

Délégation à l'Aménagement du Territoire
et à l'Action Régionale

Délégation Interministérielle à la Ville
et au Développement social Urbain

MISSION D'EVALUATION DES PACT Urbains

Forbach - Hénin-Carvin - Roanne

RAPPORT FINAL DE MISSION

Mars 1998

STUDIO *ENTREPRENDRE*

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	1/8
I La mission, objectifs et méthodes	
1.1 La commande	
1.1.1 Les commanditaires	
1.1.2 Attentes des commanditaires	
1.1.3 Circonscription de la mission	
1.1.4 Les idées directrices	
1.1.5 Notre compréhension de la demande et du contexte de la mission	
1.1.6 Principaux résultats des différents travaux antérieurs	
1.2 La méthode	
1.2.1 Des distinctions méthodologiques	
1.2.2 Déroulement de la mission	
1.2.3 L'analyse documentaire	
1.2.4 Les enquêtes de terrain	
1.2.5 Synthèse des données recueillies et préconisations	
 ANALYSE ET SYNTHÈSE GLOBALISÉE DES RESULTATS	 9/36
Sommaire	10
I Le dispositif PACT urbain s'applique à des contextes territoriaux et décisionnels différents et remplit à minima les objectifs annoncés	 9/17
1.1 Impulser sur le territoire un cadre de référence	
1.1.1 Ancrage de l'idée de projet de développement global local	
1.1.2 Construction du cadre de référence	
1.1.3 Des précautions méthodologiques	
1.2 Mettre en place une méthodologie de la concertation	
1.2.1 Adaptabilité du dispositif aux contextes territoriaux	
1.2.2 Les points communs et les différences de résultats	
1.2.3 Un lien fort : le FNADT	
13 Conduire un processus de restructuration urbaine pour requalifier l'image du territoire et promouvoir le développement économique	

II- Quelle valeur ajoutée produit-il sur la dynamique de reconversion des territoires ?

18/32

- 2.1 Quelle dynamique de reconversion économique a-t-il généré ?
 - 2.1.1 Sur le développement endogène
 - 2.1.2 Sur le développement exogène
- 2.2 L'articulation des deux thématiques favorise-t-elle l'insertion économique des publics en difficulté ?
 - 2.2.1 Des résultats mitigés concernant l'insertion des publics en difficulté
 - 2.2.2 Des freins à l'innovation
 - 2.2.3 Des conditions pour optimiser l'impact de l'articulation des deux politiques
- 2.3 Quel impact du dispositif sur le développement des procédures DSU ?
 - 2.3.1 Les articulations problématiques des échelles d'espace, de temps et des procédures
 - 2.3.2 Des recherches de cohérence mais des résultats encore peu probants
 - 2.3.3 Des solutions diverses mais encore insatisfaisantes
 - 2.3.4 Les éléments favorisant cette articulation
 - 2.3.5 Les éléments freinant la cohérence
 - 2.3.6 Ne faut-il pas aboutir à un dispositif unique de soutien à la logique de projet pour le territoire urbain ?
- 2.4 Quels sont les effets leviers du PACT urbain sur les pratiques des principaux acteurs et sur le développement d'un projet local global ?
 - 2.4.1 Au niveau de l'Etat : de nouveaux modes de coopération
 - 2.4.2 Montée en puissance de l'intercommunalité comme acteur du développement
 - 2.4.3 Une pédagogie à la gestion de la complexité
 - 2.4.4 Une évaluation en contradiction avec la gestion de projet

III- Le PACT urbain, ferment d'une valeur ajoutée supplémentaire

33/34

IV - Préconisations

35/36

LES "MONOGRAPHIES"

Le PACT urbain d'HENIN-CARVIN dans le Nord-Pas-de-Calais	37/60
I Caractéristiques du territoire	38
. Le périmètre du Contrat d'Agglomération d'Hénin-Carvin	
. Les atouts du territoire	
. Les handicaps	
II Construction d'un cadre de référence	39/42
Valeur ajoutée du Contrat d'Agglomération	
. Il s'inscrit dans une filiation	
. Un diagnostic de territoire réalisé avec précision, avec le concours de nombreux acteurs	
. Une inscription forte au Contrat de Plan	
. L'installation d'une ingénierie de projet	
Difficultés repérées	
. La "genèse" difficile et traumatique du Contrat d'Agglomération	
. La Politique de la Ville, engagée par l'Etat, en 1994, est perçue comme ayant pris à contre pied l'approche mise en place par l'Etat-Région et le Conseil Régional	
III Un processus de concertation et une méthode de travail	43/49
Valeur ajoutée	
. Articulation des deux thématiques dans une logique de projet global	
. Cohérence des périmètres PACT urbain et Contrat de Ville : une même géographie DATER/DIV	
. A l'échelle de l'agglomération, mise en place d'une organisation de travail qui permet d'articuler deux thématiques	
. Mise en place d'outils pour décroisonner et renforcer le dialogue entre les équipes en charge des deux politiques	
. Apprentissage d'une démarche nouvelle d'échanges entre les différents niveaux de l'Etat	
. Des moyens mis en oeuvre par l'Etat et la Région pour gérer la démarche	
Difficultés repérées	
. Deux politiques vécues comme deux cultures différentes	
. Une méthode de travail partenariale contractualisée, non véritablement mise en place	
IV Projets et financement	50/54
Valeur ajoutée	
. Résultats en terme de projets	
. Résultats en terme de levier financier	
. Evaluation	
Difficultés repérées	
. Des résultats inégaux en terme de projets	
. L'évaluation conçue comme un outil formel ex-post	
. A la recherche de la pertinence de l'échelle d'intervention et de décision	

V	La dynamique intercommunale	55/57
.	Valeur ajoutée	
	L'apprentissage d'une politique de changement qui produit de nouveaux comportements au niveau intercommunal	
	L'affirmation du soutien aux agglomérations, cadre opérationnel du développement, par l'Etat et la Région	
.	Difficultés repérées	
	Une intercommunalité restrictive : permanence des freins au changement	
	Légitimité controversée de l'échelon Agglomération	
VI	Attentes exprimées	58/60
.	Renforcer l'intercommunalité, renforcer l'échelon de l'Agglomération	
.	Pertinence de l'échelle de territoire	
.	Prise en compte des réalités territoriales dans les politiques nationales	
.	Continuité, cohésion et cohérence de l'Etat	
.	Politique de la ville	
.	Repenser le mode d'évaluation des résultats et de la concertation	
.	Equipe d'Agglomération	
	Le PACT urbain du bassin de MOSELLE-EST en Lorraine	61/80
I	Caractéristiques du territoire	62/64
.	Un environnement inattendu et de qualité	
.	Des relations frontalières intenses mais touchées par la crise	
.	Une démographie en stagnation	
.	Une activité en légère baisse atteignant les hommes et les jeunes diplômés	
.	Une reconversion aux rythmes de la conjoncture : la structure du tissu économique des acteurs dominants	
II	Construction d'un cadre de référence	65/68
.	La définition du cadre de référence	
.	Un périmètre d'intervention à géométrie variable	
.	Un paradoxe : un diagnostic partagé par tous mais issu d'une concertation restreinte	
.	Principaux atouts de ce cadre de référence	
.	Principales difficultés repérées	
III	Un processus de concertation et une méthode de travail	69/73
.	Empirisme et cohésion autour d'acteurs "leader" réunissant un large partenariat. Une instance Les acteurs institutionnels, économiques et associatifs	
.	Des efforts poursuivis pour articuler les deux politiques Une articulation nouvelle mais volontaire des deux politiques Des réseaux coordonnés Des acteurs impulseurs	
.	Principaux atouts des méthodes de travail et de concertation	
.	Principales difficultés repérées	

IV	Projets et financement	74/77
.	La dynamique de projet	
	Une problématique en devenir	
	La sélection des projets se déroule dans des conditions de rigueur et de transparence	
	Augmentation du nombre et de la qualité des projets	
.	Les mécanismes de financement	
	La transversalité des dispositifs se heurtent à certaines difficultés	
	Un suivi et des évaluations réguliers	
.	Principaux atouts de la dynamique de projet et des financements	
.	Principales difficultés repérées	
V	La dynamique intercommunale	78/79
.	Fragilité de l'intercommunalité	
.	Une volonté récente et partagée	
.	"Montée en puissance" de l'intercommunalité	
VI	Les attentes exprimées	80
	PACT urbain du District de l'Agglomération Roannaise, Rhône-Alpes	81/101
I	Caractéristiques du territoire	82/83
.	Une position géographique privilégiée	
.	Des évolutions démographiques préoccupantes	
.	Une régression de la population active	
.	Une structure du tissu économique en mutation	
II	Construction d'un cadre de référence	84/86
.	Une implication remarquable des acteurs locaux	
.	Un périmètre pertinent et cohérent	
.	Un diagnostic commun	
.	Définition du cadre de référence	
.	Principaux atouts de ce cadre de référence	
.	Principales difficultés repérées	
III	Méthode de travail et processus de concertation	87/92
.	Fonctionnement et organisation du PACT urbain : cohésion et concertation	
	Les instances	
	Les acteurs institutionnels, économiques et associatifs	
.	Une attention particulière à l'articulation des deux politiques	
	Un cadre	
	Un outil : les marchés publics	
	Des acteurs	
.	Principaux atouts des méthodes de travail et de concertation	
.	Principales difficultés repérées	
IV	Projets et financement	93/97
.	Une dynamique de projet	
	Un principe : la responsabilité	

<ul style="list-style-type: none"> Une organisation mobilisatrice . Les mécanismes de financement <ul style="list-style-type: none"> Effet levier en terme de moyens mobilisables La mise en oeuvre des moyens Des programmations annuelles décalées . Principaux atouts de la dynamique de projet et des financements . Principales difficultés repérées 	98
<p>V L'intercommunalité</p> <p>L'influence du PACT urbain se manifeste de deux manières : agir dans un cadre plus large,</p>	
<p>VI Les attentes exprimées</p>	99/100

INTRODUCTION

I - La mission, objectifs et méthode

1.1 La commande

1.1.1 Les commanditaires

A mi-parcours du XI ème plan, les institutions publiques nationales, la Délégation Interministérielle à la Ville, DIV et la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale, DATAR, souhaitent mesurer l'efficacité de la méthode à la faveur d'un bilan détaillé des PACT urbains émanant des Préfets de région et des résultats d'une mission d'évaluation plus qualitative conduite sur six sites représentatifs chacun d'une catégorie de PACT urbains considérant leur positionnement territorial (situation géographique, économique ou sociale), les expérimentations mises en oeuvre (conformément aux orientations du C.I.A.T. de Troyes 09/1994) ou leur modalité d'organisation locale (pour coordonner efficacement l'approche globale qui préside à la politique des PACT urbains).

1.1.2 Attentes des commanditaires

"L'objectif de la mission d'évaluation de terrain vise à identifier l'effet levier (en terme de projet et de positionnement des acteurs) du dispositif PACT Urbain au plan local et de mesurer l'écart entre ce qu'a effectivement produit cette politique sur le terrain, et ce qu'elle est supposée produire, considérant les objectifs qui lui sont attachés.

Le but de cette mission consiste alors à analyser finement sur chaque site considéré, le contenu et la méthode PACT Urbain ; de repérer les principaux atouts de cette politique dans son inscription territoriale et d'éventuels éléments de blocage ; de formuler des préconisations pour lever ces blocages.

Outre de rendre compte précisément de la réalité des conditions de mise en oeuvre des PACT Urbains sur le terrain et de signaler l'impact et les apports les plus significatifs de cette politique dans son application territoriale, cette mission d'évaluation, pour chaque site qui en fera l'objet, tendra à inscrire l'évolution du PACT Urbain dans un sens plus favorable, à partir des propositions concrètes qui seront émises."

1.1.3 Circonscription de la mission

Dans cet esprit, une mission nous a été confiée (28/08/1997) qui concerne trois des six sites : Forbach en Lorraine, Hénin-Carvin dans le Nord-Pas-de-Calais et Roanne en Rhône-Alpes, seul ce dernier est un nouveau site et comme Hénin-Carvin, le PACT urbain tient lieu de procédure pleine et entière de développement social, en revanche le site de Forbach n'a pas décidé de superposer les deux géographies Contrat de Ville-PACT urbain.

1.1.4 Les idées directrices

L'évaluation consiste à mesurer l'écart entre ce qu'a effectivement produit cette politique sur le terrain et ce qu'elle est supposée produire, considérant les objectifs qui lui sont attachés.

L'investigation vise à :

- . analyser finement sur chaque site le contenu et la méthode PACT urbains (diagnostic et cadre de référence, périmètre d'intervention et modalités de concertation, articulations Xème et XIème plan),
- . évaluer les résultats obtenus et leur impact parmi les plus éloquents sur l'évolution de la situation du territoire (dynamiques partenariale et de projet, articulation des politiques de la Ville et de l'Aménagement et des financements),
- . identifier les écarts entre la méthodologie préconisée et les pratiques adoptées, leur impact dans la mise en oeuvre et ses résultats sur le terrain,
- . repérer les principaux atouts et difficultés rencontrées de cette politique dans son inscription territoriale (fonctionnement de l'interinstitutionnel, de l'interministériel déconcentré, du rôle de l'Etat partenaire des collectivités locales),
- . élaborer des propositions concrètes tendant à inscrire l'évolution de cette politique dans un sens plus favorable.

1.1.5 Notre compréhension de la demande et du contexte de la mission

Les PACT Urbains, qui s'inscrivent dans le cadre des contrats de Plan Etat-Régions, introduisent une démarche originale et innovante tant au regard des objectifs visés que des méthodologies préconisées. La souplesse des moyens qui lui sont dédiés, même s'ils sont relativement modestes par rapport aux dispositifs aux autres moyens mobilisables, favorisent leur mise en cohérence et par là, contribuent à opérer des effets leviers.

La démarche concerne l'ensemble du champ de développement d'un territoire dans la durée et est à la jonction des politiques publiques d'Aménagement du

territoire et de la Ville. Elle génère au sein même de l'Etat un nouveau mode d'information et de concertation, en cela elle participe à renforcer les relations interministérielles et la déconcentration de l'Etat. Elle incite à l'élaboration d'un projet global de développement dans la durée pour un territoire et elle suscite une réelle concertation entre tous les acteurs aboutissant à des modalités contractuelles. Enfin, elle permet à l'ensemble des partenaires engagés dans le développement d'un territoire de disposer d'un cadre de référence.

Cette démarche correspond à une logique de projet qui concerne l'ensemble des domaines relevant du développement, de la conversion économique et de l'emploi, de la restructuration urbaine et du développement social urbain.

Elle invite, également, à prendre en compte la complexité dans laquelle le projet s'inscrit et ce, dès la phase d'élaboration comme à celle de sa mise en oeuvre, dans la mesure où sur un même territoire se développent dans le même temps, différentes politiques publiques aux niveaux européen, national, régional ou local. Les conditions de réussite reposent donc sur la capacité à intégrer l'ensemble de ces dispositifs dans une logique de projet qui répond à une problématique et à des enjeux de territoire.

La conduite de projet doit favoriser dans le même temps la capacité des acteurs locaux à dépasser l'enfermement dans leurs propres logiques institutionnelles, la logique d'assistanat au profit d'une logique d'initiatives et de négociation, l'addition de procédures au profit de la cohérence du projet.

Il s'agit de générer une dynamique d'ensemble qui conduit les acteurs locaux à construire un point de vue commun sur la situation économique, sociale et urbaine du territoire (diagnostic), sur les orientations et les objectifs prioritaires et sur le dispositif de conduite et de mise en oeuvre du projet associant les acteurs dans une logique de partenariat. Il apparaît indispensable en effet pour que cette démarche réussisse que les acteurs y adhèrent, se l'approprient, en comprennent le fonctionnement et se mobilisent.

Les institutions publiques nationales responsables de la conduite des PACT Urbains ont défini une méthodologique souple tout en fixant un cadre de référence. Elle vise à favoriser la coordination, l'animation, la gestion des interrelations entre les différents milieux et à assurer une utilisation pertinente et efficace des moyens financiers attribués, au regard des finalités et objectifs du PACT Urbain.

1.1.6 Principaux résultats des différents travaux antérieurs

Cette nouvelle politique a été menée dans un souci d'évaluation qui s'est exprimé dans le cadre de plusieurs études, missions, rencontres.

