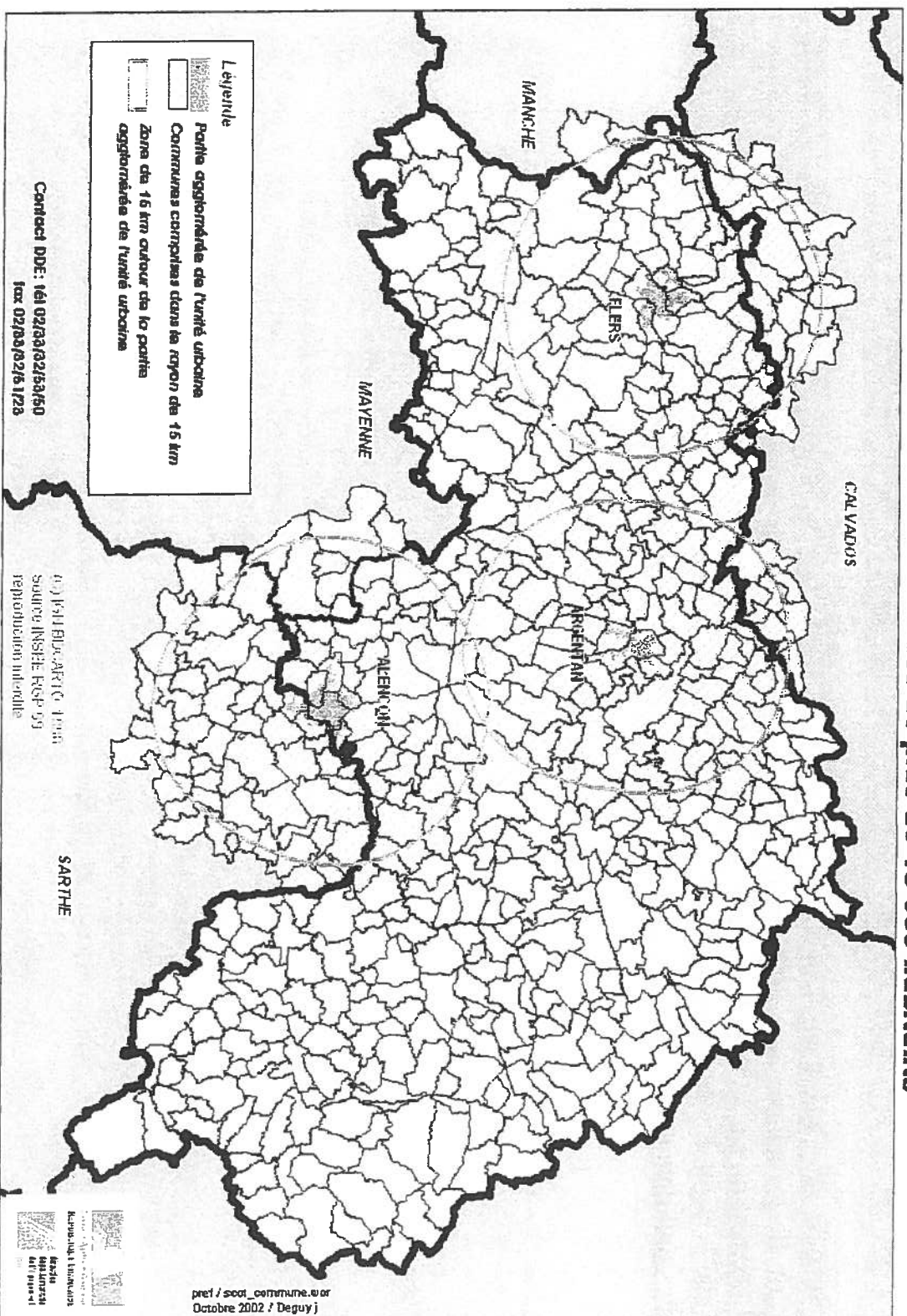
Le document d'orientation

Il précise le contenu du premier rapport, à travers :

- Les orientations générales de l'espace :
 - restructuration des espaces urbanisés,
 - détermination et localisation des grands équilibres entre espaces urbains, à urbaniser, naturels, agricoles et forestiers.
- Des objectifs plus précis pour concrétiser ces orientations :
 - équilibre social de l'habitat, cohérence urbanisation et desserte en transports collectifs, équipements commerciaux et artisanaux, protection paysagère, mise en valeur des entrées de ville, prévention des risques.

▪ Des documents graphiques

**Communes comprises dans un rayon de 15 km
autour des unités urbaines de plus de 15 000 habitants**



Cette carte, basée sur l'ancienne règle d'urbanisation limitée, laisse apparaître les SCOT potentiels dans le département, dont le cas d'Alençon.

8.2. UN DOCUMENT ADAPTÉ AUX BESOINS LOCAUX...

Le choix d'une appréhension du territoire à une échelle plus large

Mettre en place un SCOT signifie que les acteurs décident d'élargir le regard qu'ils portent sur leur territoire, au niveau spatial comme au niveau temporel. Il apporte ainsi une vision du territoire à long terme, tout en structurant le projet dans le temps à travers la hiérarchisation des différentes phases de réalisation, méthode que l'on ne retrouve pas dans les documents existants.

Pour cela, il s'appuie sur un périmètre large qui permette de prendre en compte les dynamiques présentes et à venir.

La mise en cohérence

L'un des fondements du SCOT est de mettre en cohérence les politiques sectorielles et territoriales, dans une optique de simplification et de clarification.

Il apparaît que cette clarification serait certainement utile, dans la mesure où le Pays et la CUA se fixent beaucoup d'orientations similaires : l'élaboration du SCOT serait l'occasion de délimiter le champ d'action de chacune des structures.

Des choix de plus en plus courant...

Un SCOT de Pays

Le SCOT du Pays Castelroussin - Val de Loire

- " il correspond au périmètre du Pays à 2 communes près,
- " il englobe la CA de Châteauneuf et une CDA,
- " soit 92696 habitants et 21 communes,
- " il se conjugue avec le contrat d'agglomération de Châteauneuf et la charte du PNR de la Brenne.

Un SCOT rural-urbain

Le SCOT de Dunkerque

- " Il comprend la CUJ de Dunkerque et 5 CDC
- " Il part d'une volonté affichée de ne pas faire du SCOT un outil de programmation urbaine

L'importance de la prospective

Le diagnostic de SCOT doit être établi « au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services ». Pour le moment, aucun document de planification ne s'attache à employer une telle méthode d'analyse dans le diagnostic : la charte de Pays s'appuie certes sur un diagnostic très complet, mais ne comportant pas de volet prospectif, de même que le projet d'agglomération.

Ainsi, on ne peut que revenir sur la problématique de l'impact des nouveaux axes routiers et du développement économique, qui ne sont pas détaillés dans ces documents : l'élaboration d'un SCOT est donc une voie pour effectuer ce travail de veille économique et de la traduire dans un document fédérateur, afin d'éviter certaines dérives décrites précédemment (manque d'impulsion, éparpillement des ZA dû à la concurrence, trop grande spécialisation dans la plasturgie...). De plus, ce travail de prospective doit permettre de situer le Pays d'Alençon dans un environnement économique plus large, pour un projet ambitieux. Le périmètre de Pays justifie là encore sa pertinence, dans la mesure où il est un tremplin vers une coopération entre Orne et Sarthe, indispensable pour la réflexion sur un projet économique (bipôle Alençon-Le Mans). En effet, une étude sur les relations économiques entre Alençon et Le Mans met en évidence leur faible coopération voire une certaine concurrence : une réflexion sur une possible spécialisation concertée entre les deux villes, intégrée dans une réflexion sur les caractéristiques du secteur économique du Grand Ouest, serait tout-à-fait bénéfique.

De même, les documents actuels ne comportent pas d'analyse précise quant à la péri-urbanisation : une estimation des besoins en logements incluse dans le SCOT permettrait ainsi de donner un point d'appui à la maîtrise de l'urbanisation et de mieux anticiper les problèmes pouvant

en découler (banalisation paysagère, besoins en transports,...). Ces manques font d'ailleurs l'objet de certaines orientations dans la charte ou le projet d'agglomération (engager une étude afin de connaître les besoins en services, en transports...), ce qui montre que le territoire a besoin d'une démarche prospective et y est prêt.

Le SCOT du Territoire de Belfort : des problématiques qui rappellent celles du Pays

d'Alençon

Le périmètre :

- « Lorsque s'est posée la question de la mise en place d'un SCOT, en vertu de la règle des 15 km, Belfort a décidé de ne pas restreindre le périmètre à l'agglomération. Les choix a été fait d'un périmètre très large, celui du département, afin de pouvoir maîtriser efficacement l'articulation entre milieu urbain et rural.

Les enjeux du SCOT :

- « préparer le territoire à savoir bénéficier des retombées économiques possibles suite au développement du grand centre (création A10 et E19),
- « inscrire ce développement économique dans son contexte régional, national et transnational,
- « maîtriser ce développement afin de conserver un équilibre entre rural et urbain,
- « préserver le milieu rural et naturel, tout pour des raisons d'équilibre et d'écologie que d'économie, afin de promouvoir le tourisme vert.

Les SCOT constituent un outil destiné à répondre de façon concertée aux problèmes d'aménagement d'un territoire, problèmes que l'on retrouve d'un territoire à un autre : le Pays d'Alençon retrouve ainsi dans ces problématiques

Les thématiques visées par le SCOT

La mise en place d'un SCOT implique que les élus se concentrent tout particulièrement sur certaines problématiques, celles-là même qui ne sont que peu traitées à travers les documents existants et qui correspondent d'ailleurs de près à celles que la loi SRU pointe pour le SCOT.

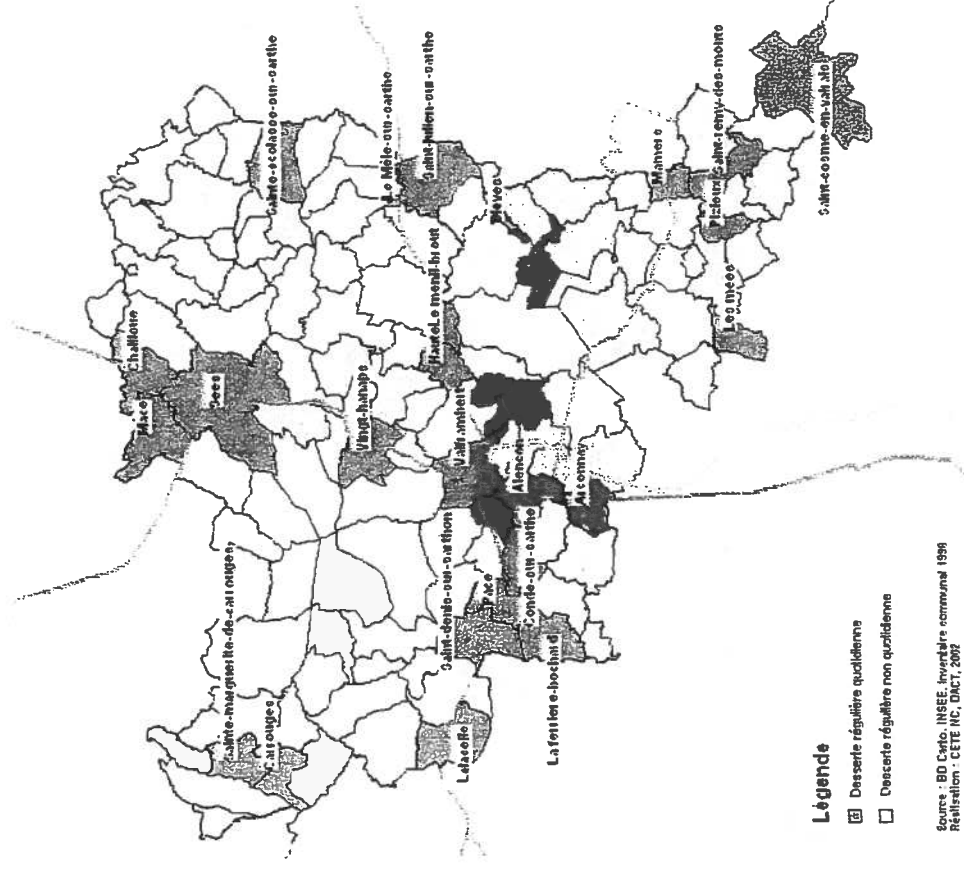
Tout d'abord, l'un des enjeux du SCOT est de garantir la maîtrise de l'urbanisation et de ses conséquences en termes d'étalement urbain, morcellement, extension sur des zones naturelles ou agricoles... Cet équilibre entre espace rural et urbain est justement pointé par les documents actuels, sans faire l'objet d'un plan d'action : le Pays travaille à développer l'attractivité du milieu rural, tout comme Alençon travaille à conserver sa vocation de ville-centre. Ces deux démarches se complètent dans la mesure où garder attractifs les espaces traditionnels est un frein à l'émergence de nouveaux territoires péri-urbains. Toutefois ces actions manquent à ne pas être fédérées : en effet, on constate une résidentialisation des CDC (d'autant plus qu'elles sont proches de la CUA, mais pas uniquement), couplée à une baisse des terres agricoles et aux conséquences en termes d'emprise sur le milieu naturel.

Or, le SCOT offre la possibilité d'une part de délimiter des périmètres à protéger, et d'autre part de spécifier des zones plus propices à l'urbanisation, par le biais des schémas de secteur, qui constituent une traduction des enjeux de développement ou de protection sur certaines zones. Ces périmètres sont très importants, dans la mesure où peu de documents d'urbanisme ont été mis en place hors de la CUA (voir le point « Valeur juridique de ce document p.59).

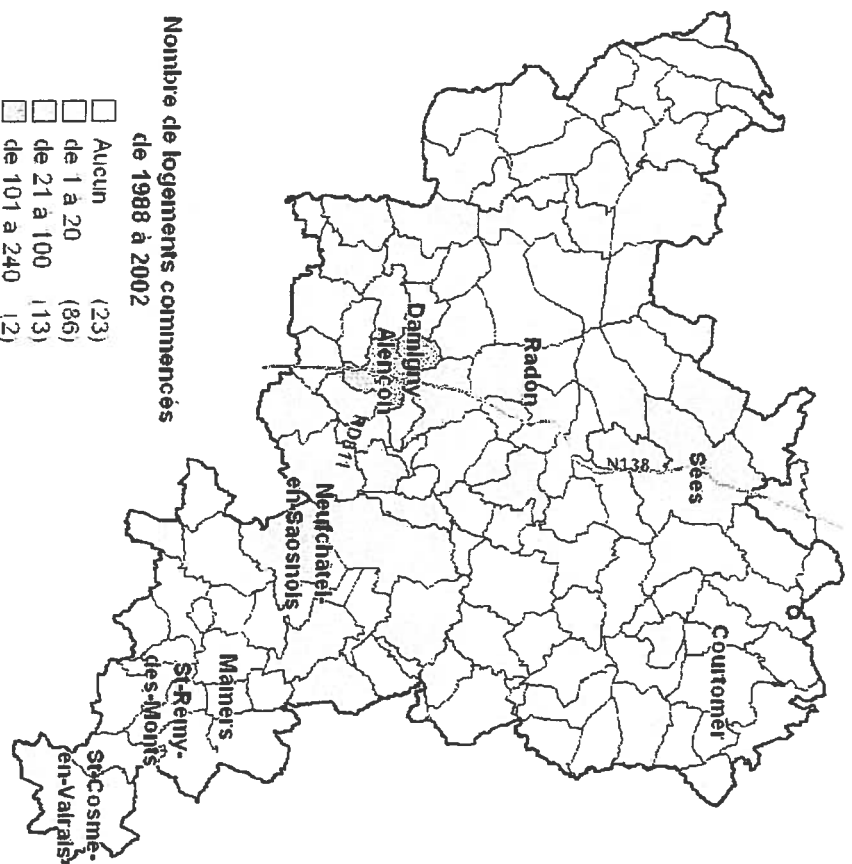
Dans cette optique d'équilibre entre les milieux et de lutte contre l'étalement urbain et la résidentialisation, un SCOT ne constituerait d'ailleurs qu'une étape supplémentaire. En effet, la CUA et le Pays pointent la pertinence de favoriser l'urbanisation dans les bourgs-pôles,

en l'occurrence les villes-centres des CDC ; les CDC mettent également en place des contrats de pôle structurant (procédure de contractualisation avec la région). Une formalisation de cette volonté d'y développer l'urbanisation s'inscrirait donc pleinement dans la dynamique engagée. Enfin, concernant le lien entre les transport et l'urbanisation, on peut noter que deux communes-pôles de CDC ne sont pas desservies quotidiennement : Essay et Courtoimer.