Ces études font ressortir un certain nombre de difficultés :

- . un haut niveau de complexité de mise en oeuvre (circulaire du 1er mars 1994) concerne principalement : la juxtaposition de différentes politiques publiques, les difficultés d'associer des acteurs autres qu'institutionnels et d'articuler la politique de la ville et la politique de l'aménagement du territoire,
- . une concertation/contractualisation souvent trop formelles : nombre restreint d'acteurs, juxtaposition des points de vue,
- . un morcellement des projets : trop souvent sectoriels, des porteurs de projets peu variés, manque d'évaluation qualitative,
- . une coordination malaisée des différents financements : multiples contraintes budgétaires, sectorialisation, différences de calendriers, investissements / fonctionnement,
- . une difficulté à trouver un véritable interlocuteur intercommunal lié à la délicate délégation des compétences au niveau districale.

1.2 La méthode

1.2.1 Des distinctions méthodologiques

Pour qualifier et apprécier les résultats de la démarche au plan local et pour en tirer des préconisations, compte tenu de la complexité et de l'ambition de cette politique en termes de changements à initier pour l'ensemble d'un territoire et dans ses rapports avec son environnement institutionnel, nous avons distingué trois catégories d'acteurs et de financements.

Les catégories d'acteurs sont :

- . les acteurs institutionnels de l'Etat et des Collectivités territoriales responsables de l'établissement du projet d'ensemble de développement (cadre de référence dans la durée), de sa mise en oeuvre et de son suivi,
- . les acteurs économiques/partenaires (organismes bailleurs, entreprises, chambres consulaires, comités d'expansion ...)
- . les acteurs partenaires/associés (les habitants des territoires, les associations, les établissements d'enseignement initial et continu...).

Les catégories de financements sont :

- . les financements publics spécifiques aux PACT urbains,
- . les financements publics et privés de droit commun,
- . les financements européens.

1.2.2 Déroulement de la mission

Durée de la mission 4 mois

Organisation de la mission en 3 temps :

- . L'analyse des documents écrits (les diagnostics, le cadre de référence, compte rendus des réunions des différents comités et des bilans...) complétée d'entretiens auprès de personnes indiquées par les commanditaires. Cette analyse devrait permettre d'éclairer, d'une part, la compréhension de la démarche, son adéquation avec les enjeux locaux et, d'autre part, les forces et les faiblesses de sa mise en oeuvre, son impact en termes de résultats.
- . La préparation et la réalisation des enquêtes de terrain pour vérifier les causes des difficultés/dysfonctionnements, l'impact des écarts constatés et pour tester la validité des solutions envisagées,
- . Rédaction de la synthèse à partir de l'enquête de terrain qui tienne compte d'une exigence qualitative et problématique et qui propose des préconisations.

Chacune de ces étapes est suivie dans le cadre d'une collaboration étroite avec les personnes responsables du copilotage et donne lieu à la remise d'un rapport relatif aux premiers résultats.

1.2.3 L'analyse documentaire

La première génération des PACT urbains a été l'occasion d'une importante production de documents (circulaires, notes techniques, articles, rapports concernant des rencontres et des travaux) et compte tenu des priorités de la mission (investigation sur le terrain) et de sa durée (4 mois), nous nous sommes efforcées d'aborder cette phase documentaire à partir des documents PACT urbains produits par les différents sites étudiés.

Les principaux résultats de l'analyse documentaire, étant bien entendu qu'il existe des différences d'un site à l'autre, font valoir : une dissémination des documents, une diffusion imparfaite et une exploitation malaisée de l'information ; en résumé, une réelle difficulté pour tout un chacun de réunir les principaux documents utiles à exploiter.

Les principales questions que nous avons tenté d'éclaircir :

- . Comprendre et d'approfondir ce qui motive effectivement les difficultés relatives à la circulation de l'information (manque de moyens et de temps, rétention...). Elles semblent très importantes pour les 2 sites d'Hénin-Carvin et de Forbach et moins importantes pour Roanne.
- . Clarifier les liens entre les actions antérieures et celles définies dans les programmes. Il est peu fait référence à des actions qui ont marché et qui, compte tenu de leurs résultats sur le terrain, constituent des leviers pour les développer. De la même manière, les échecs ne semblent pas avoir été analysés pour en tirer les enseignements.
- . Essayer d'identifier clairement comment les décisions sont effectivement prises : sur quoi portent les concertations ? quels sont les points sensibles ? comment ont-ils été résolus ? Pour les arbitrages, quelle logique l'a emportée ?

- . Comment les différents financements sont-ils coordonnés compte tenu des différentes procédures et contraintes attachées à chacun d'eux (niveau de décision, type de dépenses, périmètres d'intervention...) ? Quel est le niveau de concurrence ou de complémentarité entre eux ?
- . Comment les différentes logiques administratives arrivent-elles à se rencontrer et à converger pour servir les objectifs ?
- . Quels sont les principaux signes exprimant le changement des mentalités (nombres d'initiatives, fréquentation des stages de formation, amélioration des problèmes liés à l'inactivité...) ?

1.2.4 Les enquêtes de terrain

Elle ont été menées suivant une grille d'entretien (cf. annexe) commune aux trois sites et aux différents interlocuteurs pour faciliter les comparaisons. Nous avons rencontré 56 personnes dont la sélection (validée par les commanditaires) relève à la fois du respect des représentants d'institutions publiques engagées dans la procédure, des élus locaux d'une commune du District concerné et d'acteurs sur le terrain susceptibles de bénéficier de cette même procédure dans le cadre de projets. Nous avons opté pour une réalisation de ce travail sur le terrain en binôme ce qui a contribué à gagner du temps et à enrichir l'analyse des entretiens.

L'investigation sur le terrain a reçu un accueil favorable en dépit d'entretiens longs (une heure et demie à deux heures, seules des contraintes de temps de part ou d'autre ont obligé à restreindre la durée), certains entretiens ont occupé une demi-journée. Il a même été proposé de revenir afin de poursuivre le travail engagé, marquant ainsi, l'intérêt pour la mission. La grille d'entretien a, dans l'ensemble, suscité l'intérêt de nos interlocuteurs dans la mesure où les questions éclairaient d'une autre manière leur démarche et interrogeaient leurs pratiques.

Pour la majorité des interlocuteurs, l'entretien a constitué un moment privilégié pour prendre du recul et faire valoir leur point de vue concernant l'impact des politiques publiques sur le développement du territoire. De nombreuses personnes ont manifesté le souhait d'être destinataires des résultats.

Les principaux acteurs rencontrés sont des représentants des organismes suivant :

Pour Forbach

Les institutions : le SGAR, la Préfecture, la Sous-Préfecture, le Conseil Régional, le District, la Mairie de Forbach ; les partenaires économiques : l'EPML, les Houillères du Bassin Lorrain, la CCI, le Comité d'expansion ; les partenaires associatifs : le MOUS, la Mission locale.

Pour Hénin-Carvin

Les institutions : le SGAR, la Sous-Préfecture de Lens, la Préfecture du Pas-de-Calais, la Direction Régionale de l'Équipement, la DDASS du Pas-de-Calais, le Conseil Régional, le Conseil Général du Pas-de-Calais, le District d'Hénin-Carvin ; les partenaires économiques : les Charbonnages de France/la Soginorpa

Pour Roanne

Les institutions : le SGAR, la Préfecture, la Direction Départementale de l'Équipement, la Sous-Préfecture, le Conseil Régional, le Conseil Général de la Loire, le District, la Mairie de Roanne ; les partenaires économiques : l'OPAC, la CCI, une association d'entreprises ; les partenaires associatifs : la Mission locale, une entreprise d'insertion. Deux élus : Jean AUROUX, Maire de Roanne et Président du District, Monsieur JAYOL, adjoint au Maire de Riorges et Vice-Président du District.

Au bout du compte, les enquêtes de terrain trouvent leur expression dans différentes "monographies" (une pour chaque site). Ces "monographies" restituent l'inscription spécifique du PACT urbain sur chaque territoire. Elles sont donc singulières (le premier chapitre est ainsi consacré aux caractéristiques des territoires).

Dans un souci de cohérence, nous les avons présentés selon quatre "entrées" qui reflètent et déclinent les résultats du PACT urbain sur ces territoires :

- qu'en est-il en terme de cadre de référence ?
- qu'en est-il en termes de méthode de travail et de concertation ?
- qu'en est-il en termes de projets et de financements ?
- qu'en est-il en terme d'intercommunalité ?

1.2.5 Synthèse des données recueillies et préconisations

Ce rapport final reprend les principaux enseignements dégagés des analyses dans une démarche problématique et qualitative : les éventuels écarts entre les objectifs affichés des PACT urbains et leurs résultats sur le terrain sont-ils décisifs ? comment les interpréter ? comment remédier aux principales difficultés ?

Analyse et synthèse globalisées des résultats

SOMMAIRE

I. Le dispositif PACT Urbain s'applique à des contextes territoriaux et décisionnels différents et remplit à minima les objectifs annoncés	p. 2
1.1. Impulser sur le territoire un cadre de référence	p. 2
1.2. Mettre en place une méthodologie de la concertation entre l'Etat, les collectivités locales et des acteurs de la vie économique et sociale	p. 4
1.3. Conduire un processus de restructuration urbaine pour requalifier l'image du territoire et promouvoir le développement économique	p. 6
II. Quelle valeur ajoutée produit-il sur la dynamique de reconversion des territoires ?	p. 8
2.1. Quelle dynamique de reconversion a-t-il généré ?	p. 8
2.2. L'articulation des thématiques - aménagement du territoire, Politique de la Ville - favorise-t-elle l'insertion économique des populations en difficulté ?	p. 10
2.3. Quel est l'impact du dispositif sur le développement des procédures DSU ?	p. 13
2.4. Quels sont les effets levier du PACT sur les pratiques des principaux acteurs et sur le projet de développement global au plan local ?	p. 19
III. Le PACT Urbain, ferment d'une valeur ajoutée supplémentaire	p. 22
IV. Préconisations	p. 24

I - Le dispositif PACT Urbain s'applique à des contextes territoriaux et décisionnels différents et remplit à minima les objectifs annoncés

- . impulser sur le territoire un cadre de référence visant au développement local global (diagnostic, définition d'un projet de territoire décliné sur des grands axes stratégiques et des priorités, installation d'une ingénierie de projet sur le territoire),
- . mettre en place une méthodologie de la concertation entre l'Etat, les collectivités locales et d'autres partenaires, acteurs de la vie économique et sociale,
- . conduire un processus de restructuration urbaine pour améliorer l'image des territoires et favoriser l'implantation de nouvelles activités économiques : requalification urbaine et des paysages, rénovation et aménagement des infrastructures.

1.1. Impulser sur le territoire un cadre de référence

1.1.1 Ancrage de l'idée de projet de développement global au plan local

La démarche de projet engagée sur les territoires observés (études, diagnostic, concertation amont, désignation et hiérarchisation d'actions à entreprendre), fournit une vision de l'avenir, une ligne directrice partagée et un cadre, au sein duquel l'Etat et les structures intercommunales peuvent conduire des actions. De ce point de vue, la démarche PACT Urbain, représente un outil de gestion et de programmation du développement, mais aussi, de dialogue entre l'Etat et les collectivités locales. Le cadre de référence ainsi construit constitue un outil stratégique autant que pédagogique. Il est avéré et reconnu par tous comme ayant contribué à ancrer la notion de projet global sur les territoires. Même si son élaboration ne se réalise encore trop qu'avec des acteurs décideurs traditionnels.

1.1.2 Construction du cadre de référence

L'élaboration du diagnostic territorial est réalisée dans des contextes et des configurations différentes, mais s'inscrit dans une histoire du développement.

- . Des contextes où le processus de conversion industrielle fait fonctionner l'élaboration du projet de territoire, en le reliant à un ensemble de diagnostics, d'études et de préconisations portés par l'Etat et la Région, mais aussi et surtout par les organismes aménageurs ou les entreprises en conversion.
- . Des contextes où l'histoire de la reconversion industrielle a modelé une pratique politique de la réflexion sur les enjeux de l'aménagement et du développement, en relation avec la désignation d'une échelle de territoire adaptée, celle de l'agglomération. L'élaboration est alors essentiellement portée par l'Etat et la Région, mais aussi par les responsables politiques locaux.

La construction de ce cadre de référence est d'autant plus forte quand la démarche PACT urbain s'inscrit sur l'échelle du temps, dans la continuité et l'histoire du développement urbain des territoires :

- . Filiation et inscription dans une histoire des concepts, remontant à plusieurs Plans, concernant l'aménagement, le développement et la désignation de l'échelle du territoire (au travers, par exemple, du programme "Mieux Vivre en Ville" impulsé au IXème Plan, ou la démarche transversale du DSQ et des Friches, dans le Nord-Pas-de-Calais).
- . Histoire du développement et de l'adaptation aux mutations économiques et industrielles, parfois remontant aux années 1960, avec le Plan Jeanneney, puis la création du FIBH en 1984, pour le Bassin Lorrain.

Ces typologies sont notamment rendues visibles dans le mode de contractualisation du PACT, où l'on trouve :

- . Une contractualisation engageant l'Etat, la Région, et un Etablissement Public, comme à Forbach, où le co-signataire est l'Etablissement Public de la Métropole Lorraine.
- . Une contractualisation engageant l'ensemble des échelles et des niveaux d'implication et de décision sur le territoire (national, régional, départemental et local, comme à Henin-Carvin).

1.1.3 Des précautions méthodologiques

Pour autant, on constate des risques d'érosion dus, soit :

- . Au manque de temps consacré au lancement de la deuxième génération du PACT urbain et la faiblesse de la concertation qui en a découlé. Ce manque d'actualisation, sur certains sites, n'a pas permis de reformuler des objectifs tenant compte des résultats de la première génération, d'établir une stratégie de projet interdistricale, ou encore de réinterroger les périmètres d'intervention, pour mener des actions communes et globalisées sur les deux volets (Politique de la Ville, aménagement territorial)

- . A la faiblesse de l'implication des élus locaux dans la définition du projet global, entraînant une distanciation vis à vis de la démarche
- . Au manque d'ouverture à des acteurs non traditionnels, non institutionnels, en particulier, aux acteurs économiques, autres que les grands donneurs d'ordre locaux traditionnels.

Même sur des territoires où la construction du cadre de référence première génération avait fait preuve d'exemplarité, l'introduction de la deuxième génération des PACT urbains s'est trouvée affaiblie du fait du non respect de la méthodologie qui avait prévalu à l'origine.

1.2 Mettre en place une méthodologie de la concertation

1.2.1 Adaptabilité du dispositif aux contextes territoriaux

La définition d'un projet de développement global au plan local est ainsi réalisée dans la concertation, selon des modes différents, hérités de méthodes de travail qui, soit :

- s'appuient sur une pratique de la concertation élargie, en cherchant à inclure les partenaires économiques et sociaux (Roanne),
- favorisent l'implication des élus soutenus par les services de l'Etat et de la Région (Henin-Carvin),
- se réalisent dans un cadre de concertation plus restreinte, en s'appuyant sur les pratiques de travail transversales des aménageurs (Forbach).

Révélaient l'adaptabilité de l'esprit du dispositif, aux différentes "personnalités" de territoire, selon des modes d'appropriation et d'intégration qui leur sont propres.

1.2.2 Les points communs et les différences de résultats

Le socle commun :

- . Une ambition de faire aboutir les objectifs de développement, qui repose sur la connaissance partagée du territoire, de la réalité économique et sociale et un accord sur les grands axes stratégiques qui ont été désignés.
- . L'articulation des projets avec les procédures ou les programmes préexistants sur le territoire (Schéma Directeur, Programme Local d'Habitat,) ainsi que l'instrumentalisation des politiques d'intervention sur les cités minières, tel le Girzom, dont les éléments peuvent constituer un volet du projet global ou simplement converger.

- . La mise en cohérence des financements (FNADT, FIV, FEDER, financements de droit commun)
- . Des logiques de territoire plus ou moins fortes, mais qui offrent un cadre opérationnel, en terme de dimension et de cohérence : l'échelle de l'agglomération est désignée comme pertinente, essentiellement par l'échelon régional (Etat, Région). Pour autant, la volonté de la faire exister dans la réalité politique en lui donnant des moyens, est en but à de trop nombreuses contradictions ou objections, du fait des élus locaux eux-mêmes, comme du fait de l'Etat.

Des différences :

La nature de l'inscription au Contrat de Plan varie d'un PACT urbain à l'autre, deux groupes se dégagent :

- Inscription forte, relayée par la définition précise et contractualisée d'objectifs, de moyens, de méthodes de mise en oeuvre et de fonctionnement,
- Inscription plus formelle qui se conjugue avec le formalisme appliqué à la consultation des élus pour l'élaboration du projet.