Communes desservies par autocars



La desserte des autres communes-pôles est également un point important, abordé dans la charte de Pays et le projet d'agglomération, qui pourrait faire l'objet d'une réflexion dans le SCOT pour une mise en cohérence à la fois du rôle de chaque acteur dans ce domaine et dans le cadre de problématiques plus globales telles que le lien avec l'urbanisation. Ainsi, l'urbanisation dans le Pays se développe plus rapidement le long des voies routières les plus importantes, ce qui favorise les déplacements automobiles, d'où la nécessité de proposer une offre de transports publics diversifiée.



A ce sujet, la loi SRU mentionne que le SCOT doit viser l'équilibre social de l'habitat, notamment à travers une bonne répartition des logements sociaux. Dans le cas du Pays, ils sont concentrés sur Alençon, tandis que les autres CDC en possèdent très peu. Or les CDC les moins équipées en logements HLM sont également celles où la demande est la plus forte (corrélativement au parc existant) : CDC du Pays d'Essay : 33,3% ; CDC du Pays de Courtois : 32,5% ; CDC de l'Est-Alençonnais : 26,7% ; CDC du Bocage Carrougien : 17,9% ; alors que la demande au sein de la CUA n'est que de 14%. Un SCOT permettrait donc une programmation efficace de l'équipement en logements sociaux. De plus, si ces CDC sont amenées à se développer, elles doivent pouvoir fournir une gamme complète de logements.

Concernant la question de l'équilibre, on ne peut qu'insister sur l'impact de l'autoroute en termes d'équipements (zones commerciales et zones d'activités). La loi SRU précise d'ailleurs que le SCOT doit permettre une bonne répartition des espaces d'activité, ainsi qu'une hiérarchisation afin d'offrir une gamme de produits diversifiée. De plus, l'accessibilité doit être prise en compte afin de ne pas confiner le développement économique à des sites extérieurs à la ville. Certaines activités, notamment tertiaires, peuvent s'intégrer au tissu urbain. Toutes ces problématiques posées par la répartition des activités découlant de l'autoroute s'intégreraient donc dans un SCOT, qui traiterait également du développement économique au sens large (cf point « L'importance de la prospective » p.55).

D'autre part, la démarche de SCOT implique de porter une attention accrue à la préservation de l'environnement, ce qui constituerait un atout pour le territoire. En effet, l'Orne bénéficie d'un environnement relativement bien préservé, notamment au niveau paysager, ce qui contribue d'ailleurs à ses ressources par le biais du tourisme rural. Ainsi, sans mettre le territoire « sous cloche » et le figer, il paraît pertinent de s'attacher à la préservation du milieu naturel et rural

pendant qu'il est encore peu dégradé, ce d'autant plus si le territoire connaît une impulsion économique prochainement.

Il apparaît donc assez clairement que les problématiques liées au Pays d'Alençon s'intègrent pleinement dans la vocation qu'a donné le législateur au document SCOT.

Les assouplissements découlant de la loi UH

La loi Urbanisme et Habitat a apporté des modifications à la procédure SCOT qui replacent les élus locaux au cœur de la décision. Désormais, seules les communes et les CDC peuvent constituer un syndicat mixte pour l'élaboration du document : les autres collectivités et les services d'Etat ont un rôle d'accompagnement.

De plus, certaines mesures ont été supprimées ou assouplies : quotas de logements sociaux, urbanisation limitée... Ces changements ont vocation à montrer aux élus que le débat sur les SCOT ne doit pas se limiter aux questions de périmètre ou aux contraintes liées à ce type de planification, mais se centrer sur l'apport que peut représenter cette démarche pour le développement local.

Toutefois, il convient de garder à l'esprit que désormais, les communes comprises dans un rayon de 15 km autour d'une aire urbaine de plus de 50 000 habitants subissent la règle d'urbanisation limitée dans le cas où elles ne sont pas engagées dans un SCOT. Or, l'aire urbaine d'Alençon comprenait 44 382 habitants lors du recensement national de 1999 : elle est donc proche du seuil de 50 000 habitants.

Ce qu'ils en pensent...

Le Pays d'Alençon:

L'élaboration d'un SCOT à l'échelle du Pays fait partie des orientations de la charte de Pays, sujet sur lequel une réflexion doit être menée.

La CUA

Lors de la réflexion sur les SCOT à la sortie de la loi, la CUA reconnaissait certains avantages d'un SCOT de Pays, notamment l'antériorité et la reconnaissance de ce périmètre. Tout en semblant s'orienter vers l'idée d'un SCOT d'agglomération pour des raisons pratiques, la CUA reconnaissait la nécessité de pertinence d'un territoire de SCOT.

La DRE

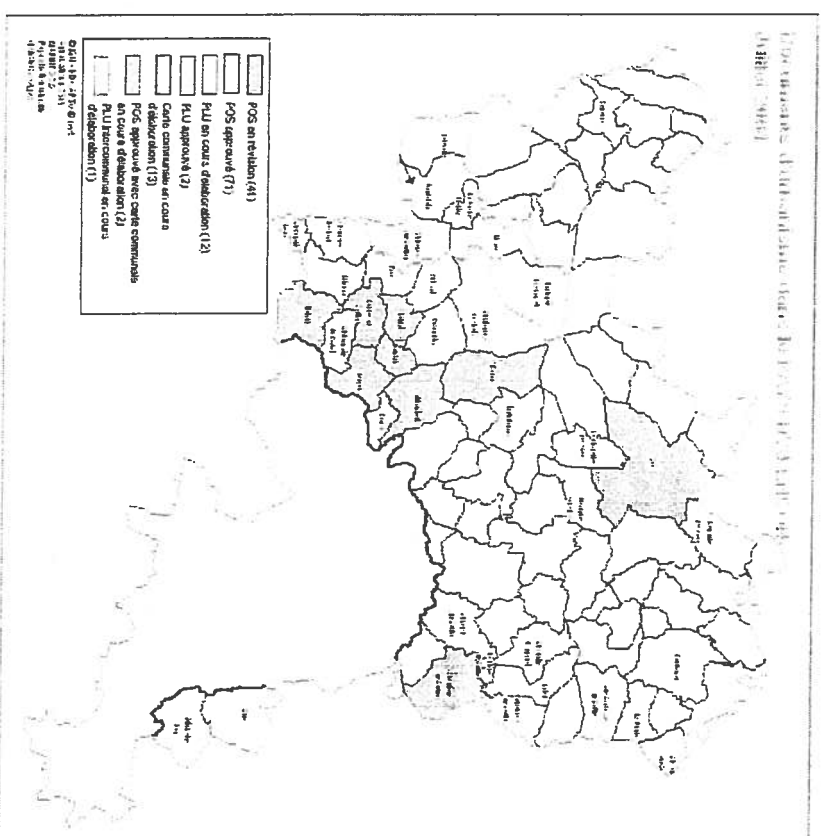
La mise en place d'un « schéma cohérent et concerté de développement économique » est du point de vue de l'Etat une priorité. Cette nécessaire réflexion peut être menée à travers l'élaboration d'un SCOT de Pays.

La valeur juridique de ce document

Le SCOT présente l'avantage d'être opposable au tiers, selon la règle de la compatibilité : ce document constitue donc un garant de la cohérence territoriale et de l'application du projet que les élus se sont choisis. Cet aspect est particulièrement important sur le territoire du Pays d'Alençon, où les documents d'urbanisme sont peu nombreux, ce qui constitue une porte ouverte vers la dispersion et le manque de cohérence des initiatives.

La dimension coercitive du SCOT constitue son principal atout dans un contexte où les enjeux sont si importants.

De plus, si les élus sont souvent réticents face à un document contraignant juridiquement, il convient de garder à l'esprit que ce sont eux-mêmes qui en décident le contenu



A l'heure actuelle, au vu des problématiques que connaît le bassin de vie d'Alençon, une procédure telle que le SCOT apparaît comme un outil presque indispensable afin de garantir un développement équilibré.

2.3... ET UNE PROCÉDURE QUI PROVOQUE DE NOMBREUSES RÉSISTANCES

Les moyens à mobiliser

Mettre en place un nouveau document signifie également la mise en place des moyens correspondant, en l'occurrence : la création d'une structure ayant la compétence de porter un SCOT, l'acquisition de cette compétence pour les communes ou CDC désirant adhérer et ne l'ayant pas encore, l'élaboration des études nécessaires et du document... L'investissement (financier et humain) que demande l'élaboration d'un SCOT peut donc produire l'effet d'un repoussoir vis-à-vis des élus.

La règle d'urbanisation limitée

Ce point de la loi SRU, supprimé depuis, a eu des conséquences très néfastes sur la perception des SCOT. En effet, elle a orienté les débats locaux sur cette règle des 15 km, focalisant l'attention sur les questions de périmètre, au détriment du reste de la réflexion sur les possibilités ouvertes par ce nouvel outil et sur la pertinence d'un projet de territoire. La dimension coercitive de cette mesure initiale a imprimé les esprits, ce qui constitue l'un des points faibles du SCOT, qui véhicule des réactions de rejet qui seront difficiles à enrayer.

Des financements spécifiques

L'Etat a prévu pour les collectivités élaborant un SCOT des aides financières couvrant jusqu'à la moitié des frais.

Des structures d'étude déjà en place

De nombreuses études existent à l'échelle du Pays, ainsi que le processus de réunion des acteurs, ce qui simplifierait l'élaboration du SCOT.

La concertation entre élus de communes urbaines et rurales

Le SCOT du Pays castelroussin

La concertation a été difficile, suite à une forte opposition entre les « urbains » et les « ruraux ».

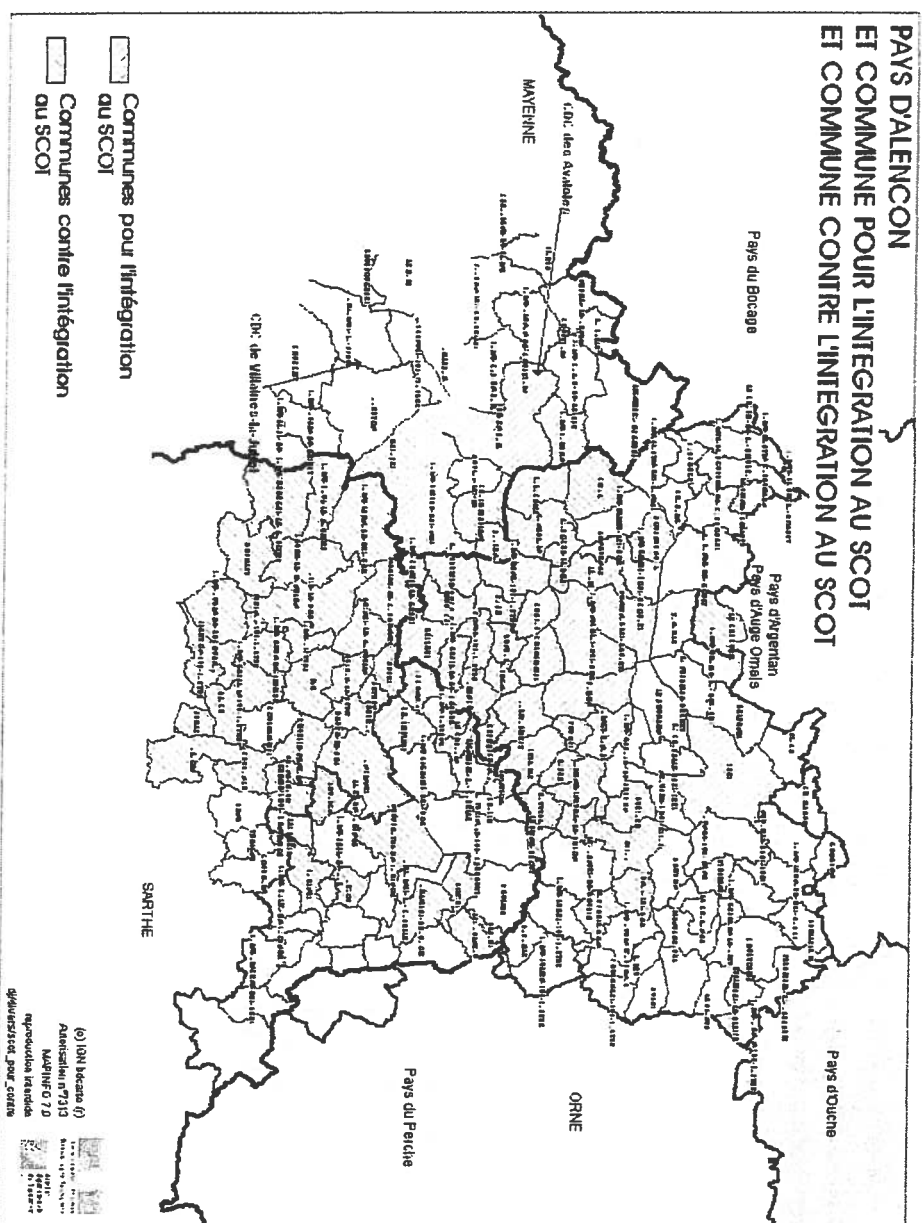
Le SCOT de Montauban

La commune-centre regroupe 80% de la population de l'agglomération, d'où une réticence des élus ruraux. Le maire de Montauban a donc fait preuve de pédagogie en laissant la présidence du syndicat mixte à l'élu d'une petite commune, afin de ne pas accentuer l'emprise de l'urbain.

Quand planification rime avec contrainte...

La valeur juridique du SCOT peut représenter un atout dans la mesure où elle donne du poids au projet commun, mais elle peut également être perçue comme une contrainte, d'autant plus que les SCOT découlent des anciens SD, dont les lourdeurs ont pesé sur la planification locale. Ainsi, la possibilité qu'offre le SCOT de déterminer des zones à

protéger peut rappeler les contraintes du zonage établi par les anciens SD. De plus, l'élaboration d'un SCOT rural-urbain est souvent perçue de façon négative par les élus ruraux, qui considèrent ce document comme un outil de planification urbaine, et qui craignent de ne pas avoir suffisamment de poids en s'associant à une structure comme la CUA.



Les freins au SCOT dépendent ainsi principalement des résistances et blocages qu'il suscite, notamment parce qu'il implique une coopération accrue entre des élus gérant des milieux et des problématiques très différentes, et parce qu'il est perçu comme coercitif et lourd à mettre en place, visions qui ne se justifient pas toujours.

9. L'AGENDA 21 : UNE DÉMARCHE DE PLANIFICATION NOVATRICE

L'Agenda 21 local est un outil de planification locale qui naît du Sommet de Rio en 1992, où il est élaboré. Il s'adresse à toutes les collectivités qui souhaitent se doter d'un document d'orientation et de programmation qui s'inscrive dans une logique de développement durable. Il ne présente pas de valeur juridique, mais trouve son fondement dans une volonté politique d'adopter de nouveaux modes d'élaboration de la planification, prenant davantage en compte les principes de développement durable et de concertation : en cela, il constitue un moyen de dynamisation d'un territoire. A l'heure actuelle, une centaine de collectivités locales se sont engagées dans ce processus.