Pour autant, la concertation se heurte à des limites, qui ressortent de plusieurs causes, selon les cas :

- . La coexistence de deux politiques institutionnelles (Politique de la Ville, aménagement territorial), qui semblent se vivre comme issues de deux cultures différentes.
- . La faiblesse du temps consacré à l'appropriation du PACT urbain et de sa vocation spécifique, qui conduit à le considérer comme un dispositif supplémentaire, sans accorder à la concertation son importance,
- . A contrario, la formalisation excessive de la concertation et la superposition des réunions, nuit à l'efficacité, à l'impact et à la lisibilité des résultats,
- . Le manque d'implication des principaux acteurs économiques dans cette concertation (les grandes entreprises, le tissu des PME locales et les associations de chefs d'entreprise, les chambres consulaires, dans certains cas).

1.2.3 Un lien fort : le FNADT

Dans tous les cas, en favorisant l'assemblage des financements sectoriels, la nature même du FNADT, permet de construire la cohérence du territoire et la territorialisation des actions. Compte tenu du caractère transversal de ses interventions, le FNADT, permet d'aller au bout de la démarche globale de reconversion. Sa valeur ajoutée s'exprime de plusieurs façons :

- . Sa souplesse d'utilisation spécifique, en comparaison aux politiques sectorielles, a un effet de décroisement sur les interventions des services

financeurs, favorisant la prise en compte de logique de projet : financement d'études en amont, apport de moyens d'investissement pour des projets portés par une Mission Locale, par exemple.

- . La logique même de ces financements moins ciblés, permet de conduire une réflexion urbaine plus large en décloisonnant les périmètres d'intervention et en favorisant la cohésion entre les thématiques du territoire : au GIRZOM, les cités minières, aux Friches industrielles, la requalification des carreaux de fosse abandonnés au coeur d'une cité, au PACT urbain, l'intervention à l'extérieur des cités, sur des zones voisines, non finançables par d'autres sources.
- . Il fait effet levier sur l'ensemble des lignes disponibles, en permettant de compléter les tours de table et de mobiliser les crédits de droit commun, en enrichissant ainsi le contenu et la qualité des projets, comme en favorisant l'ouverture à d'autres services financeurs (élargissement des partenariats, émergence d'approches et de questions nouvelles)
- . Il fait avancer la construction des cadres intercommunaux, dans la mesure où il fait levier pour des projets portés par l'intercommunalité.
- . Il facilite l'articulation des actions relevant de la Politique de la Ville et de l'aménagement du territoire, lorsque la cohésion est réalisée dès l'amont (par exemple, pour l'établissement d'un chantier école dans le cadre d'une action de requalification des espaces verts).
- . Il facilite l'accès aux financements européens, en intervention de co-financement.

Si l'effet levier des financements se traduit sur un plan quantitatif, son effet d'entraînement qualitatif est le plus remarquable sur le contenu même des actions, le renforcement de l'intercommunalité, l'ouverture des projets à des périmètres élargis. Et surtout, il a un effet déclencheur sur la concertation entre services financeurs de l'Etat et collectivités territoriales. En provoquant les tours de table, qui sont l'expression même de l'utilisation de ces financements, les financements spécifiques du PACT urbain impulsent des pratiques inédites ou pour le moins, peu courantes.

1.3 Conduire un processus de restructuration urbaine pour requalifier l'image du territoire et promouvoir le développement économique

Sortir les territoires de la tradition industrielle et de ses principales références, est l'objectif transversal et incontesté aux trois sites. Objectif qui s'enracine dans une

forte ambition de changement d'image du territoire urbain. Cette volonté de faire émerger une nouvelle image urbaine est porteuse de sens et constitue la colonne vertébrale des stratégies de développement à l'oeuvre, qui, précède le développement économique. Il s'agit de tourner la page, de rompre avec le passé, du moins de rendre visible cette volonté de changement, pour lancer un signal fort à l'extérieur. Sur des territoires marqués par le déclin industriel et les séquelles d'une mono-industrie, l'aménagement du territoire, la requalification des paysages, le traitement des friches industrielles, la revalorisation des cités et des centre-villes, prévalent sur toute autre action. L'aménagement urbain préfigure et prépare le cadre d'un développement futur. Ceci repose sur un postulat et une constatation.

Le postulat : la requalification du territoire urbain a des effets induits sur le changement d'image et l'attractivité du territoire urbain, pour attirer le développement économique.

La constatation : les actions de restructuration urbaine, comme les grandes actions structurantes, dont le caractère tangible est indéniable aux yeux de tous (elles sont visibles, même à l'état de chantier), sont facteurs de mobilisation de la population, parce qu'elles sont porteuses de désenclavement social et productrices d'une identité collective positive.

Si par rapport à ces objectifs, la procédure du PACT Urbain est pertinente, en quoi favorise-t-elle plus particulièrement la mise en oeuvre d'un projet global concerté par rapport à d'autres dispositifs existant sur les territoires considérés?

Ses principaux éléments porteurs de différenciation sont :

- . La contractualisation d'un projet global décliné sur plusieurs thématiques, rarement assemblées, dans le cadre du Plan quinquennal.
- . L'association à ce projet de crédits reportables sur la durée du Plan, qui favorisent la réflexion, l'ancrage dans la durée et qui sont potentiellement porteurs de pratiques d'évaluation des résultats.
- . La primauté donnée à l'intercommunalité, en tant que facteur d'éligibilité, fondatrice du développement local, de la notion de projet et de la territorialisation des actions. Si la notion de projet est présente dans d'autres procédures, le fait que sa légitimité dans le PACT, repose d'abord sur l'intercommunalité, est une distinction majeure.
- . L'installation, sous des formes plus ou moins abouties, d'une ingénierie de projet sur les territoires, d'une équipe de développeurs.

La démarche PACT Urbain, de ce point de vue, constitue une méthode de travail, autant qu'un cadre pour la réflexion et l'action, entre l'Etat et les structures intercommunales.

Pour autant, la qualité et l'impact des projets souffrent, dans certains cas, du déficit de l'intercommunalité et d'une inégale délégation de compétences, dans le cadre de la mise en oeuvre du PACT à la structure intercommunale.

Qui plus est, la collusion entre différentes politiques lancées par l'Etat nuisent à la cohérence des actions. De même, le décalage dans le temps dans la mise en place des différents financements freine la dynamique de projets.

II - Quelle valeur ajoutée produit-il sur la dynamique de reconversion des territoires ?

2.1. Quelle dynamique de reconversion économique a-t-il généré ?

2.1.1 Sur le développement endogène

Sur ces territoires, le PACT n'a pas vraiment contribué à fertiliser le tissu économique local. Le développement économique ressort d'une politique volontariste et professionnelle. Or, les principaux acteurs des PACT urbains (services instructeurs, animateurs, coordinateurs), font montre de compétences d'aménageurs, d'urbanistes et de développement social. Le développement économique se trouvant loin de leur métier, et de leur culture.

Il faut dire que les préconisations du C.I.A.T. de Troyes concernant le développement économique local, de réorienter les grands objectifs du PACT en faveur du développement du tissu des PME-PMI, par rapport à l'approche macro-économique qui prévalait jusqu'alors, en adjoignant aux territoires une compétence économique, n'ont pas été mises en place sur les trois territoires considérés.

Le développement économique suppose :

- . la volonté d'un maximum d'acteurs, dont les acteurs politiques locaux, de développer une véritable dynamique économique locale,
- . un marché local de la création d'entreprises en relation à des besoins non satisfaits,
- . l'analyse des ressources économiques locales et l'émergence d'une filière métiers / activités,
- . la gestion prévisionnelle des ressources humaines du territoire, pour anticiper les besoins de qualification en relation aux besoins des métiers futurs et des entreprises,
- . l'existence ou la création d'un réseau de structures relais, en particulier, en amont et en aval de la création d'entreprises, pour assurer l'accompagnement, le suivi, et la formation des entreprises nouvelles.
- . la mise en relation avec des outils financiers susceptibles de conforter les fonds propres des entreprises en création, comme de financer le développement de produits nouveaux pour de petites entreprises, la mobilisation et l'organisation de l'épargne locale, la création de fonds d'investissement, ...

- . le soutien du tissu des PME-PMI, en favorisant leur implantation, ou leur maintien sur le territoire,

En étroite collaboration avec :

- . l'implication des Grandes Entreprises en conversion dans le développement économique (essaimage, filialisation, parrainage,...).

Or,

Les HBL à Forbach paraissent s'engager de plus en plus dans une politique de développement local, mais il reste difficile d'évaluer en quoi le PACT urbain a pu les aider à opérer ce glissement.

Les Charbonnages de France à Hénin-Carvin, restent cantonnés dans leur mission de gestion des sorties de concession minière, dans un dialogue avec les seuls élus locaux et dans l'ignorance de l'intercommunalité, comme du PACT. GIAT Industrie, le plus gros employeur de la région de Roanne, marque sa réserve et s'implique peu dans le PACT.

A Roanne, le partenariat solide entre la CCI et la Mission Locale résulte directement de l'impulsion donnée par le dispositif. En revanche, la mise en réseau des petites entreprises du Bâtiment qui se sont ainsi organisées pour se renforcer auprès de leurs donneurs d'ordre, ne ressort vraisemblablement pas spécifiquement du PACT.

Ce constat est contrebalancé par des éléments qui reflètent le début d'une élaboration du développement économique : à Forbach la politique intercommunale de traitement des déchets récemment initiée, pourrait donner lieu à une réflexion sur un traitement économique de la filière (qualification des personnes, développement d'activités associées,...) ; à Hénin-Carvin, le démarrage de la gestion prévisionnelle des qualifications du territoire se traduit par l'élaboration d'un schéma de formation aux métiers de la plasturgie, sur toute la filière

Mais surtout, pour l'ensemble des acteurs, la concrétisation de projets de développement économique n'est pas inscrite au coeur de la démarche PACT urbain. Les compétences, comme les partenariats, n'ont pas été réunis dans ce domaine. **Ne faudrait-il pas interroger le positionnement même de la procédure, dont les réorientations économiques sont relativement récentes. Si dans les textes, le PACT urbain a vocation au développement économique, les objectifs contractualisés et la stratégie mise en oeuvre pour y parvenir, restent relativement périphériques au développement économique lui-même.**

2.1.2 Sur le développement exogène

Corrélant ce constat, la politique économique s'exprime essentiellement dans l'aménagement de zones d'activités industrielles, assortie de politiques de commercialisation qui diffèrent selon les sites. A Forbach et à Roanne la commercialisation de ces zones est l'affaire des principaux partenaires, tandis qu'à Henin-Carvin, pour être du ressort du District, elle s'exprime le plus souvent au niveau communal. Dans certains cas même, la CCI ne se charge de la commercialisation qu'au bénéfice de la commune sur laquelle elle est implantée et dont le Président, est aussi le Maire.

Il est certain que pour capter des entreprises sur un territoire, l'instauration d'une politique d'accueil dédiée, en relation à des infrastructures et des services de qualité, assortie d'une politique de prix attractive, est une condition préalable. De ce point de vue, le cadre préparatoire de l'accueil est réalisé. En quoi la procédure spécifique du PACT Urbain l'a-t-elle favorisé, lorsque les zones d'activités économiques fleurissent sur le territoire national avec ou sans PACT ? Pour affirmer le rôle joué par la procédure dans la promotion d'une politique économique exogène, il faudrait que l'économie soit entièrement de compétence intercommunale et que le district développe une politique de communication et de promotion cohérente du territoire.

2.2 L'articulation des thématiques - aménagement du territoire, Politique de la Ville - favorise-t-elle l'insertion économique des populations les plus en difficulté ?

2.2.1 Des résultats mitigés concernant l'insertion des publics en difficulté

Compte tenu de la petite part accordée au développement économique dans le PACT, sa contribution sur l'employabilité des publics en difficulté est loin d'être probante et spécifique.

Les possibilités qu'offre la démarche d'articuler les deux thématiques, ont pourtant produit des effets, notamment dans le cas de projets pensés dès l'amont de leur conception, au niveau de l'agglomération et, en faisant jouer la cohésion des financements (établissement d'un chantier école en relation avec la requalification d'espaces verts, par exemple). Ou encore, l'engagement de réflexions sur les métiers, autour de pôles de compétences émergents, dans le cadre de partenariats entre des Missions Locales et des organismes de formation (Forbach, Roanne).

Mais, ce type de réalisation ne procède pas particulièrement de la démarche PACT Urbain. Tout processus de développement local relève d'une démarche globale, permettant de rassembler les logiques sectorielles.

La différence apportée par le PACT est qu'il formalise et contractualise un cadre de pensée innovant pour l'action. Mais de manière ambivalente.

Il y a en effet, contradiction fortement perçue par l'ensemble des acteurs, à promulguer une démarche originale et innovante, que contredit un environnement où se superposent les procédures, la lourdeur des dispositifs de concertation et de mise en oeuvre et, où prévaut, dans tous les esprits, la culture dominante des grandes entreprises et les logiques d'instruction sur les logiques d'animation.

2.2.2 Des freins à l'innovation et aux initiatives locales

Les politiques de reconversion industrielle sont, malgré elles, encore tournées vers des logiques de gestion du "hard" (patrimoine foncier, friches, appareils industriels), en décalage avec les nouveaux gisements de richesse économique, de marchés et donc d'emplois, marqués par l'immatériel, les services, les réseaux, le développement culturel et touristique, et la production de produits nouveaux souvent adossés à des services. Faute d'une politique très volontariste, pour favoriser l'essaimage, la mise à disposition de cadres pour le montage d'un projet, des parrainages, l'abondement de fonds d'investissement dans des projets locaux, la synergie avec des centres de recherche et les universités, etc. la mise en relation de la logique de reconversion avec celle du DSU (accompagnement social et urbain) a peu de chance de servir l'emploi et le développement économique. En tout état de cause, les grandes entreprises des sites observés n'ont pas développé d'actions en faveur des jeunes ou des chômeurs.

C'est qu'en matière de développement économique, l'articulation pourtant porteuse d'innovation des deux thématiques, s'inscrit dans une logique de conservation et d'assistance, héritée du passé. On peut se demander, en quoi, les grandes entreprises en conversion, encore trop centrées sur la liquidation du passé, peuvent inspirer l'émergence d'initiatives locales. En quoi, la requalification des cités minières, si elle ne s'accompagne pas d'une politique de maîtrise des hausses de loyer et d'un accompagnement social et culturel pourrait favoriser l'insertion des populations les plus en difficulté.

2.2.3 Des conditions pour optimiser l'impact de l'articulation des deux thématiques

Pour que le PACT ait un effet d'entraînement sur le tissu économique local, un certain nombre de conditions sont requises :

- . L'utilisation en fonctionnement des crédits PACT urbains ou l'ouverture d'une ligne budgétaire spécifique, pour favoriser l'émergence de nouvelles

activités dans le secteur des services, porteurs aujourd'hui de développement, ainsi que des structures relais, capables d'accompagner la création de nouvelles entreprises.

- . L'expression forte de la part de l'Etat de favoriser le développement d'activités économiques sur le périmètre des bassins d'emplois, en majorant les crédits sur des actions à valeur ajoutée économique et portés par l'intercommunalité (formations à de nouveaux métiers, mise en place de filières,...).
- . La mise en oeuvre d'une politique de mise à disposition de locaux d'activité, abordables pour les petites entreprises. Si les zones d'activité visent à satisfaire les besoins en locaux des PME existantes, une offre locative immobilière de petites surfaces fait souvent défaut pour répondre aux besoins des entreprises les premières années de création.
- . La mise en oeuvre d'une politique de sensibilisation des jeunes à la création d'entreprises, en soutenant, par exemple, des expériences de simulation de projets ou de création de "cadette entreprise", dans les lycées techniques et professionnels, mais aussi, dans l'enseignement général, sur l'exemple de celles qui sont aujourd'hui pilotées par l'Education Nationale, en partenariat avec certains Conseils Régionaux et des relais économiques.

2.3 Quel est l'impact du dispositif sur le développement des procédures DSU ?

2.3.1 Les articulations problématiques des échelles d'espace, de temps et des procédures

Pour les PACT urbains, le territoire est délimité par la cohérence du projet de développement, l'agglomération ou le bassin d'emplois (dans le cas de PACT interdistricale), en sont l'expression la plus adaptée, celle qui permet le mieux l'implication et la mobilisation des acteurs. Ses thématiques sont larges, elles s'appliquent à l'ensemble des champs du développement (requalification des territoires et aménagement pour préparer le développement économique, favoriser l'attractivité et l'accueil pour de nouvelles implantations d'entreprises, faire évoluer l'image du territoire à partir d'une communication interne comme externe).

Pour la Politique de la Ville, le territoire est délimité par le périmètre de la ville, au sein duquel l'échelle du quartier est désignée comme l'espace géographique opératoire. L'échelle intercommunale ou encore celle de l'agglomération constituent dans certains cas, l'unité de référence pour la faisabilité et la pertinence d'une intervention. Sa thématique concerne la lutte contre les exclusions en terme de désenclavement des zones d'habitat, d'insertion économique, de prévention de la délinquance.