9.1. PRÉSENTATION DES DIFFÉRENTES PHASES DE LA DÉMARCHE

1. Le diagnostic

La méthode de diagnostic diffère sur peu de points de celle qui est employée pour tout diagnostic. Toutefois, il convient d'insister sur deux points dans ce document :

- « L'analyse de l'état initial de l'environnement :
 - le diagnostic doit comporter un profil de l'environnement régional et local ;
 - ce profil servira à évaluer l'impact des actions mises en place a posteriori.
- « L'importance d'une analyse « évolutive » :
 - le diagnostic ne doit pas être une simple « photographie » du territoire, mais doit également s'attacher à son évolution, afin de dégager les caractéristiques dynamiques.

2. La mise en place de partenariats

L'un des axes forts de l'Agenda 21 est d'organiser une concertation tout au long de son élaboration, afin que la décision ne soit pas le fait que des autorités politiques locales.

- « Favoriser une approche transversale et coopérative au sein des services territoriaux :
 - cette approche peut être impulsée par un chargé de mission animant l'élaboration du document.
- « Favoriser la concertation entre les différents échelons de collectivités locales et de services publics.
- « Donner une place accrue au débat public.

3. Définition concertée des objectifs stratégiques et du programme d'action

Pour cela, tous les acteurs du territoire sont associés :

- « **Mise en place d'ateliers thématiques :**
 - ils réunissent des citoyens (monde associatif, socio-professionnel...) et des spécialistes ;
 - leur travail est de déterminer en commun les grandes orientations qu'ils entendent pour leur territoire ainsi que les principales actions à mener pour les concrétiser ;

A terme, une proposition d'Agenda 21 est élaborée

- « **Le rôle des élus et des représentants territoriaux :**
 - la proposition d'Agenda 21 leur est soumise ;
 - ils évaluent la faisabilité des actions proposées, puis les hiérarchisant et mettent en place un calendrier.

- « **L'approbation du document :**
 - le document, produit du travail des citoyens, des techniciens et des élus, va pouvoir être approuvé par ces mêmes acteurs.

4. La méthode d'évaluation : une particularité de l'Agenda 21

- « **L'évaluation a priori :**

- le projet d'Agenda 21 doit comporter une évaluation de l'impact de chaque action sur l'environnement ;
- des indicateurs de suivi du programme d'action sont également mis en place, en s'appuyant par exemple sur une grille de lecture du développement durable ;

- « **La mise en place d'une instance locale d'évaluation permanente :**

Il est possible de créer un atelier chargé du suivi évaluant de la mise en œuvre du programme d'actions (pendant et après).

- « **L'évaluation a posteriori :**

- en ce qui concerne l'évaluation environnementale, elle se base notamment sur l'état des lieux effectué dans le diagnostic ;
- elle doit permettre un ajustement du programme d'action, pour davantage d'efficacité.

Une démarche novatrice

La démarche d'élaboration d'un Agenda 21 correspond à une approche de la planification très novatrice. En effet, même si cette procédure naît en 1992, elle est porteuse de préoccupations sociales et environnementales sans précédent, comme le montre le descriptif de sa mise en place. En cela, elle est facteur de dynamisme pour un territoire, car elle est valorisante pour les acteurs qui la mettent en place et elle impulse un esprit de collaboration fédérateur. Cette démarche renforce ainsi les liens entre les élus (notamment entre ruraux et urbains), ce qui peut contribuer à renforcer l'identité du Pays et la coopération.

D'autre part, les collectivités engagées dans le processus Agenda 21 se sont regroupées, à travers un réseau d'échange d'expériences (le Comité 21) et de diffusion des « bonnes pratiques » : s'intégrer à un tel réseau représente pour les élus et les techniciens une opportunité d'ouverture intéressante.

Un processus assez souple

Le processus d'élaboration d'un Agenda 21 a été défini lors du Sommet de Rio, puis a fait l'objet de nombreux travaux de définition de la façon dont l'organiser, pour ou par des collectivités locales : les repères méthodologiques sont donc nombreux.

Toutefois, de par le caractère non réglementaire de l'Agenda 21, il n'existe pas de procédure obligatoire à respecter, ce qui rend les collectivités relativement libres dans leurs choix de travail. Cette souplesse de l'Agenda 21 est donc un aspect qui conviendrait bien au territoire du Pays d'Alençon, si les élus sont réticents à la mise en place d'un document de planification trop contraignant, à l'instar du SCOT.

Renforcer le lien des habitants au territoire

La démarche participative qu'implique la mise en place d'un Agenda 21 permet d'associer étroitement les habitants du territoire au projet par le biais d'ateliers ou commissions ayant pour rôle de définir les orientations et le type d'action à mener, ainsi que l'évaluation du processus.

Or, cette méthode de travail a généralement un impact positif sur la vision des habitants de leur territoire : se sentir acteur de l'évolution de son lieu de vie contribue à l'attachement qu'ils peuvent y porter. Ainsi, dans le cadre d'une communication efficace sur le projet d'Agenda 21, la démarche peut contribuer à « fidéliser » les habitants à leur territoire, ce qui est un enjeu majeur au regard du déficit migratoire.

Un document opérationnel

Si l'Agenda 21 local définit des orientations stratégiques, il comprend également un programme d'actions précis, calibré dans le temps et accompagné d'une définition des moyens qui seront mis en place.

Cet aspect opérationnel est l'un des atouts de l'Agenda 21, qui ne se résume pas à une déclaration d'intention. Ainsi, dans le cadre des problématiques liées à la planification locale à l'échelle du Pays d'Alençon, cet aspect opérationnel trouverait une grande pertinence. En effet, on a vu que des enjeux essentiels pour le territoire faisaient l'objet de grandes orientations qui restent encore vagues : l'Agenda 21 est donc l'occasion de se confronter concrètement à ces enjeux et d'établir des plans d'action concertés, qui intègrent une traduction géographique des orientations ainsi qu'un calendrier d'actions.

Les thématiques privilégiées dans un Agenda 21

Les domaines d'action vers lesquels oriente un Agenda 21 local sont sensiblement les mêmes que dans tout document de planification locale, à savoir :

- l'aménagement de l'espace : éviter l'étalement urbain et la spécialisation des zones, aller vers la notion de « ville compacte » ou « ville des courtes distances », le DSQ,
- développement économique : abordé à travers l'angle de la gestion environnementale et sociale (gestion environnementale des activités, favoriser l'économie solidaire de type coopératives, entreprises mutualistes, régies de quartier,...),
- gestion des déplacements (favoriser les modes de déplacements doux, l'intermodalité, les transports collectifs,...),
- éco-gestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets.

Ces thèmes ramènent les collectivités aux problématiques qu'elles doivent traiter au quotidien, avec en filigrane la notion de participation de la population et de souci de la préservation environnementale. Il serait redondant d'aborder à nouveau les problématiques liées au Pays d'Alençon et de les confronter à ces quatre grands thèmes, mais il apparaît explicitement que ces thèmes rejoignent les enjeux du SCOT du Pays, ce qui met en évidence qu'un tel document pourrait s'appliquer sur le territoire.

Enfin, la pertinence d'une telle approche tient à ce que ce document a vocation à se situer à long terme, par la notion de durabilité qui le sous-tend (limitation des externalités pour le territoire, appui sur les ressources endogènes, humaines et naturelles).

Les Ateliers 21 de Romans-sur-Isère

La ville, pour l'élaboration de son Agenda 21, a mis en place 3 ateliers thématiques :

- protection des ressources naturelles,
- lutte contre la pollution atmosphérique,
- usage harmonieux du territoire (urbanisme, croissance urbaine, habitat,...),
- protection de la santé, contre les nuisances (déchets,...),
- citoyenneté et gouvernance,
- action sociale, échanges et solidarité (économie solidaire),
- fiscalité écologique,
- environnement comme source d'emplois et moyen de la vie économique.

On retrouve ici les mêmes thématiques que dans tout document de planification, mais abordées par le biais de l'environnement et de la solidarité, ce qui permet à la fois une approche globale et originale, mais favorise également la transversalité.

Un Agenda 21 comme volet environnemental d'un SCOT

A défaut de constituer le document de planification de référence, l'Agenda 21 peut constituer le plan de programmation et de mise en œuvre en matière d'environnement. En effet, sa portée opérationnelle et participative s'accorde bien avec la résolution d'enjeux environnementaux, qui peuvent susciter des polémiques chez les habitants d'une part, et qui nécessitent un volontarisme dans l'action d'autre part.

Une démarche de marketing territorial

Du point de vue de l'image que le territoire veut renvoyer, l'Agenda 21 local est un élément de marketing territorial fort. En effet, peu de collectivités se sont encore engagées dans un Agenda 21 local, ce qui lui confère la dimension novatrice déjà évoquée, sans compter l'orientation « verte » de ce document.

Or, les compte-rendus d'expérience s'accordent sur le fait que la démarche, accompagnée d'une campagne de communication, a constitué un élément de marketing territorial : or, le bassin de vie d'Alençon ne peut que tirer profit de cette optique de marketing territorial, tant pour retenir les habitants que pour être attractif dans une démarche de développement local.

L'importance de l'évaluation

Comparativement à tout autre document de planification, l'Agenda 21 semble être l'outil qui porte le plus l'accent sur l'évaluation du projet, évaluation qui doit constituer non seulement un bilan *in fine* mais aussi un travail constant tout au long de la mise en œuvre du programme d'actions.

Cette évaluation, que l'on peut qualifier de « formative », permet ainsi un réajustement beaucoup plus souple et rapide des actions entreprises lorsque cela est nécessaire : ce trait distingue l'Agenda 21 des processus de planification institutionnalisés, beaucoup plus difficiles à modifier et à faire évoluer. D'autre part, cette méthode d'évaluation a un rôle formateur pour les techniciens qui mettent en œuvre le projet, en leur offrant la possibilité de prendre le temps d'analyser les atouts et les points faibles de la mise en place du document et du programme.

Angers Ville Durable

Après avoir mis en place son Agenda 21 local, la ville d'Angers s'est engagée dans une campagne de communication à destination des angevins.

- Dans un premier temps sur les actions entreprises et les différents thèmes liés au développement durable (salons, plaquettes...)
- Dans un deuxième temps sur l'Agenda 21 en lui-même, afin de faire connaître aux habitants l'engagement de la municipalité.

L'Agenda 21 local présente donc de nombreux avantages dans ce contexte. Il est assez souple pour ne pas être perçu comme contraignant par les élus. De plus, c'est une démarche valorisante pour un territoire, qui offre la possibilité d'entrer dans des réseaux d'échanges entre collectivités et d'expérimenter des pratiques novatrices au niveau de l'approche de l'aménagement du territoire.

Une démarche peut-être trop souple

L'Agenda 21 présente l'avantage d'être souple : en effet, il n'a pas de valeur juridique et ne doit pas se plier à une procédure réglementaire d'élaboration, à l'instar du SCOT. Mais cette liberté laissée aux décideurs peut également les rebuter : en effet, s'il existe de nombreux guides d'aide à la mise en place des Agenda 21, ainsi que des associations pouvant fournir leur soutien, il n'existe pas de méthodologie baisée pour l'élaboration de ce document.

Le manque d'information sur les Agenda 21 locaux

L'Agenda 21 local est un document qui est encore peu connu, donc peu reconnu. Les élus sont peu informés sur cette démarche : aborder la question de l'éventualité d'un Agenda 21 demanderait donc un important travail d'information, de sensibilisation et de pédagogie.

De plus, l'Agenda 21 revendique sa vocation d'aménagement durable et de préservation de l'environnement, aspects qui sont parfois mal perçus par les acteurs, car la préservation de l'environnement est souvent associée à un surplus de contraintes ou à une volonté de figer le territoire. En cela, l'idée d'Agenda 21 local sera peut-être difficile à faire admettre.

L'Agenda 21 local peut donc souffrir du manque de lisibilité quant à son statut de document d'orientation et de son mode d'élaboration peu connu et défini : ces caractéristiques impliquent en effet un fort investissement des élus et une grande volonté politique, qui peuvent être difficiles à mobiliser. De plus, l'Agenda 21 local a peut-être moins vocation que le SCOT à supporter un projet de développement économique.

La perception du processus de concertation

L'Agenda 21 local implique un processus de concertation élaboré et poussé, prenant beaucoup plus d'ampleur que les modes de consultation habituels (excepté les Pays, travaillant beaucoup sur le processus de concertation et sur lequel s'appuie leur rganisation). Cela peut sembler contradictoire avec la notion de souplesse évoquée dans la présentation du document, mais ne l'est qu'en apparence, car la concertation est organisée librement hors de toute procédure obligatoire. Toutefois, l'organisation et l'implication que demande une telle démarche peut freiner les élus, d'autant plus que comme toute démarche novatrice, l'absence de repères méthodologique peut dissuader.

Les financements

A l'heure actuelle, il n'existe pas de financements spécifiques pour soutenir la mise en place des Agenda 21 locaux. Les financements doivent donc être dégagés dans le cadre des politiques contractuelles et des subventions existantes (volet territorial des CPER,...).

En revanche, certaines régions lancent des appels à projet pour l'élaboration d'Agenda 21, afin de soutenir cette initiative. Ce n'est pas le cas en Basse-Normandie.

CONCLUSION DE L'ÉTUDE

Le territoire du Pays d'Alençon est en pleine période de mutation, de par les grandes opportunités s'offrant pour désenclaver et développer l'économie locale. Dans le même temps, ces opportunités peuvent engendrer des pressions sur le territoire : pression de l'urbanisation, de l'économie,...

C'est donc dans une logique de régulation et de solidarité territoriale face à ces enjeux que ce travail a été mené : il en ressort effectivement que les documents de planification actuels n'ont peut-être pas l'envergure pour accompagner, limiter ou répartir tant les effets d'un développement de la région d'Alençon que les problématiques actuelles liées à l'occupation de l'espace.

En conclusion, il s'avère que la mise en place d'un nouvel outil se justifie pleinement : il revient désormais aux acteurs locaux d'envisager cette éventualité et de mener une réflexion quant à l'outil le plus adapté au contexte local.

Ce travail tente ainsi de suggérer quelques pistes, à travers une présentation du SCOT et de l'Agenda 21 local, qui correspondent aux attentes en matière de planification locale. Le contexte présent semblerait en effet appeler à la mise en place d'un SCOT, document lourd mais garant d'une équité territoriale qui constitue le pivot d'un développement réussi, mais l'Agenda 21 local est également une opportunité de concertation et d'une politique durable, qu'il soit appliqué au domaine environnemental ou de façon plus large.

Néanmoins, les outils et les façons de travailler ensemble sont multiples, et les acteurs sauront certainement y trouver leurs préférences et leur intérêt.