Le PACT se décline à la fois à partir des axes de développement et des actions structurantes définies dans le projet global de territoire et qui constitue le cadre de référence et, à partir des logiques de programmation financières du Contrat de Plan, pluriannuelles, reconductibles, de manière souple, au sein de la durée du Plan.

La Politique de la Ville s'applique, en prenant en compte le projet de ville, exprimé dans le Programme Local de Développement Social, au niveau de l'intervention sur des quartiers, et s'inscrit dans une logique de programmation annuelle, dont les crédits de fonctionnement, à l'instar des crédits de cette nature, ne sont pas reportables.

Si le cadre de mise en oeuvre est comparable :

- . élaboration d'un diagnostic, débouchant sur un projet, qui s'exprime dans un document spécifique et contractuel,
- . au sein d'un processus d'animation et de concertation,
- . sur la base d'une évaluation obligatoire des actions et des résultats,

L'articulation des deux grandes thématiques sur les territoires, la cohérence de leur mise en oeuvre et la mise en synergie de leurs effets, ont produit des résultats très variables selon les cas

Comment parvenir à la cohérence, à l'harmonisation des échelles d'intervention et des périmètres ?

Des contextes observés, ressortent deux grandes typologies, aux deux extrémités de la problématique. A Hénin-Carvin, la confrontation des trois échelles de territoire (quartier/commune/agglomération) est en fait aiguë du fait des différences perçues dans la mise en oeuvre : les interlocuteurs, les périmètres, les sources de financement, les circuits d'instruction et de décision et les temporalités ne sont pas les mêmes.

A Forbach, l'échelle du quartier dans le PACT prédomine, au détriment de la construction de l'agglomération et de la territorialisation des projets, sur fonds d'une grande cohérence que confère la maîtrise d'oeuvre unique des deux volets, assurée par la DDE.

La cohabitation de deux modes d'instruction, de programmation et de deux niveaux de maîtrise d'oeuvre (la commune et l'agglomération) ne favorise pas la cohérence. Parce qu'elle est créatrice de tensions, elle perturbe la démarche de constitution de l'agglomération, en tant qu'acteur et producteur d'un projet de développement, elle risque de dissoudre sa légitimité, ou de renforcer les forces centrifuges de l'intercommunalité.

A trop vouloir croiser les périmètres, les niveaux de décision, les interlocuteurs et les niveaux de concertation, la mise en oeuvre des PACT urbains pourrait bien générer l'effet contraire de celui qui prévaut dans l'esprit du dispositif et confondre la gestion de la complexité avec l'empilement et la superposition.

Sur des territoires, dont la remise à niveau, fait appel à un maximum de paramètres, urbains, économiques, culturels, éducatifs et sociaux, **la gestion de la globalité du développement, donc de la complexité, requiert de trouver une économie de la simplification de la mise en oeuvre et de la procédure**, un fil conducteur, capable de favoriser les interrelations, d'effectuer les "bonnes" connexions au "bon" moment.

2.3.2 Des recherches de cohérence, mais des résultats encore peu probants

La dimension de la Politique de la Ville dans les PACT Urbains s'exprime sur des modes différents :

- . Le PACT Urbain d'Hénin-Carvin, a fusionné les volets des deux politiques, dans le cadre d'une même géographie DATAR, DIV,
- . Les deux volets du PACT Urbain de Roanne se déclinent sur un même périmètre, celui de l'agglomération. Cette fusion s'est traduite par un document unique.

- . Le PACT urbain du bassin houiller de Forbach fonctionne essentiellement dans le cadre du périmètre du Contrat de Ville, plus adapté. Celui du PACT, trop large, s'étend sur des territoires très différents. Les deux volets ont donné lieu à deux documents et deux périmètres distincts.

Dans ces trois contextes différents, l'association de la thématique de l'aménagement à celle du DSU produit des résultats mitigés. Il n'est pas certain que là où l'Etat a souhaité le plus de synergie entre la Politique de la Ville et les procédures de reconversion, les résultats soient les plus effectifs.

Dans le cas d'Henin-Carvin et de Roanne, le recouvrement des périmètres DATAR, DIV, construit une cohérence à priori, renforcée par la mise en oeuvre des deux politiques au niveau districte, qui ne suffit pas à faire du PACT Urbain un cadre de référence pour la mise en accord des deux thématiques.

Il faut dire qu'à Henin-Carvin, la contractualisation accélérée de la Politique de la Ville, à la demande de l'Etat central, négociée directement avec les communes, par les préfetures, a pris à contre-pied l'approche mise en place jusque là par l'Etat-Région et le Conseil Régional, qui privilégiaient la négociation au niveau de l'agglomération. Dès lors, que la Politique de la Ville était perçue comme allant à l'encontre de l'intercommunalité naissante, le recouvrement des périmètres n'a pu suffire à construire la cohérence.

A Forbach, le périmètre trop grand du PACT est contrebalancé par l'installation d'un seul chef de projet, garant de la cohérence, pour mener les deux volets. Mais la prégnance du Contrat de Ville et la faiblesse de l'engagement intercommunal au démarrage, ont produit encore trop d'actions localisées à l'échelle des quartiers ou de la commune.

Le constat est donc en demi teinte, il diffère selon :

- . les modes d'introduction et d'explicitation des thématiques sur le territoire (clarification des apports de l'une et de l'autre, temps consacré au diagnostic, mode de négociation),
- . la cohérence recherchée dans la méthode d'organisation et d'animation des deux politiques,
- . le mode d'appropriation des procédures par les services instructeurs et leur diffusion,
- . la force ou la faiblesse de l'intercommunalité et le positionnement des acteurs vis à vis de celle-ci : volonté partagée de renforcer l'intercommunalité ou maintien des relations duelles avec les communes.

On relève néanmoins des éléments de valeur ajoutée sur la politique DSU, dans la réunion des deux thématiques :

- . L'élargissement des périmètres :
En utilisant les financements FNADT du PACT pour conduire des actions de recomposition urbaine plus globales, concernant ou non les actions éligibles au titre de la Politique de la Ville.

- . L'élargissement des actions :
Parce que le recours au FIV permet de minorer le recours aux financements de droit commun et de réduire les contreparties communales. incitant les communes à entreprendre des actions.

- . Le désenclavement :
Dans des contextes où le premier PACT urbain comprenait un volet social mis en oeuvre dans le cadre d'une approche globale des quartiers, le second PACT, a permis d'aller plus loin, à partir de cet acquis :

- . désenclavement des périmètres d'intervention et des temporalités
- . ouverture à des acteurs autres que ceux du développement social
- . sensibilisation d'autres administrations (Education Nationale, Culture)
- . implication des communes dans la durée (création de guichets uniques sur le périmètre du District pour harmoniser l'instruction des dossiers RMI, signature d'une "Charte partenariale Emploi-Insertion", dans l'objectif de faire converger le social et l'économique dans les projets pour l'emploi (Roanne)
- . volonté affichée de faire converger les politiques de l'aménagement territorial et du développement social sur des thématiques communes, comme pourrait l'être l'accompagnement social sur des quartiers du bassin minier.

2.3.3 Des solutions diverses mais encore insatisfaisantes

De fait, les territoires se sont appropriés la démarche, en tentant de clarifier, selon leurs modalités propres, l'opacité du cadre de la mise en oeuvre :

- . A Hénin-Carvin, l'équipe de maîtrise d'oeuvre districale en charge du projet d'Agglomération, réunit les compétences sur les deux thématiques. C'est à ce niveau que peuvent s'opérer les micro-cohérences. La difficulté étant, qu'en l'absence d'un lien hiérarchique, le manque d'arbitrage affaiblit la cohérence des options sur l'une ou l'autre des thématiques.
- . A Forbach, si l'harmonisation des deux thématiques est assurée par une seule personne, son appartenance à la DDE, ne favorise pas l'appropriation par le niveau intercommunal du projet de développement.

- . A Roanne, le District assure l'articulation des deux thématiques, parfois rendue difficile, faute de délégation de la compétence sociale, au niveau intercommunal.

C'est que l'articulation des deux thématiques ne recouvre pas seulement l'articulation des contenus, mais l'articulation d'univers de pensée, de cultures et de niveaux de décision territoriale. A la gestion de la complexité des thématiques à connecter, s'ajoute la gestion de la complexité de la procédure.

Faut-il alors dissocier les deux procédures ou au contraire réaffirmer leur association, mais sous quelles conditions ?

2.3.4 Les éléments favorisant cette articulation

Les résultats issus du terrain font apparaître des éléments favorisant la rencontre des deux politiques qui découlent tantôt d'une réflexion territoriale pensée dès l'amont au niveau de l'Etat central, tantôt sont le fruit de "**bonnes pratiques**", mises en place en situation sur un site et, dont les éléments pourraient être transférés à un plus grand nombre. Leur mise en oeuvre n'a pas toujours garanti les résultats escomptés, faute d'être relayées en cohérence par un ensemble d'autres "bonnes pratiques".

En présenter le recueil, présente néanmoins le mérite d'indiquer des voies à explorer :

- . La cohérence des périmètres d'intervention Contrat de Ville et PACT urbain (fusion en un contrat unique).
- . La mise en place d'une organisation de travail commune en amont, qui permet d'associer l'élaboration des deux projets et de rechercher leur complémentarité (objectifs, partenariats, coordination des actions par rapport aux échelles d'intervention). Cette instauration de la cohésion dès l'amont, permet de produire deux cadres de référence complémentaires, au sein desquels se décline le projet de développement.
- . La présence d'éléments de référence au PACT urbain dans les Contrats de Ville.
- . La complémentarité de certaines actions du Girzom avec les financements de la Politique de la Ville.
- . La définition d'une méthode de travail contractuelle pour l'articulation des deux démarches, inscrite au CPER, dans l'accord cadre, prévoyant la mise en place d'une équipe de Maîtrise d'Oeuvre Disticale, qui dans sa composition, favorise la mise en cohérence des actions sur le territoire local (définition précise des modes de financement des postes, des rôles et des fonctions, au niveau des différentes échelles d'intervention, que sont l'agglomération, la ville, le quartier et pour chacune des thématiques),

- . L'implication forte du Conseil Général, dans le suivi du PACT et son rapport à la Politique de la Ville,
- . L'instauration et la reconnaissance par l'ensemble des acteurs, d'une légitimité forte du District, au sein duquel est réalisé la synthèse de l'approche globale et pluriannuelle des projets relevant des deux thématiques.
- . La définition d'une charte partenariale "Emploi, Insertion", dont l'objectif est de favoriser la cohésion des acteurs sociaux et économiques et qui regroupe, outre l'ensemble des communes du District, un large partenariat constitué des représentants de l'Etat, les collectivités territoriales et des milieux économiques,
- . L'implication d'un office HLM qui joue la carte de l'insertion dans ses travaux de réhabilitation en nouant des partenariats avec des entreprises d'insertion,
- . La mise en place d'outils pour décloisonner et faire se rencontrer les équipes en charge des deux politiques sur le territoire (séminaires de travail, organisés au niveau régional, pour favoriser l'échange entre équipes de Maîtrise d'Oeuvre districales),
- . Le respect de la méthode de travail partenariale contractualisée (comités de pilotage, comités techniques,...)

2.3.5 Les éléments freinant la cohérence

Ils découlent tantôt d'une modélisation trop stricte de l'application des politiques nationales sur un territoire, compte tenu du déficit de temps et d'animation qui y a été consacré, tantôt, de dysfonctionnements au sein des services de l'Etat, au regard de l'attention que cette nouvelle approche requiert (trop grand "turn over" des sous-préfets à la Ville, lancement d'une procédure vécue comme intrusive,...)

- . L'application de la procédure Politique de la Ville (négociation avec les communes) sur un territoire fortement marqué par la volonté politique régionale de soutenir l'échelle de l'agglomération, en tant que périmètre d'intervention et de négociation privilégié, ne tient pas compte des efforts entrepris, ni des réalisations antérieures sur le territoire.
- . L'introduction "autoritaire" du Contrat de Ville, par le haut, sans négociation préalable, ni mobilisation des acteurs, s'est effectuée dans le cadre d'une négociation restreinte et individuelle entre les services de l'Etat, les techniciens et les élus.
- . L'absence de PLDS au démarrage, qui prend à rebours la logique de projet concertée et l'esprit qui prévaut dans le PACT urbain.
- . Le lancement d'appels à projets thématiques qui se superposent à la logique de projet installée et brouillent l'identification des niveaux d'interlocuteurs.

- . Le déficit d'élaboration et de discussion au démarrage, ouvert à un ensemble d'acteurs, se creuse au bénéfice de la seule gestion des procédures. Il est alors facteur de résistance au changement, en concentrant dans les esprits, les éléments de différenciation et de blocage.

2.3.6 Ne faut-il pas aboutir à un dispositif unique, à une seule procédure de soutien à la logique de projet pour la Ville, pour le territoire urbain ?

La recherche du "bon" périmètre de résolution des problèmes est-elle modélisable ou doit-elle s'effectuer de manière contextualisée après diagnostic argumenté ?

Pour être cohérent avec l'objectif de développement économique qui in fine ressort des PACT urbains, comme de la Politique de la Ville, le bassin d'emploi n'est-il pas plus adéquat que le quartier et/ou le bassin d'habitat ? Ne faut-il pas privilégier le bassin de vie quotidienne ? De ce point de vue, l'agglomération ou l'inter-agglomération constituent des niveaux d'intervention avérés par l'ensemble des acteurs.

Autour de cette unité d'intervention pertinente, il s'agit de faire prédominer une logique de projet sur une logique de procédure, c'est à dire de faire entrer de la souplesse dans les critères d'appréciation du juste périmètre en fonction des objectifs poursuivis :

- . L'analyse d'un territoire sur la base d'indicateurs socio-économiques précis (taux de chômage des jeunes, par exemple), peut désigner des indicateurs pour l'action économique bien plus pertinents que le seul critère géographique.
- . La définition d'objectifs communs aux deux politiques sur la totalité du territoire de l'agglomération, en croisant chaque objectif avec la dimension de l'intervention, sa temporalité et l'échelle géographique, peut favoriser la réussite d'une stratégie de développement,
- . La possibilité de s'ouvrir à des initiatives locales, dans et hors du cadre de l'intercommunalité, permet de ne pas restreindre l'action à un périmètre de procédure (ouverture du périmètre de l'agglomération à des espaces ruraux avec lesquels des solidarités sont possibles, notamment pour conduire une politique de développement économique locale).

Ce que n'ont pas réussi les procédures, les financements des PACT urbains l'ont fait : intervenant à l'intersection d'autres lignes budgétaires, ils interviennent pour construire la cohérence du territoire, en permettant d'agir sur des échelons de territoire élargis. Leur souplesse d'utilisation spécifique a un effet de décroisement tant au niveau des services financeurs, chez qui son recours favorise la prise en compte de la logique de projet, qu'au niveau de la qualité du contenu des projets, dont il aide à construire la territorialisation.

2.4 Quels sont les effets levier du PACT sur les pratiques des principaux acteurs et sur le projet de développement global au plan local ?

2.4.1 Au niveau de l'Etat : de nouveaux modes de coopération

On constate des différences liées aux différents contextes de territoire et à l'histoire des relations entre les représentants de l'Etat local et de ses services déconcentrés ("turn over" ou non des Préfets et des sous-préfets, accompagnés de changements de personnes dans les services).

Mais, plus généralement, le travail de collaboration inter-services, interministériel, est incontestable, même s'il ne se traduit pas toujours clairement sur le terrain, faute d'être valorisé par des actions d'information soutenues, quant à l'explicitation du dispositif et à son avancement.

Pour autant, on constate :

- . Tantôt un déficit de pilotage assorti d'un manque d'explication du dispositif, tantôt une présence très forte.
- . Une évaluation ex-post, souvent réalisée en cercle fermé, qui contribue peu à l'animation du dispositif.
- . Des contradictions perçues sur le terrain, du fait de la cohésion difficile entre les intérêts et les logiques, parfois divergentes, des différents acteurs.
- . Parfois, un manque d'adhésion (ou de reconnaissance), de la part des représentants de l'Etat local, vis à vis de l'intercommunalité. Il est vrai que si les représentants de l'Etat local soutiennent les entités intercommunales, en tant qu'outil de gestion technique, leurs interlocuteurs privilégiés sont les élus locaux, dont la légitimité repose sur leur représentativité électorale. L'organisation de l'appareil de l'Etat peut entrer en contradiction avec une approche transversale qui favorise la relation d'une thématique à un territoire.