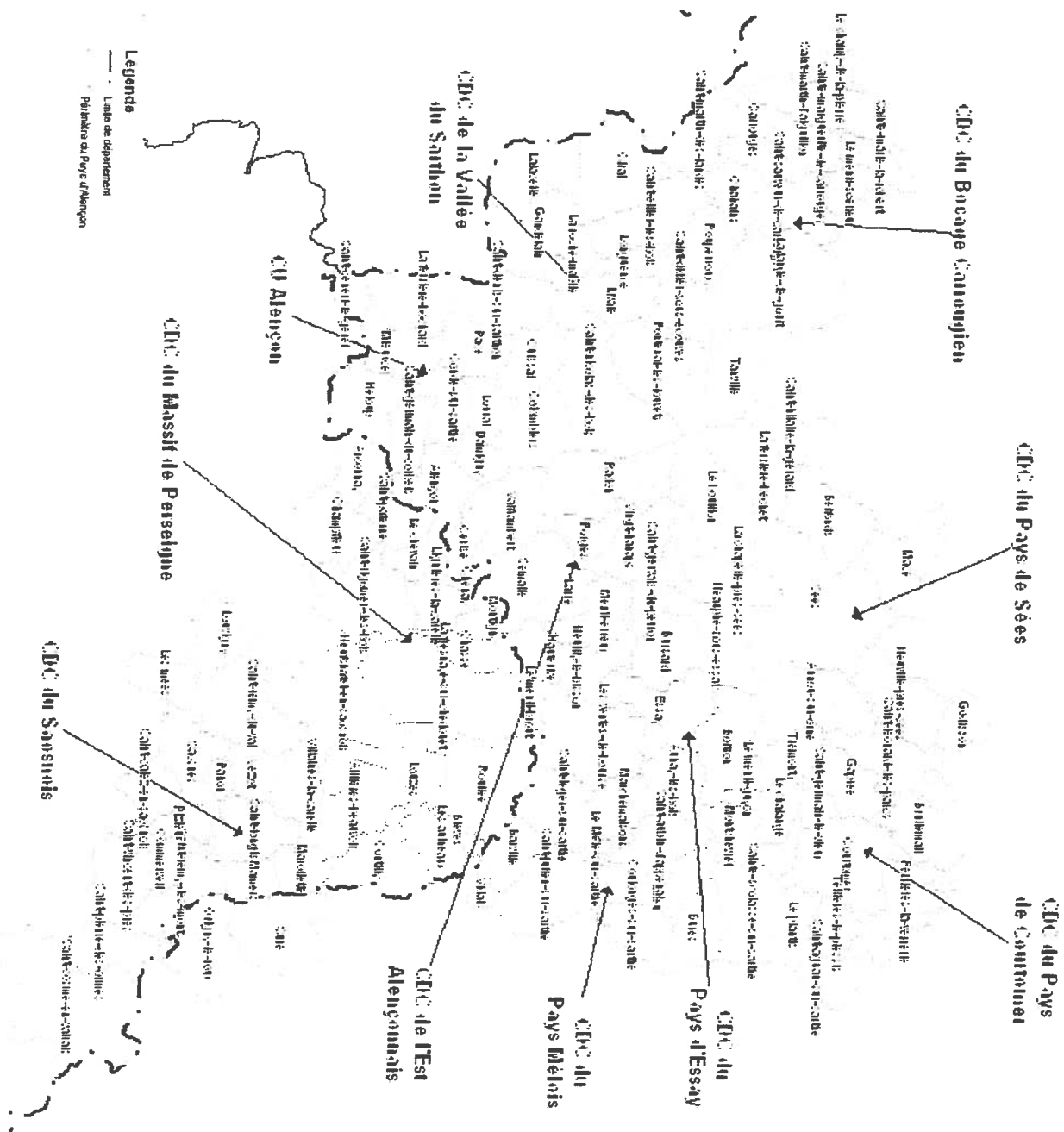
Rapports

- *Agenda 21, singulier pluriel, récit d'opérations*, Centre de Ressources du Développement Durable
- *Mise en œuvre dans les agglomérations des trois lois relatives à l'organisation et au développement durable du territoire*, note de synthèse, Comité des directeurs pour le Développement Urbain, 2002
- *Objectif 2006, charte du Parc Naturel Régional Normandie-Maine*, 1996
- *Pays d'Alençon, diagnostic de territoire*, 1999
- *Pays d'Alençon, projet de territoire 2000-2010*, 1999
- *Repères pour l'Agenda 21 local*, L. Comélieau, N. Holec, J.-P. Piéchau, 4D
- *Territoires et développement durable*, Comité 21
- *Vivre et agir ensemble, la CUA à l'orée du XXI^e siècle, projet d'agglomération*, CUA, 1999

Liens utiles

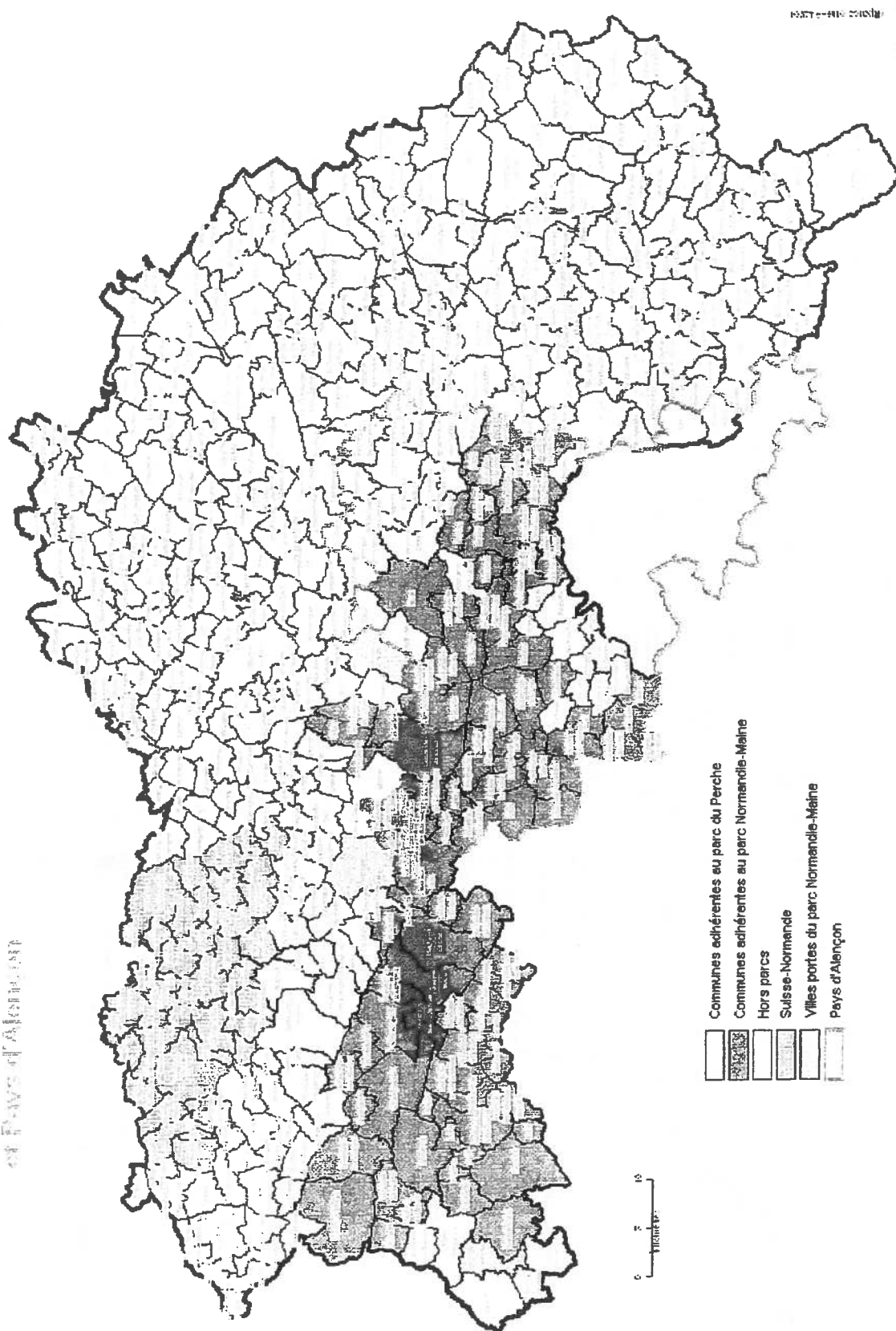
- www.comite21.org
- www.scoters.org
- www.urbanisme.equipement.gouv.fr, rubrique Dossiers, Site SCOT-Témoins

Anexes



Annexe 2. détail des communes du PNR de Normandie-Maine

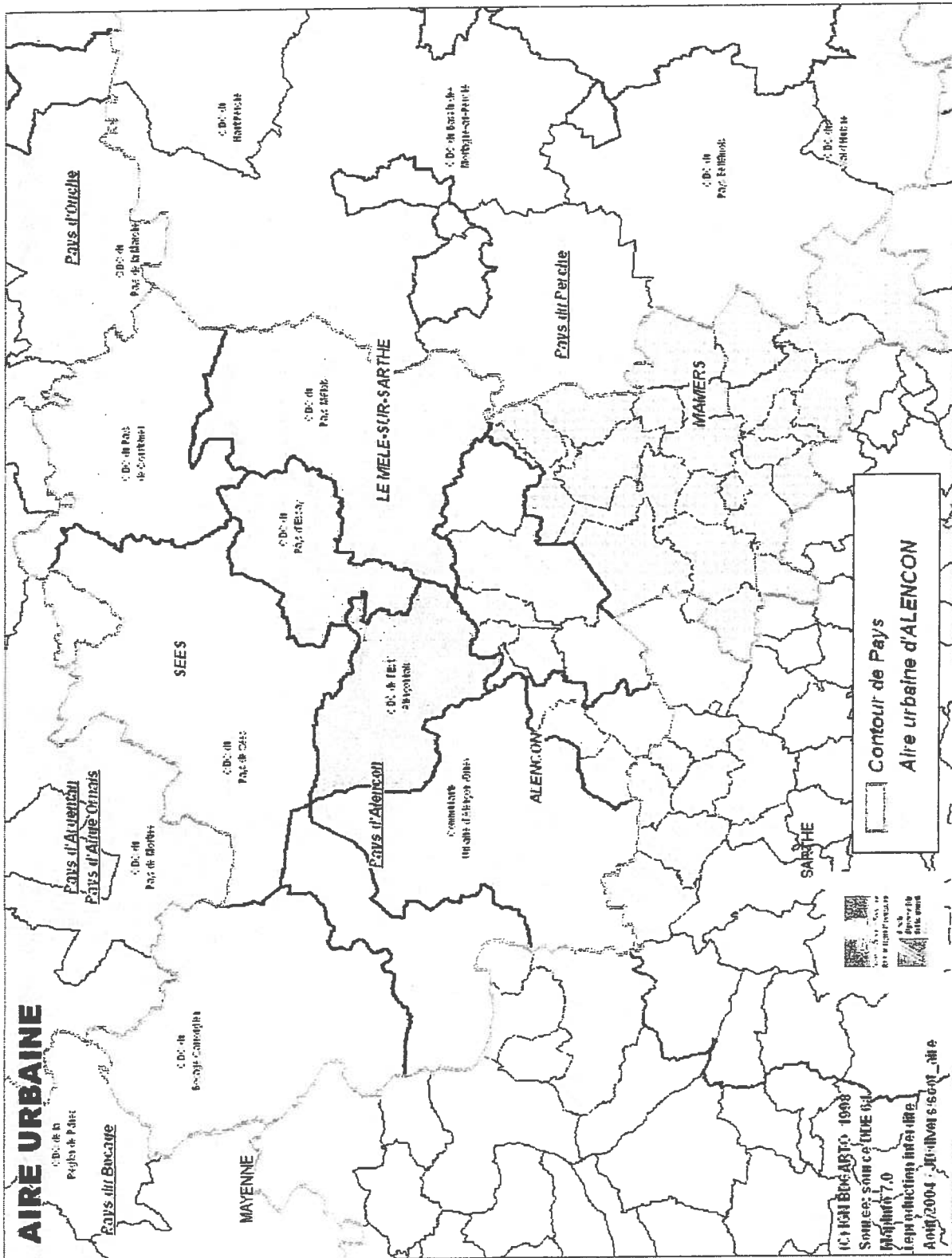
Forêt domaniale, Forêt communale, Forêt domaniale
et Forêt communale



Source : PNR de Normandie-Maine
Cartographie : PNR de Normandie-Maine
Échelle : 1:100 000

Forêt domaniale
Forêt communale
Forêt domaniale
Forêt communale





BASSIN DE VIE

Países Acentral - Países Aligned

CDC du
Pays Ferois

Fais d'Aleixum

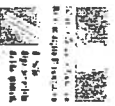
Pays III Pacific

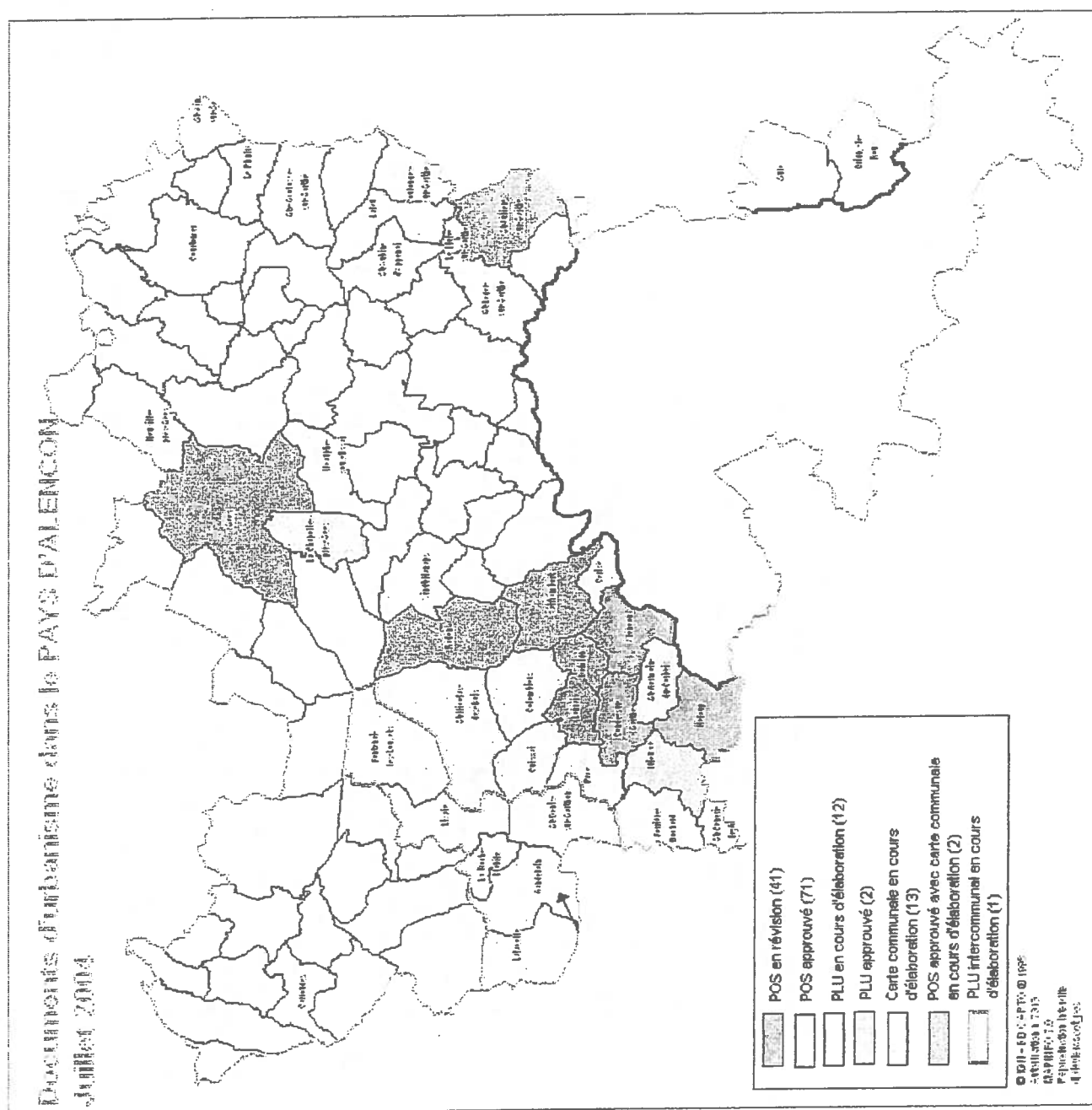
101 KANBDEART 1908
Source: source THE 61
MapInfo 7.0

7.0

reproduction and the

April 2004 - University of Illinois





**PAYS D'ALENCON §
ET COMMUNE POUR L'INTEGRATION AU SCOT
ET COMMUNE CONTRE L'INTEGRATION AU SCOT**