2.4.2 Montée en puissance de l'intercommunalité, comme acteur du développement

Le renforcement de l'intercommunalité, malgré certaines résistances et des dysfonctionnements, se concrétise par :

- . la création d'outils intercommunaux pour la gestion et la décision, instaurant un niveau intercommunal de management du territoire (production d'un état de l'habitat, réflexion sur le schéma directeur de l'ancien bassin minier - Henin-Carvin),
- . la mise en oeuvre d'une pédagogie du développement local et l'ouverture des élus à des problématiques jusqu'alors peu explorées (établissement de

commissions thématiques interdistricales et de nouvelles pratiques de travail liées au croisement des différentes échelles de territoire et des temporalités (Henin-Carvin), prises de conscience de la nécessité d'établir des solidarités de territoire en harmonisant la taxe professionnelle - Forbach),

- . un approfondissement de la pensée intercommunale et une progression vers des formes plus élaborées : on envisage de passer de l'agglomération à la communauté urbaine (Roanne).

2.4.3 Une pédagogie à la gestion de la complexité

Pour l'ensemble des acteurs, le PACT Urbain a indéniablement mis à l'oeuvre une pédagogie de l'approche transversale des questions du développement et du management de projet. Il faut dire que ces éléments fondateurs du management de projet, que sont le pilotage de la complexité, la mise en cohérence d'intérêts et d'objectifs distincts et l'évaluation des politiques publiques, constituent la matrice d'une démarche très innovante, d'une politique de rupture avec les logiques et les comportements qui ont prévalu jusqu'alors.

Sans doute est-il demandé beaucoup à des territoires qui cumulent de nombreux handicaps lorsque ces nouvelles dispositions d'esprit ont tant de difficulté à se concrétiser au plus haut niveau de l'Etat. Ce qui est indéniable, c'est qu'en donnant obligation de mettre en relation des cultures administratives et institutionnelles très différentes, **le PACT Urbain a semé une culture de la transversalité qui, si elle est loin d'être aboutie, a provoqué l'ensemble des acteurs, beaucoup plus loin que ne l'avaient fait d'autres procédures existantes.**

2.4.4 Une évaluation en contradiction avec la gestion de projet

Pour être intégrée à la démarche même du PACT, l'évaluation n'en reste pas moins conçue comme un outil de gestion formel et conclusif plutôt que comme l'outil d'une politique qualité du développement, favorisant la compréhension et l'auto-diagnostic, la remise en cause et la réorientation des actions au regard des objectifs à atteindre.

Cette conception dynamique de l'évaluation reste difficile à mettre en place et à faire partager, du fait du profond changement culturel qu'elle suppose. Evaluer pour tirer un bilan opérationnel et opérer les recentrages nécessaires, plutôt que pour reproduire et reconduire les lignes budgétaires d'une année sur l'autre.

Si l'ensemble des acteurs font état de la nécessité d'un rendu-compte sur les deux politiques, faudrait-il encore que soit réunies les conditions suivantes :

- . l'inscription d'une évaluation qualitative concourante dans la procédure même,

- . la conception d'outils d'évaluation en amont de la mise en oeuvre des projets, comme partie intégrante des projets (l'évaluateur est aussi le porteur de projet),
- . la définition d'un niveau d'évaluateur global, garant des politiques,
- . la possibilité de réorienter au vu des évaluations les actions sans pour autant remettre en question les moyens alloués à ces actions,
- . la mise en oeuvre d'un processus d'intégration et de partage des résultats de l'évaluation.

En même temps que :

- . la définition d'un nouveau mode de contractualisation sur objectifs, qui pourrait prendre la forme de conventions d'objectifs révisables après bilan.

Le cadre du Plan, répond parfaitement au besoin de temps nécessaire à l'évaluation concourante, à la condition que l'ensemble des acteurs accepte le rythme non linéaire de cet exercice, qui requiert des poses, le temps de la réflexion.

III - Le PACT urbain, ferment d'une valeur ajoutée supplémentaire

In fine, quel est le sens de ce dispositif ?

Le PACT est la seule procédure contractuelle qui permet de définir un projet de développement global au niveau local, porté par l'intercommunalité. Il s'inscrit dans la continuité des politiques de développement (Contrats de Pays, par exemple) avec un différentiel qui est sa logique d'interrogation et de diagnostic préalables pour construire le futur, par rapport aux logiques de réparation qui prévalaient jusqu'alors.

De ce point de vue, il permet de poser les prémices d'un management du développement. Sa nature même procède d'une démarche dialectique, où le cadre formel, contraignant, soumis à contractualisation, induit l'ouverture au changement de territoires, qui ont dû secouer habitudes de travail et de pensée pour y répondre:

- . enracinement de la notion de projet, décliné sur des axes stratégiques, des objectifs, des moyens et développement de la "matière grise" sur les territoires,
- . inscription dans le temps et la durée,
- . émergence de réflexions sur la pertinence des périmètres d'intervention et de décision, voire même, recherche d'adéquation entre l'échelle de territoire et les résultats attendus d'une action,
- . renforcement de l'agglomération, de plus en plus désignée comme maître d'oeuvre du développement,
- . instauration de nouvelles modalités de dialogue entre l'Etat et un territoire urbain (collectivités locales et territoriales) et à l'intérieur des territoires.

L'ensemble de ces éléments participent-ils à la mise en oeuvre d'une véritable politique de changement ?

Il y a plusieurs niveaux de réponses :

1/ Dans son esprit, il représente un cadre opérationnel pour préparer le changement

- . dans le sens où il a permis de poser les prémices d'un management du développement mais faut-il encore le faire vivre dans la durée, le faire progresser, le canaliser,

- . dans le sens où il a impulsé un changement dans les habitudes de travail et de pensée, invitant les différents acteurs institutionnels en partenariat avec les acteurs privés à projeter dans la durée,
- . dans le sens où il a produit un décloisonnement des périmètres administratifs pour la réalisation des actions,
- . dans le sens où il a permis de nouvelles modalités de gestion des fonds publics moins dédiés à des objectifs spécifiques
- . dans le sens où il s'est doté d'un instrument financier qui peut faire le lien entre les politiques sectorielles de reconversion

2/ Mais, la complexité de sa procédure de mise en oeuvre freine l'innovation, qui requiert plus de fluidité :

- . dans le sens où le dispositif reste trop calqué sur un modèle administratif classique,
- . dans le sens où son caractère transversal et levier, révèle plus que pour d'autres les contraintes et cloisonnements administratifs,
- . dans le sens où les instances de décision restent majoritairement institutionnelle
- . dans le sens où on conserve une vision un peu restrictive ou classique des périmètres,
- . dans le sens où les modalités d'évaluation sont en contradiction avec la conduite de projet,

3/Il ne produit pas de résultats tangibles par rapport à l'objectif de conversion des territoires

- . dans le sens où il ne fait pas de référence explicite à l'innovation,
- . dans le sens où il ne constitue pas un cadre effectif pour le développement économique,
- . dans le sens où il ne mobilise que les ressources traditionnelles du territoire,
- . dans le sens où il n'a pas véritablement favorisé le développement d'une réflexion sur la gestion des ressources humaines du territoire.

Cependant, grâce au PACT urbain, les territoires sont prêts, de nouvelles attentes s'expriment, de nouvelles idées émergent. On constate un "plus" de compréhension et d'exigence collective, supérieur à la somme des résultats observables, qui constitue des potentiels, ferment de l'innovation.

Préconisations

Force est de constater qu'au cours du Plan précédent et du Plan actuel, **le PACT urbain a fait sens** et a constitué un outil constructif pour la conversion des territoires.

Mais, les problématiques de conversion ont changé, du fait des modifications constatées sur les territoires (développement des infrastructures, requalification, rénovation, remise aux normes) et de l'évolution de la réflexion en la matière.

Aujourd'hui, il faut aller plus loin.

Au regard des enjeux ces politiques doivent passer d'une logique de réparation, dont la nécessité demeure, à la promotion de l'innovation en matière économique, sociale et de l'aménagement.

Il ne s'agit plus de convertir, en ce que cela contient de passivité, en assumant l'héritage du passé, il s'agit d'innover, pour provoquer les ruptures qui n'ont pas eu lieu.

Dans ce sens, il faut :

- . Que le caractère innovant des actions proposées soit obligatoirement requis et démontré : quelle valeur ajoutée, quelle logique de rupture, quels résultats attendus, quelles différences par rapport à d'autres actions menées sur le territoire?
- . Que la procédure produise peut-être moins d'actions, mais des actions plus ambitieuses, plus radicalement différentes.
- . Que la part d'innovation contenue dans chaque projet soit le seul critère d'éligibilité retenu avec celui de l'intercommunalité.
- . Que le recours aux financements spécifiques serve à promouvoir :
 - la recherche d'idées
 - la réflexion et la construction d'outils du management de projet
 - le développement d'activités économiques en lien avec les universités et les centres de recherche,
 - la construction de réseaux,
 - la sensibilisation, formation, ouverture aux nouvelles technologies (création de cybercafés pour les jeunes, formation des jeunes à la navigation sur Internet,...)
 - le lancement de projets qui favorisent l'ouverture des jeunes sur l'extérieur, sur "le monde",

- etc...

Dans ces conditions, deux voies se présentent :

- . Maintien des politiques existantes en y apportant les modifications nécessaires,
- . Désignation d'une autre procédure.

Dans les deux cas, il s'agit de :

- . Conserver l'esprit qui a prévalu dans le PACT urbain, de définir et d'enraciner la notion de projet de développement global.
- . Rechercher la simplification des procédures et de la mise en oeuvre :
 - une seule procédure, intégrant les thématiques de l'aménagement, de la politique de la ville et du développement économique
 - un seul service instructeur doté de compétences et d'un outil financier qui favorisent le décroisement, l'interministérialité et les tours de table
 - un seul niveau de maîtrise d'oeuvre, celui des structures intercommunales
 - une contractualisation dans le cadre du Plan
 - un mode de programmation quinquennal avec des financements reportables sur la durée du Plan (gestion par objectif)
 - une obligation d'évaluation concourante des actions
 - une souplesse et une contextualisation des périmètres, dans le cadre de l'unité cohérente qu'est le bassin d'emploi et/ou l'agglomération.
- . Doter la procédure de deux lignes de financement spécifique :
 - une ligne budgétaire, sur le modèle du FNADT, spécifiquement dédiée à l'innovation
 - une ligne budgétaire, dédiée au développement économique (abondement de fonds d'investissement, financement d'ingénierie au service des entreprises,...)
- . Rendre prioritaire, au regard du processus d'instruction des autres financements, les projets qui bénéficieraient de l'aval de cette procédure (procédure prioritaire ?)

Il convient de mentionner clairement le changement souhaité, dans l'appellation même de la procédure, pour manifester sur les territoires concernés, les objectifs d'innovation poursuivis.

LE CONTRAT D'AGGLOMERATION D'HENIN-CARVIN

Région Nord-Pas-de-Calais

I - Caractéristiques du territoire*

1 Le périmètre du Contrat d'Agglomération d'Hénin-Carvin

Le Contrat d'Agglomération signé le 27 mai 1994, présente la particularité d'être interdistrital. Il recouvre l'ensemble des Districts de Lens-Liévin et d'Hénin-Carvin, débordant ainsi le périmètre de l'arrondissement de Lens.

L'évaluation réalisée ici s'applique à la partie Contrat d'Agglomération du District d'Hénin-Carvin, qui recouvre 14 communes : Bois-Bernard, Carvin, Courcelles-Les-Lens, Courrières, Dourges, Drocourt, Evin-Malmaison, Hénin-Beaumont, Leforest, Libercourt, Montigny-En-Gohelle, Noyelles-Godault, Oignies, Rouvroy.

2 Les atouts du territoire

- . une situation géographique favorable (dans la proximité de la métropole lilloise), combinée à un réseau d'infrastructures routières et de communication performant,
- . une zone urbaine dense, qui peut constituer un pôle de cristallisation du développement, renforcé par sa localisation et les infrastructures,
- . une population jeune, dont le niveau de qualification s'élève sensiblement du fait de l'implantation de nouvelles filières de formation,
- . un habitat essentiellement individuel que la rénovation rend petit à petit attractif.

3 Les handicaps

- . un solde migratoire globalement négatif, qui est juste compensé par un important dynamisme démographique,
- . une population insuffisamment qualifiée (près de 70% des demandeurs d'emploi de moins de 30 ans ont une formation de niveau égal ou inférieur au CAP-BEP et environ 10% de la population a un niveau BAC ou plus,
- . une urbanisation peu structurée, handicapée par la faiblesse des centres-villes qui contribue à la création d'une image négative de l'agglomération, un habitat inconfortable (seulement 52% des logements ont tous les éléments de confort), des espaces en déshérence (friches urbaines et industrielles), bien que de nombreux efforts aient été entrepris pour engager leur requalification,
- . des ressources communales inférieures aux moyennes nationales et en baisse constante,
- . une relative pauvreté de la population.

* Ces éléments sont issus de l'Accord Cadre du Contrat d'Agglomération.

II. Construction d'un cadre de référence sur le territoire

2.1 Valeur ajoutée du Contrat d'Agglomération

2.1.1 Il s'inscrit dans une filiation

Dès le IXème Plan, les services de l'Etat, comme ceux de la Région Nord-Pas-de-Calais, approfondissent la réflexion sur les enjeux de l'aménagement. Le programme "Mieux Vivre en Ville", la démarche transversale du DSQ et des Friches, font cheminer l'idée de promouvoir des projets de développement globaux adaptés à des échelles de territoire cohérentes. L'agglomération, au plus près des bassins d'habitat, est désignée comme l'échelle pertinente pour définir un projet global de développement, concerté, capable de porter une stratégie d'aménagement, comme de redéploiement économique, sur des territoires de tradition mono-industrielle lourdement affectés par des problèmes de conversion.

Dans ce contexte de soutien à l'émergence de projets coordonnés, dans chacune des agglomérations de la région, le "Projet d'Agglomération" du district d'Henin-Carvin est inscrit et contractualisé au Xème Contrat de Plan Etat-Région (1989-1993). L'objectif poursuivi est de promouvoir le développement et la diversification économiques, à travers la restructuration du territoire, la recomposition urbaine, et la requalification de l'image de l'agglomération. Il s'agit avant tout de construire "une image attractive et cohérente" en renforçant les dynamiques intercommunales. Le "Projet d'Agglomération" intègre certains des enjeux de la Politique de la Ville.

Le "Projet d'Agglomération" d'Henin-Carvin entend également développer des coopérations interdistricales avec celui porté par Lens-Liévin. Une note de la DAT du Conseil Régional (avril 1993) mentionne qu'à cette époque, Lens-Liévin, Hénin-Carvin, "sont certainement les deux districts ayant été aussi loin en terme de coopération interdistricale : élaboration d'un schéma routier et autoroutier, de schémas de secteurs, d'un plan programme préopérationnel sur l'habitat, mise en place d'un centre d'information sur le logement,..." La volonté d'aborder les problématiques de requalification et de transformation du territoire se manifeste ainsi dans deux projets d'agglomération distincts et un projet interdistricale signé par les deux districts, dans le cadre de deux dossiers de plan de programmation. En 1993, le Conseil Régional préconise de faire évoluer la politique de développement social urbain au niveau de l'agglomération.

2.1.2 Un diagnostic de territoire réalisé avec précision, avec le concours de nombreux acteurs, dans un cadre méthodologique.

Au Xème Plan, la démarche de projet engagée par Hénin-Carvin, affiche une volonté de concertation et de transversalité, qui se concrétise dans la réalisation d'un diagnostic global approfondi. Ce diagnostic est élaboré sur la base de l'analyse du territoire, réalisée par le cabinet TEN, en concertation avec les élus et l'équipe de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine. Les commissions d'élus s'impliquent fortement, le SGAR, les services du Conseil Régional et le Département participent à son élaboration. Des débats ont lieu, des comités de pilotage préalables sont organisés ainsi que des réunions à la Préfecture et la Région. "C'est à Hénin-Carvin que le diagnostic a été le mieux fait avec un volet qui mixe les éléments du GIRZOM avec ceux des cités minières".

La première génération du Contrat d'Agglomération constitue une opportunité pour combler le déficit d'études, de réflexion et de projets et débouche sur l'exemplarité du processus d'élaboration avec des objectifs partagés et l'intégration des politiques de conversion au Projet d'Agglomération. L'ambition est de promouvoir le développement et la diversification économique à travers la recomposition urbaine et la requalification de l'image du territoire.

Le passage du Xème au XIème Plan est marqué par la continuité des objectifs de la programmation et la volonté d'ancrer la démarche. Le Xème Plan étant à l'origine du diagnostic posé, qui prévaut aujourd'hui, le document de programmation du "Contrat d'Agglomération" signé en 1994, poursuit les choix de diagnostic et l'exécution de l'exercice antérieur, comme son approfondissement. Au début du XIème Plan, les communes du District n'ont pas jugé opportun de remettre en question leurs choix de diagnostic, ni les grands axes stratégiques qui, dans une logique pluriannuelle, se déclinent dans des actions structurantes, dont la réalisation va bien au-delà du terme de contractualisation du Plan quinquennal. Une continuité de fait existe entre le "Projet" et le "Contrat d'Agglomération", dans le cadre d'une logique de projet, inscrite dans la durée, à 10 ans.

Dès lors, le Contrat d'Agglomération est utilisé comme un outil de programmation. A Hénin-Carvin, le groupe local de programmation du Girzom a la même délimitation que le District et le même Président. Le Girzom a multiplié les passerelles avec l'équipe d'agglomération et intégré son programme d'action dans le Contrat d'Agglomération.

2.1.3 Une inscription forte au Contrat de Plan

L'article 28 du XIème Contrat de Plan Etat-Région, signé le 1er juillet 1994, définit le cadre de la politique de soutien aux projets d'agglomération, et affirme la

volonté de créer la synergie des interventions dans le domaine du développement économique, de l'aménagement du territoire, du développement social, au niveau des agglomérations. Cette volonté est relayée par la mise en oeuvre d'une seule démarche qui donne lieu à la passation d'un contrat unique, le Contrat d'Agglomération. Celui-ci devant rechercher l'équilibre entre les différentes échelles de territoire. Les trois grands axes du Contrat (solidarité, développement, restructuration urbaine), devant être déclinés selon les différentes échelles de territoire (quartier, commune, agglomération).

2.1.4 L'installation d'une ingénierie de projet sur le territoire, dont les modalités d'organisation sont précisément définies au CPER, contribue à promouvoir la notion de projet

La poursuite de la stratégie de soutien constant à l'équipe d'agglomération par l'Etat et la Région, telle que déjà définie dans les Plans précédents semble représenter une des actions les plus démultiplicatrices et porteuses, celle du soutien de la "matière grise" à l'échelle de l'agglomération.

En effet, l'ancrage d'une équipe de développeurs sur le terrain et l'installation d'une permanence de travail sur la ville, permet que soit réalisée, au niveau local, la coordination des deux échelles de territoire ville/agglomération. D'autant que l'équipe opérationnelle est clairement désignée comme le carrefour, le cadre relais de la concrétisation du projet dans la durée.

2.2 Difficultés repérées

2.2.1 La genèse difficile et "traumatique" du Contrat d'Agglomération

Le "Contrat d'Agglomération" interdistricale, signé le 27 mai 1994, dans le cadre du XIème Plan, est un document unique de contractualisation qui réunit la démarche des Contrats de Ville (première génération) à celle du PACT urbain (deuxième génération), dans un seul projet interdistricale, avec Lens-Liévin.

Or,

Les choix stratégiques et la méthode de mise en oeuvre ne sont pas questionnés **au XIème Plan.** S'il est vrai que l'intense travail de défrichage et d'élaboration réalisé au Xème Plan, permettait de reconduire les projets dont le démarrage souvent tardif n'avait pas permis leur concrétisation et de ce fait, que la deuxième génération ne pouvait que produire des projets moins importants, il n'en reste pas moins vrai que le manque de temps consacré au lancement de la deuxième génération des PACT, la faiblesse de la concertation n'ont pas permis de reformuler les objectifs, ni d'établir une stratégie de projet interdistricale.

Dans ce contexte, la validation des objectifs techniques du Contrat est réalisée dans un dialogue Etat-Région/District, dans le cadre d'une conférence technique organisée par les services régionaux de l'Équipement avec l'équipe de projet d'agglomération (1995-1996).

2.2.2 La Politique de la Ville, engagée par l'Etat, en 1994, est perçue comme ayant pris à contre-pied l'approche mise en place par l'Etat-Région et le Conseil Régional.

Alors que l'aménagement urbain, comme la politique DSQ, étaient jusqu'alors négociées au niveau de l'agglomération, les préfetures, à la demande de l'Etat central, négocient avec les communes, passant outre les équipes d'agglomération. Ces pratiques ont généré un sentiment de frustration au niveau de l'échelon régional (Etat et Région) et la perception d'un émiettement de l'intercommunalité naissante. Dès lors, la Politique de la Ville est perçue comme allant à l'encontre de l'intercommunalité, comme si, en s'adressant directement aux communes, elle renforçait les forces centrifuges de l'agglomération.

Les Contrats de Ville sont négociés dans la précipitation. L'absence d'un Programme Local de Développement Social, au démarrage, semble faire régresser la volonté de penser global au niveau local, comme si l'Etat lui-même faussait l'esprit du dispositif dont il était pourtant l'initiateur. "On a raté le maillon ville, on a voulu piloter en parallèle l'agglomération et le quartier et pas l'échelon communal". Au Xème Plan, le district d'Henin-Carvin comptait 5 quartiers en DSQ, à la signature du Contrat d'Agglomération (XIème Plan), 19 quartiers sont répertoriés au titre de la Politique de la Ville.

Ce climat d'urgence se remarque dans le décalage chronologique entre les dates de signature des deux volets : le volet "Solidarité" (partie Contrat de Ville) a été signé avant juin 1994, tandis que les Contrats d'Agglomération n'étaient pas prêts. Cela a semble-t-il eu des répercussions sur les modalités de signature du Contrat d'Agglomération, qui outre la signature du Préfet de Région, de la Présidente du Conseil Régional, du Préfet du Département, du Président du Conseil Général, rassemble, au titre des élus locaux, celles des deux Présidents de District. Le Contrat n'ayant pu être signé par un plus grand nombre d'élus, notamment par les présidents des commissions districales, comme cela a pu être réalisé ailleurs.

Ainsi, le mode d'élaboration du Contrat d'Agglomération au XIème Plan, entre en contradiction avec le besoin de temps et le processus d'animation nécessaires à un projet de développement global concerté. La méthode utilisée ne recueille pas l'adhésion des principaux acteurs pour qui la règle du jeu initiale est remise en question. C'est dans cette veine, qu'il faut comprendre le décalage entre la date de signature du Contrat et la validation des fiches d'action, réalisée le 16 décembre 1996. Ce démarrage est ainsi producteur d'incompréhensions et de tensions entre les deux procédures, affaiblissant la cohérence de la parole de l'Etat, comme la cohésion intercommunale.

III - Un processus de concertation et une méthode de travail

3.1 Valeur ajoutée

3.1.1 Articulation des deux thématiques (insertion économique et développement économique et spatial) dans une logique de projet global

L'articulation des deux thématiques est précisément pensée au démarrage, tant au niveau des périmètres d'intervention, définis au niveau central, que des modalités de travail au plan local. Cette recherche de cohérence prend appui sur les enseignements issus du Projet d'Agglomération et des projets de quartier (Xème Plan). Elle vise, au départ, à établir la territorialisation du projet de développement.

La volonté de rencontre des deux politiques se manifeste notamment dans l'accord cadre du Contrat d'Agglomération, qui définit une méthode de travail contractuelle précise, dont la valeur ajoutée est d'assigner pour le dispositif opérationnel, un rôle de pilotage et de mise en cohérence des actions à l'équipe d'agglomération chargée du projet.

Il semble, en revanche, que la définition trop stricte, trop globalisante de l'animation du dispositif, qui distingue et juxtapose les niveaux de consultation et de décision, les commissions, les groupes de pilotage et de travail, rende son application caduque. L'efficacité de la démarche en perd sa légitimité. Comme si le cadre de travail annoncé produisait l'effet inverse de celui recherché : renforcement de la complexité, des contraintes de fonctionnement et de l'improductivité.

La contradiction perçue entre, la volonté affichée par l'Etat d'injecter du dialogue, de la fluidité, de la compréhension entre les deux thématiques, et le renforcement de la complexité de la logique administrative, a un effet démobilisateur sur les acteurs institutionnels.

Dans les faits, la mise en cohérence des deux politiques est réalisée au niveau local, dans l'action.

3.1.2 Cohérence des périmètres PACT et Contrat de Ville : une même géographie DATAR/DIV

A Hénin-Carvin, comme dans le Pas-de-Calais, d'ailleurs, la géographie DATAR/DIV est la même. En juillet 1993, les districts de Lens-Liévin-Hénin-Carvin bénéficient d'une procédure Contrat de Ville interdistrictale, qui réunit leurs sites en DSQ, tandis qu'ils sont chacun retenus au titre de la procédure

PACT urbain. De cette situation naît un seul contrat cadre global, le Contrat d'Agglomération interdistricale, dont le Contrat de Ville constitue le volet "Solidarité".

La méthode d'élaboration du Contrat de Ville, telle que définit au Contrat de Plan, intègre une logique territoriale fondée sur la complémentarité des trois échelons territoriaux (agglomération, ville, quartier), ainsi qu'une démarche partenariale et thématique, qui se traduit dans l'organisation de groupes de travail élargis à de nombreux partenaires, en liaison avec les communes et le District.

3.1.3 A l'échelle de l'agglomération, mise en place d'une organisation de travail qui permet d'articuler les deux thématiques

Dans le cadre de l'article 28 du Contrat Plan Etat-Région est définie une méthode de travail contractuelle pour l'animation et la mise en oeuvre des actions districales du Contrat d'Agglomération, au niveau des différentes échelles d'intervention que sont l'agglomération, la ville, le quartier. Y sont précisément définies les rôles et fonctions de l'équipe de Maîtrise d'Oeuvre du Contrat d'Agglomération, qui favorise, dans sa composition, la mise en cohérence des actions sur le territoire. Ainsi, pour connecter les deux politiques est définie une équipe districale chargée de la Politique de la Ville et une équipe districale chargée du PACT.

A partir de 1994, le District décide de prendre en charge les équipes chargées de la mise en oeuvre du volet "Solidarité" du Contrat. Suite à une étude du SGAR sur les quartiers du District, la décision est prise de découper le territoire en trois secteurs et d'attribuer, sur chacun d'eux, une équipe chargée du volet "Solidarité" du Contrat,

L'équipe opérationnelle de Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale, au niveau du District est ainsi composée de :

- . un chef de projet Contrat d'Agglomération,
- . un chargé de mission urbanisme/habitat,
- . un chargé de mission politique de la ville qui coordonne les trois secteurs districaux et les équipes de secteurs,
- . un animateur du schéma local d'intégration en temps partagé avec le District de Lens-Liévin

Le financement par le district des équipes MOUS permet tout à la fois que le maillage de la Politique de la Ville se fasse sous l'égide du district, à l'échelle de l'agglomération (même si les chefs de secteur ne travaillent pas toujours avec toutes les communes), de coordonner les actions menées à l'échelle du quartier et d'établir des points de rencontre avec les équipes en charge de l'aménagement du territoire. Embauchés par le district, les chefs de projet ville travaillent de facto sur les deux échelles de territoire (ville/agglomération).

"Ils essaient de trouver du sens et d'articuler les échelles"

C'est au niveau local, de l'équipe opérationnelle de la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale, que s'établit le dialogue, là que peuvent s'opérer les micro cohérences, le partage de la logique de projet et sa restitution dans la durée.

3.1.4 Mise en place d'outils pour décloisonner et renforcer le dialogue entre les équipes en charge des deux politiques sur le territoire de l'agglomération

Ce dialogue local est entretenu par les journées de formation "Les Jeudis de la Ville", qui, à l'initiative du SGAR, réunissent sur un rythme certes irrégulier, les équipes d'Agglomération et les équipes de la Politique de la Ville, dans le but d'échanger expériences et perceptions. Ces journées organisées par LILEP et le CRES devraient reprendre à un rythme plus soutenu dans les mois qui viennent. Un des projets en cours est la réalisation d'une valise d'outils (méthodes, liste et coordonnées des acteurs institutionnels impliqués dans le suivi et l'instruction des actions du Contrat d'Agglomération) de manière à doter les acteurs opérationnels locaux d'instruments pour le dialogue et la concertation.

3.1.5 Apprentissage d'une démarche nouvelle d'échanges entre les différents acteurs impliqués dans la mise en oeuvre

La procédure formelle du PACT influe fortement sur l'émergence et la pratique de nouvelles méthodes de travail et de nouveaux comportements, en favorisant :

- . le développement de la concertation au sein de chaque échelle administrative territorialisée, en intra
- . le développement d'échanges et de coordinations transversales, entre les services de l'Etat, au sein des deux grandes thématiques du PACT
- . l'organisation de réunions thématiques interdistricales (transport, petite enfance)
- . l'établissement de liens forts entre le niveau régional et le District

D'autant que l'ambition de la procédure a été relayée par une organisation ad hoc au sein de chaque thématique. Le pilotage du PACT (partie aménagement), réalisé par la DRE, service instructeur, est très clairement identifié par l'ensemble des acteurs, et la coordination récente des dossiers de la Politique de la Ville (nomination d'un délégué de l'Etat), permet l'harmonisation et l'émergence de collaborations entre services de l'Etat qui, il y a encore peu, n'envisageaient pas de travailler ensemble (Education Nationale, Culture)

Le PACT est producteur de partenariats, à différents degrés d'implication :

- . des blocs d'acteurs dominants, comme l'Etat-Région - SGAR et services extérieurs (centralisation des responsabilités de mise en oeuvre au niveau régional), le Conseil Régional, les sous-préfectures,

- . des acteurs associés, comme la SNCF (projet de trame verte), l'Etablissement Public Foncier (dont le rôle devrait s'accroître dans l'avenir), des associations locales ou districales.

3.1.6 Des moyens mis en oeuvre par l'Etat et la Région pour gérer la démarche

Le Groupe d'Instruction Etat-Région des projets d'agglomération (GIERD), co-présidé par le SGAR et le Vice-Président du Conseil Régional chargé des politiques urbaines, constitue un cadre d'animation, d'instruction et de coordination pour la mise en oeuvre des actions et leur financement. Il a vocation à la transversalité dans sa composition même (services de l'Etat au niveau régional et des préfectures de Département, les services du Conseil Régional, les services des Conseils Généraux).

La mise en oeuvre de la démarche est assurée par un secrétariat permanent composé de la DRE, de la DPUR pour le Conseil Régional et des représentants des Conseils Généraux. Il apporte son soutien aux Contrats d'Agglomération, établit un dialogue avec les chefs de projet et est chargé de l'animation du GIERD, coordonne l'examen des dossiers, assure le suivi et la faisabilité des contreparties financières. Enfin, il organise autour du sous-préfet d'Agglomération, des réunions thématiques Etat/Région/Département pour le programme pluriannuel d'actions. Des groupes de travail techniques transversaux, sous la présidence des sous-préfets d'Arrondissement autour de thématiques spécifiques en jeu dans les Projets d'Agglomération sont mis en place.

3.2 Difficultés repérées

3.2.1 Deux politiques vécues comme deux cultures différentes qui ne partagent pas les mêmes objectifs

La mise en relation difficile des deux politiques crée un sentiment de confusion et de tension entre deux procédures vécues le plus souvent comme deux cultures différentes. Comme si, au sein d'un cadre de référence avéré, les deux thématiques cheminaient sur des routes parallèles.

"Le PACT Urbain est une usine à gaz, la Politique de la Ville, aussi, le CA c'est le mariage de deux monstres qui ne partagent pas les mêmes objectifs".

POLITIQUE DE LA VILLE	AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
Court terme	Long terme
Présence d'une programmation annuelle, de fiches actions qui, en l'absence d'un PLDS, ne favorise pas la compréhension d'une logique de projet territorial.	Présence d'une logique de projet territorial décliné sur des axes stratégiques et des actions structurantes
Démarche ponctuelle, "Logique de listage de projets"	Démarche globale "Logique de concertation"
Echelle du quartier	Echelle de l'agglomération
Intervention communale	Le critère d'éligibilité est l'intercommunalité
Programmation annuelle	Programmation souple au sein de la durée du Contrat de Plan
Crédits consommables	Crédits reportables
Projets finançables par les communes	Dimension financière lourde de l'aménagement
Problématique urgente du chômage	Problématique de l'aménagement et de la recomposition des paysages perçue comme moins mobilisable, car moins concrétisable dans le court terme
Mise en oeuvre et gestion départementale	Mise en oeuvre et gestion régionale

Ces éléments de différenciation sont fortement présents à l'esprit des acteurs locaux et n'aident pas à la compréhension de la démarche. La confrontation des différentes échelles de territoire est aiguisée, du fait des différences perçues dans la mise en oeuvre : les interlocuteurs, les périmètres, les sources de financement, les temporalités, ne sont pas les mêmes.

Faut-il déplorer l'absence d'un comité d'engagement unique du Contrat d'Agglomération ?

En l'état, la cohabitation reste difficile entre le mode de programmation de la Politique de la Ville (via la Commission d'Attribution Financière) et le mode de programmation de l'agglomération. Le mode d'utilisation annuel des crédits de la Politique de la Ville, auquel se superpose une logique de définition de projets au niveau communal et non districale, produit un effet d'atomisation ("catalogue de La Redoute", "logique de guichet") et entre en contradiction avec la politique de développement concertée qui prévaut dans l'esprit du Contrat d'Agglomération. Ceci est renforcée par la perception d'une "dérive procédurière" de la Politique de la Ville.

La confrontation des différentes échelles de territoire, la faiblesse de la concertation entre les acteurs des deux thématiques, la difficile harmonisation des attentes de court terme et de long terme, créent le sentiment d'une mise en cohérence conflictuelle des deux politiques. Tout semble y contribuer : l'évaluation différente des actions qui ressortent de l'investissement et celles qui ressortent du fonctionnement (moins de visibilité, évaluation plus difficile, moins tangible), les circuits d'instruction et de décision qui ne se rencontrent pas, les rivalités perçues entre services porteurs des deux politiques. Le seul point de réunion est le comité de pilotage du Contrat d'Agglomération, à l'initiative des élus, dont la concrétisation, comme on l'a vu précédemment, est affaiblie au XIème Plan.

"On est sorti du document-cadre de référence, chacun gère sa politique"

Les acteurs de la Politique de la Ville regrettent le manque d'actions conjointes et font par exemple état du fait qu'aucune action ressortant du PACT urbain ne soit mentionnée dans la programmation annuelle des actions Politique de la Ville (demande d'inscription refusée). Enfin, sur le terrain, si l'organisation de la Maîtrise d'Oeuvre Urbaine favorise la cohésion des actions, plusieurs acteurs déplorent la difficulté de positionnement des équipes "Ville", souvent perçues par les communes comme des agents districaux, auxquels elles ne souhaitent pas recourir pour mettre en oeuvre la Politique de la Ville, au niveau communal.

3.2.2 Une méthode de travail partenariale contractualisée, non véritablement mise en place, produit du déficit dans la concertation

L'ensemble des acteurs mentionnent le décalage entre l'existence d'une méthode de travail partenariale précisément définie et sa concrétisation. Ainsi, le comité de pilotage prévu au Contrat, dont le rôle est moteur dans la validation du programme pluriannuel et l'évaluation de son avancement, ne se réunit pas (de l'avis de tous, un seul comité de pilotage s'est tenu, en septembre 1994). Il semble de même, que les commissions locales des secteurs prioritaires (Politique de la Ville) ne sont pas réunies. Les raisons invoquées font état du trop grand nombre de quartiers, et le fait que les élus rebutent à présider une commission locale, en

présence des habitants, de peur d'être confrontés à des demandes auxquelles ils ne pourraient répondre, ou d'être contraint de s'engager.

Au niveau de l'Etat, les passerelles entre la Politique de la Ville et le PACT urbain semblent pratiquement inexistantes. Le non respect du cadre méthodologique de mise en oeuvre peut se traduire par cette assertion : "Si les services de l'Etat s'étaient réunis deux fois par an, les Comités Techniques deux fois par an et les Comités de Pilotage deux fois par an, on aurait appris à travailler ensemble".

De fait, l'échelon manquant dans la concertation, est celui de l'échelon départemental, entre le terrain et les décideurs (Etat-Région/Conseil Régional). Le déficit de concertation entre l'Etat-Région et l'Etat local se traduit par du déficit d'information, des délais importants dans la transmission de documents, et se répercute sur l'implication et l'appropriation de la démarche.

"Au niveau de l'Etat, on n'a pas fait tout ce que l'on aurait dû faire"

Plusieurs facteurs contribuent à l'affaiblissement de la démarche partenariale contractuelle : la genèse d'implantation du Contrat d'Agglomération deuxième génération, le déficit de coordination départementale Politique de la Ville du fait de la trop rapide succession des sous-préfets à la Ville, de l'absence pendant longtemps d'un chef de bureau Politique de la Ville,... Mais, il est certain qu'il existe un décalage entre le dispositif de concertation requis, idéalement souhaité et la surcharge de travail (superposition des réunions). Ce décalage entre le discours formel de la procédure et les possibilités réelles (temps, moyens disponibles, fonctionnements internes) produit du déficit dans la mise en oeuvre. Sans oublier la logique de fonctionnement traditionnellement verticale de l'administration prise à rebours par la démarche et l'esprit même du PACT urbain.

IV - Projets et financement

4.1. Valeur ajoutée

4.1.1 Résultats en terme de projets

Le Contrat d'Agglomération a produit des actions plus qualitatives, contenant plus de réflexion urbaine. Indubitablement, la logique même du PACT urbain constitue une aide pour conduire une réflexion urbaine plus large avec des études amont sur des périmètres plus larges. "Avant, on mettait aux normes, c'était tout". Les projets du Contrat d'Agglomération ont privilégié la réalisation d'actions structurantes liées à l'aménagement du territoire (la plate-forme multimodale de Dourges, le musée des Arts Forains,...). Toutes les actions GIRZOM prévues pour 1997 dans le programme d'action pluriannuel sont programmées (faites ou en cours)

Mais aussi, la création d'outils districaux dans le domaine social, telle que la Mission Locale, outil de la politique districale envers les 16-25 ans, dans le domaine de la formation et de l'emploi, d'un dispositif d'aide au logement des jeunes, d'un PLIE et d'un dispositif de tutorat scolaire, lieu ressources en matière d'accompagnement scolaire.

Ou encore, des outils pour la réflexion et la décision, tels que :

- . l'élaboration d'un schéma de formation dans les métiers de la plasturgie,
- . la production d'un état de l'habitat,
- . une réflexion engagée sur le schéma directeur de l'ancien bassin minier avec le concours du Girzom et de la DDE

La deuxième génération des PACT urbain, en cours d'achèvement, a indéniablement produit des résultats concrets sur la transformation de l'image de l'Agglomération, l'embellissement des centres-ville et la rénovation de l'habitat. Sans parler de la production d'un socle de réflexions en amont, ayant occasionné la mise en place de petits groupes de travail comme celui qui a réuni les élus de trois communes Oignies, Libercourt, Carvin.

4.1.2 Résultats en terme de levier financier

Les financements du PACT urbain, interviennent pour construire la cohérence du territoire, à l'intersection d'autres lignes budgétaires, ils permettent d'agir sur des échelons de territoire élargis. Ainsi l'harmonisation de certains équipements comme le sont les tronçons de route entre chaque commune du District, ne peut s'inscrire dans aucun autre crédit mobilisable.

Cette offre de ligne budgétaire plus large, moins dédiée, a notamment permis de développer une réflexion de schéma de secteur sur des zones plus importantes que le seul bassin minier, zones finançables au PACT, non au GIRZOM par exemple. Les crédits PACT produisent du lien et favorisent l'assemblage des financements sectoriels, permettant de construire la cohésion entre les thématiques du territoire : au Girzom, les cités minières, aux Friches Industrielles, la requalification des grands espaces industriels ou des carreaux de fosse abandonnés au coeur d'une cité, au Pact Urbain, l'extérieur des cités, l'intervention sur des zones voisines des cités minières, non finançable par d'autres sources. Cette capacité d'intervention financière élargie, a pour conséquence d'enrichir le contenu et la qualité des projets, en favorisant l'émergence d'approches et de questions nouvelles.

Leur souplesse d'utilisation spécifique, en comparaison aux politiques sectorielles, a eu un effet de décroisement sur les interventions des services financeurs, favorisant au niveau des services de l'Etat, la prise en compte d'une logique de projet dans tous les domaines d'intervention sur la ville. Il leur est dès lors possible de négocier sur le contenu et les orientations du projet avec l'agglomération. C'est d'ailleurs à ce niveau, que l'articulation avec des projets de proximité, dans le cadre de la Politique de la Ville, peut être réalisée. La cohésion avec les financements de la Politique de la Ville, en revanche, n'est pas réalisée, sauf pour des actions pensées en amont, au niveau de l'agglomération, comme l'a été la requalification des espaces verts et l'établissement d'un chantier école.

La valorisation des moyens mobilisés est clairement perçue par l'ensemble des acteurs. Ces moyens produisant en effet levier sur toutes les lignes disponibles, permettent de compléter "les tours de table", d'enrichir le contenu et la qualité des projets et font avancer la pensée intercommunale dans la mesure où ils font levier pour les projets portés par l'intercommunalité.

De ce point de vue, la conjugaison des crédits spécifiques affectés au Contrat d'Agglomération (FNADT, FIV) et des crédits européens, favorisent la territorialisation des actions (construction d'un cadre intercommunal) et contribuent à atteindre les objectifs poursuivis de penser global au niveau local. Ils favorisent de même la mobilisation de crédits de droit commun, mobilisation conséquente sur l'ouverture à d'autres partenaires.

L'organisation de tours de table, dans la Politique de la Ville (DDE, Conseil Général, Jeunesse et Sport, FAS, Education Nationale) produit des effets sur la concertation, qui vont bien au-delà du seul montage financier.

Ils permettent, enfin, le fonctionnement d'une équipe de projet d'agglomération, qui outre le diagnostic, la réflexion et la coordination, a développé des savoir-faire en "ingénierie financière" au service des communes.

4.1.3 Evaluation

Le SGAR et les services du Conseil Régional travaillent actuellement à la mise en place d'une méthode d'évaluation des Contrats d'Agglomération, conformément aux objectifs d'évaluation globale assignés dans l'article 28 du Contrat de Plan. Plutôt que de faire appel à un bureau d'études extérieur, les services de l'Etat et du Conseil Régional se constituent en groupe d'évaluation interne.

En 1996, la Préfecture a notifié la relance des PLDS au niveau de l'agglomération et des communes, qui devront être conçus comme travail de bilan préparatoire au prochain Contrat de Plan. Ces PLDS, dont la réalisation aura cours en 1998, visent à hiérarchiser les priorités, à valider ou à redéfinir l'échelle du Contrat de Ville en articulation avec le PACT.

4.2 Difficultés repérées

4.2.1 Des résultats inégaux en terme de projets

Hormis les grandes actions structurantes, le territoire semble en panne de projets. Dans leurs perceptions, les différents acteurs font état d'un morcellement des actions, tant au niveau de la Politique de la Ville, qu'au niveau du PACT, avec un déficit d'approche globale, des projets moins marqués par l'intercommunalité que dans le Contrat précédent, plus d'actions, moins cohérentes, plus atomisées. Par exemple, l'intercommunalité peine à se réaliser dans le projet d'une trame verte traversant le district qui, aujourd'hui, se présente de manière tronçonnée.

Alors que le territoire s'est indéniablement transformé, que le Contrat d'Agglomération constitue un outil, un cadre de référence incontesté et revendiqué, la dynamique qui prévaut dans le Contrat d'Agglomération deuxième génération, semble avoir connu une érosion, du fait de la complexité des procédures et de leur juxtaposition, des différences de méthodes d'approche des territoires entre les politiques de la Ville et de l'Aménagement, d'une intercommunalité malmenée par les résultats des dernières élections municipales et des "incohérences" de l'Etat dans sa gestion.

Sachant de plus que le potentiel fiscal des communes est tellement faible qu'il rend difficile la mise en oeuvre des projets. Toutes les enveloppes n'ont pas été consommées, les communes ne pouvant pas toujours abonder les contreparties requises.

Faiblesse aussi du développement économique qui reste compétence communale et se traduit pour l'essentiel par la commercialisation exogène des zones d'activité communales (40 sur le territoire). Cette faiblesse est renforcée par l'absence de partenariat avec l'entreprise en conversion ou avec un acteur économique. La non prise en compte de l'agglomération comme cadre du développement économique influe également sur la capacité à traiter de problèmes tel que le mitage des commerces de centre-ville, problème déjà posé au Xème Plan, dans le diagnostic de territoire, dont le débat est toujours remis.

La concrétisation des projets est également freinée du fait de la difficulté à sortir des concessions minières. Les terrains existent, mais ne sont pas disponibles car dépendent toujours du code minier et la sortie de concession tarde. Cela est vrai pour certains terrains anciennement concernés par l'exploitation minière, sur lesquels devrait être réalisée la Plate-forme multimodale de Dourges.

D'autres freins entrent également en compte, tel le gel de certains projets sur trois communes du territoire districale dans l'attente des résultats du Plan d'Intérêt Général (zone plombée par Metaleurop). En terme d'habitat, un quartier de Lens-les-Courcelles est directement concerné.

Enfin, signalons le blocage par le TPG depuis huit mois des subventions attribuées à des projets portés par le District (21 MF), dans le cadre de l'application de la loi sur la Maîtrise d'Oeuvre Publique (loi MOP). Ce blocage des dossiers présentés dans le cadre de l'intercommunalité, est perçu par les acteurs locaux comme une incohérence au sein même de l'Etat.

4.2.2 L'évaluation, conçue comme un outil de validation formelle ex-post

Utilisation administrative de l'évaluation pour reconduire les budgets, les légitimer. Déficit d'outil d'évaluation corrective, qui permettrait de poser les difficultés rencontrées, rechercher des solutions : pas d'intégration de l'évaluation en continu.

4.2.3 A la recherche de la pertinence de l'échelle d'intervention et de décision

L'ensemble des acteurs perçoivent les contradictions qu'il y a à juxtaposer des logiques de territoire maintenues par les logiques de l'intervention publique et font état du besoin de rechercher les points de rencontre entre les différentes logiques sectorielles, pour décroiser.

De fait, les financements spécifiques du PACT permettent de passer de la pure logique géographique à une logique thématique et ouvrent des perspectives qui aiguïssent le besoin de souplesse et d'adaptabilité des politiques. L'échelle d'intervention pertinente n'est pas toujours la même. Pour mener une action ciblée sur un quartier, l'échelle adaptée est la commune et le quartier, alors que pour conduire une politique d'accompagnement social sur un ensemble minier, la seule échelle pouvant aboutir à une logique de territoire est celle de l'intercommunalité.

Mener de front et sur le long terme, les politiques d'accompagnement social et de peuplement, de façon à maîtriser les effets des politiques de rénovation (hausse des loyers) et éviter l'effet de ghettoïsation de certains quartiers.

V - La dynamique intercommunale

5.1 Valeur ajoutée

5.1.1 L'apprentissage d'une politique de changement qui produit de nouveaux comportements au niveau intercommunal

Le développement de la politique intercommunale et interdistricale a favorisé l'émergence collective des principales difficultés et enjeux du territoire, la connaissance partagée des projets, la mise en commun des axes de travail. Le Contrat d'Agglomération a contribué à développer une pédagogie pour les élus, aujourd'hui sensibilisés à la nécessaire qualification du territoire et au processus de changement d'image qui précède le développement économique. Changement de culture et changement d'approche, privilégiant un développement durable et la création des conditions de captation des entreprises extérieures.

Ainsi, le Contrat d'Agglomération est facteur d'apprentissage des élus, d'autant plus concrètement, qu'ils peuvent s'appuyer sur l'équipe de Maîtrise d'Oeuvre. Apprentissage d'une démarche qui produit de nouvelles habitudes de travail, de nouveaux réflexes (apprentissage de la coordination), une ouverture sur la compréhension des problèmes, l'élargissement de la réflexion concernant le territoire (deux zones de l'agglomération ont ainsi été collectivement reconnues comme prioritaires au niveau de l'emploi). Les projets portant sur des compétences nouvelles obligent aussi à des débats nouveaux entre élus.

Enfin, cette logique de projet a favorisé des prises de conscience concernant, dans certains cas, la nécessité de mettre en place des solidarités financières, pouvant venir à bout d'une difficulté, difficilement contournable par une commune seule.

5.1.2 L'affirmation du soutien aux agglomérations, cadre opérationnel du développement, par l'Etat et la Région

1/Actuellement en projet, la révision du SDAU sur le territoire inter-districal, va réunir les deux équipes d'Agglomération (Henin-Carvin et Lens-Liévin) au sein d'une structure de travail ad hoc. La réflexion lancée par la DDE est que ce Schéma Directeur définisse des grands objectifs à 15 ans, contenant à la fois des éléments pérennes et des éléments flexibles, réalisés au sein du Contrat de Plan

par tranche de 5 ans. Elément moteur de ce travail, l'équipe d'agglomération devrait être porteuse d'une pédagogie de réflexion intercommunale. Ce projet traduit clairement la volonté de s'appuyer sur les agglomérations, de les renforcer, pour bâtir le développement régional.

2/La volonté affichée par un grand nombre d'acteurs de faire converger les politiques d'aménagement et de développement social sur des thématiques communes, comme pourrait l'être l'accompagnement social sur des quartiers du bassin minier. La quasi "autonomie" des deux politiques aujourd'hui, produit des contradictions que tous souhaiteraient voir se résorber. Les aménageurs souhaitent sortir du cadre de la seule politique technique pour reconstituer les fonctions de la ville, les responsables de la politique de développement social formulent le besoin d'associer leurs réflexions à la rénovation de l'habitat.

Tous nomment le niveau de l'agglomération comme celui où seul peut être résolu l'assemblage et la complémentarité des deux démarches.

5.2 Difficultés repérées

5.2.1 Une intercommunalité restrictive : permanence des freins au changement

Le District d'Henin-Carvin créé en 1968, repose sur une intercommunalité historique mais non achevée, établie à partir de solidarités intercommunales à minima, contrairement à des entités intercommunales plus récentes et plus avancées. La souplesse des statuts du District fait peu obligation aux communes. Ce constat doit néanmoins être modulé, dans la mesure où ces statuts sont régulièrement révisés dans le but d'élargir les compétences du District. Cela est vrai de la règle de décision, l'unanimité de vote, récemment de plus en plus transgressée, qui devrait être revue. La tendance est à l'élargissement des compétences sur fonds de reculs ponctuels qui ne favorisent pas la visibilité de l'intercommunalité. Une commune n'a-t-elle pas récemment retiré au District sa délégation en matière de préemption de terrains communaux, décision allant à l'encontre des intérêts districaux dans la mise en oeuvre d'un projet. Il conviendrait en fait, de mesurer les avancées de l'intercommunalité dans chacun des secteurs relevant de sa compétence.

Le développement économique, de compétence communale se traduit par des concurrences fortes entre les communes pour la commercialisation et la captation de nouvelles implantations industrielles ou artisanales et produit un développement économique essentiellement exogène (multiplication des zones d'activité sur le territoire). De même, une approche intercommunale de la taxe professionnelle, malgré des simulations (hypothèses, mécanismes) réalisées par l'équipe d'agglomération, est toujours rejetée par les élus. Les retombées

positives de cette approche ont été la réalisation d'études sur la fiscalité de chaque commune."Le jour où il y aura des zones d'activités districales, on pourra véritablement parler d'intercommunalité".

Ceci a pour conséquence de restreindre les thématiques du développement du territoire districale. L'ensemble des acteurs s'en font l'écho : il n'y a pas de mise en oeuvre du développement économique au niveau de l'agglomération. Il est vrai que dans la proximité de la métropole lilloise, le district d'Henin-Carvin, a des potentialités de développement importantes. La proximité des communes avec l'A1, comme avec l'ensemble des infrastructures routières leur sont favorables et ne créent pas le besoin d'établir une intercommunalité forte pour attirer les entreprises.

Il est vrai que certains acteurs maintiennent des liens directs avec les communes. Les Charbonnages de France ne connaissent pas le Contrat d'Agglomération et ne prennent pas en compte le District dans leur politique, ayant plutôt une appréciation négative sur sa capacité à être décideur. Les Charbonnages ne traitent qu'avec les communes individuellement. De même, dans le cadre de la politique du logement, traditionnellement du ressort de l'intercommunalité, pour ce qui concerne les Programmes Locaux de l'Habitat, les services de l'Etat au niveau du département et de la sous-préfecture se seraient adressés directement aux communes, ignorant l'équipe d'agglomération en charge de la synthèse des besoins.

5.2.2 Légitimité controversée de l'échelon Agglomération

L'ensemble de ces éléments concourent au relatif isolement des équipes en charge du Contrat d'Agglomération, avec, dans certains cas, des comportements d'évitement et de contournement de l'équipe. Ce sentiment d'isolement est renforcé du fait de la fragilité statutaire des équipes en charge du projet (demande de renouvellement de leur contrat tous les ans). L'essentiel reposant sur un déficit de communication, producteur d'incompréhensions, les uns faisant état d'une méconnaissance des partenaires institutionnels, de la part des équipes, très insérées dans les réseaux locaux et peu en contact avec les autres niveaux, les autres faisant état du manque de prise en compte de l'échelon Agglomération par les acteurs de l'Etat. "L'Etat ne joue pas le jeu de l'intercommunalité"

Les dysfonctionnements perçus dans la phase de démarrage semblent avoir brouillé les règles du jeu mises en place au Xème Plan. L'ensemble des acteurs n'ayant pas clairement redéfini ensemble, dans la phase d'élaboration du Contrat d'Agglomération, des règles de concertation, de dialogue, des processus horizontaux partagés, se sont repliés dans leur logique. Mais, la logique d'agglomération progresse, à travers l'avancement des actions structurantes, les prises de conscience concernant la nécessité d'établir des solidarités financières, la tendance à l'élargissement des compétences du District, sur fonds de reculs ponctuels.

VI - Attentes exprimées

1 - Renforcer l'intercommunalité, renforcer l'échelon de l'Agglomération

- . Pour soutenir les deux volets du Contrat d'Agglomération, il conviendrait de mener une politique incitative en direction des agglomérations en dissociant les actions d'agglomération structurantes pour l'intercommunalité, en les soutenant par un taux de financement supérieur (géré au niveau régional), des actions d'initiative locale, politiques moins structurantes, qui jouent un rôle local mais ne ressortent pas d'une politique d'agglomération intercommunale (géré au niveau départemental). Création d'une ligne de partage d'échelle, plutôt qu'une ligne de partage thématique.
- . Promouvoir l'élargissement des compétences du District par la création d'incitations financières plus fortes pour les structures intercommunales remplissant certains critères (création de solidarités en matière de développement économique, péréquation de la TP,...)
- . Renforcer les structures porteuses pour renforcer l'agglomération, en changeant le cadre institutionnel et en allant jusqu'à la Communauté Urbaine
- . Faire converger les actions de l'Etat et de la Région en direction de l'intercommunalité pour pérenniser les équipes d'Agglomération et mettre ainsi leur statut en conformité avec les besoins d'inscription dans la durée du projet de développement global. Rechercher la solution la plus adaptée (ouverture de postes de développeurs, d'urbanistes-aménageurs dans la fonction publique territoriale, développement d'une structure d'appui régionale aux agglomérations, chargée notamment de la gestion des personnels d'agglomération, sur les préconisations du rapport Becquart).

2 - Pertinence de l'échelle de territoire

- . Prendre en compte la totalité du territoire pour définir des objectifs communs aux deux politiques, à partir de la notion d'échelle, la dimension des interventions et leur temporalité. Se donner des objectifs clairs de remise à niveau des secteurs les plus en difficulté sur le territoire, qu'ils soient concentrés dans les quartiers ou noyés dans le diffus (pour la Politique de la Ville). Cela revient à traiter globalement des problèmes, des thématiques (traiter de l'alcoolologie ou de la toxicomanie au niveau de l'agglomération).
- . Pour l'application de la Politique de la Ville, le périmètre du quartier n'est pas toujours le plus pertinent. Pour renforcer la cohésion dans les cités minières, établissement d'un axe d'intervention conjointe avec le Girzom, pour associer la réhabilitation de l'habitat à de l'accompagnement.

- . Que la Politique de la Ville travaille au niveau du bassin minier, en réservant une ligne budgétaire Ville spécifique, sachant que les critères d'établissement des quartiers en difficulté ont été définis sur des critères de verticalité, critère de concentration, alors que sur le bassin minier, les critères sont l'horizontalité, critère d'élargissement.
- . Déterminer l'échelon d'intervention et de décision exact. Est-ce le Département, la Région, les deux Districts et le bassin minier ? Définir le périmètre géographique le plus pertinent et le périmètre de décision nécessaire à cette pertinence.

3 - Prise en compte des réalités territoriales dans les politiques nationales

- . Eviter la modélisation dans l'application des politiques au niveau national, privilégier les approches contextualisées, prendre en compte les réalisations antérieures sur les territoires, éviter le placage et la généralisation.

4 - Continuité, cohésion et cohérence de l'Etat

- . Affirmer la permanence et la continuité de l'Etat dans les décisions, affirmer le rôle du sous-préfet à la Ville et des sous-préfets d'arrondissement. Impliquer davantage l'échelon départemental et celui de l'arrondissement dans la politique d'aménagement du territoire
- . Redonner de la cohérence aux actions de l'Etat (que l'Etat aille dans le même sens) vis à vis des programmes lancés par lui : l'échelon nouveau comme l'est celui de l'Agglomération n'est pas toujours pris en compte par l'Etat (blocage des financements au prétexte de la loi MOP).
- . Harmonisation au niveau de l'Etat des politiques d'aménagement du Territoire et de l'accompagnement social/intégration, en revalorisant la Politique de la Ville par rapport à l'Aménagement du Territoire et lui redonner une place plus équitable.
- . Que l'Etat prenne la décision, si ces deux procédures sont complémentaires, de définir un seul niveau de décision.

5 - Politique de la ville

- . Inscrire la Politique de la Ville dans la durée, définir un PLDS à l'échelle de la ville. Travailler d'abord sur l'échelon "ville", puis bâtir des outils pour que les habitants puissent passer à l'échelon intercommunal.
- . Expérimenter la possibilité d'une programmation en investissement dans la Politique de la Ville, pour se rapprocher du mode de programmation du PACT

6 - Repenser le mode d'évaluation des résultats et de la concertation

- . Développer des outils d'évaluation à partir des critères locaux (résultats attendus) intégrés, en amont de la méthode de travail, à la mise en oeuvre des projets. Définir un niveau d'évaluateur (équipe d'Agglomération, sous-préfet, en tant que représentant de l'Etat, service instructeur du PACT,...).
- . Nommer un garant d'un rendu sur les deux politiques
- . Affirmer les pratiques de concertation, afficher cette volonté à tous les niveaux de l'Etat.
- . Rendre obligatoire un comité de pilotage annuel du Contrat d'Agglomération, ainsi qu'un grand comité partenarial annuel des deux politiques, au niveau régional

7 - Equipe d'Agglomération

- . Définir plus précisément la mission du chef de projet (agglomération et quartier), concevoir des méthodes et des outils qui lui permettent de mener à bien les deux politiques. Compte tenu de la lourdeur de la procédure administrative et financière, il serait nécessaire de mieux les outiller pour mener des projets de développement à moyen et long terme.
- . Définir la lettre de mission de la MOUS Ville

LE PACT URBAIN
DU BASSIN DE MOSELLE-EST

Région Lorraine

I - Caractéristiques du territoire

La Moselle Est, territoire frontalier de 2 200 km², réunissant 252 communes, compte plus de 350 000 H.. Il se présente comme une vaste conurbation construite autour de Creutzwald, Saint-Avold, Freyming-Merlebach, Forbach, Sarreguemines avec à leur périphérie, des zones plus rurales. La vie économique se développe avec la participation active de 6 structures intercommunales SIVOM et Districts.

Le périmètre du PACT urbain concerne trois arrondissements, principalement celui de Forbach, ainsi que ceux de Sarreguemines et Boulay qui compte 288 550 habitants.

L'étude a porté sur le territoire de l'agglomération de Forbach qui comprend le District de Forbach (21 communes) et le District de Freyming-Merlebach (9 communes) et dont le périmètre correspond, peu ou prou, à celui du Contrat de ville. Ce territoire compte plus de 100 000 habitants. La ville de Forbach est la principale ville du bassin houiller et compte 27 000 habitants.

Ce territoire, situé dans une boutonnière, le Warndt à la frontière de la Sarre est bordé d'un plateau plus rural. Forbach se trouve à 15 mn de Sarrebruck, ville de 300 000 habitants, avec laquelle elle entretient des relations étroites, mais pas toujours aisées, compte tenu des différences de taille et de moyens.

1.1 Un environnement inattendu et de qualité

Au plan urbain, les limites entre les communes des deux districts Forbach et Freyming-Merlebach, sont indiscernables. Les cités minières ont été implantées en fonction de la localisation des puits et des terrains disponibles.

Aucune commune n'atteint 30 000 habitants. L'urbanisation réalisée à partir des cités minières proches du lieu d'emploi et offrant la plupart des services de proximité, a freiné le développement des centres urbains. Forbach a fait de très gros efforts pour assurer et renforcer cette fonction de centralité.

Le paysage est marqué par l'activité charbonnière et pourtant, il s'inscrit dans un environnement vallonné et boisé qui contraste avec l'idée traditionnelle de houillères. En effet, la forêt est omniprésente, elle enveloppe les villes et les installations minières, le relief vallonné du plateau, les vallées et la côte qui borde la dépression du Warndt multiplient la diversité du paysage.

1.2 Des relations frontalières intenses mais touchées par la crise

Une population active jeune et germanophone constitue un attrait pour les investisseurs allemands et permet le développement d'un pôle d'excellence des échanges franco-allemands. Les infrastructures de transport Est-Ouest sont importantes et de qualité et constituent des artères essentielles d'échanges.

Les relations entre les deux territoires sont intenses mais, les difficultés qu'ils rencontrent depuis 1990 accusent leurs différences (taille des villes, organisation territoriale et sociale) qui peuvent freiner leur développement. D'une part, le retour des travailleurs frontaliers stigmatise la crise (coût de la formation supporté en Lorraine et profitant à la Sarre) et d'autre part, de nombreux allemands ont acheté des maisons (coût du foncier et raisons fiscales) mais, il leur est reproché de consommer en Allemagne.

1.3 Une démographie en stagnation

La population reste, en dépit des crises successives, très attachée au territoire qu'elle ne souhaite pas quitter. Ainsi, le bassin houiller, à l'inverse du bassin sidérurgique, n'a pas enregistré une récession démographique. En revanche, cette stabilité s'accompagne d'un vieillissement : la population âgée de 60 ans et plus augmente de 21,3%, alors que celle de moins de 20 ans diminue de 7%)

La population étrangère est en légère baisse (- 5,9%), cette évolution globale s'accompagne d'un rééquilibrage par sexes (aide au retour/regroupement familial) : la population masculine diminue de 10,2% et la population féminine augmente de 5,3%

1.4 Une activité en légère baisse atteignant les hommes et les jeunes diplômés

La population active (134 338) accuse une légère baisse (- 2,3%) marquée par une évolution très contrastée selon les sexes : la population active masculine diminue de 7,6% (1984: 25 000 salariés dans les houillères contre 9 500 en 1997) et la population active féminine augmente de 16,2%. Par contre, les revenus ont baissé.

La structure de la population active fait ressortir une part prépondérante des ouvriers (46,7%) et une sous-représentation des autres catégories (employés : 24,2%, professions intermédiaires : 17,4%, cadres : 5,2%). La situation de l'emploi est fortement influencée par le phénomène du travail frontalier (8,6%) qui enregistre une quasi stagnation des flux en direction de l'Allemagne, ce qui affecte plus particulièrement Forbach. Le taux de chômage (11%) est marqué par une forte proportion d'hommes (49,7%) et de chômeurs longue durée (34,1%) et par un changement de qualification des jeunes demandeurs d'emploi (25% CAP, BEP, en 1990 contre 65% CAP et Bac + 4 ou 5 en 1997)

1.5 Une reconversion aux rythmes de la conjoncture

Engagée en 1960 avec le plan Jeanneney, la reconversion des bassins houillers évoluera au rythme de la conjoncture énergétique (relance de l'extraction en 1980). C'est en 1984, avec l'annonce du plan de récession de l'exploitation charbonnière que le processus irréversible est mis en oeuvre. Il est marqué par l'arrêt de l'embauche des HBL et la redynamisation du processus d'industrialisation (création du FIBH, classement en zone PAT, action concertée des organismes de prospection...).

1987/1988 le Plan Chérèque, vise la création d'emplois nouveaux, par la consolidation et le développement du tissu industriel existant, le développement des capacités d'accueil du bassin et la création d'activités nouvelles. Cette reconversion affecte de manière différente les parties du territoire, les puits de Forbach seront les derniers à être fermés, ce qui entretient la résistance au changement de l'ensemble des acteurs locaux. Aujourd'hui, l'ensemble de la population a intégré cette fin, le Pacte charbonnier (signé en octobre 1994, appliqué depuis janvier 1996) marque le dernier sursaut de résistance. Il favorise la prise de conscience de l'ensemble des acteurs qu'un changement radical est en oeuvre.

1.5.1 La structure du tissu économique

Le tissu industriel s'est profondément diversifié, mais reste dominé par le poids des grands groupes industriels (chimie, agro-alimentaire, nouveaux groupes) et caractérisé par la faiblesse du tertiaire (création d'entreprises : développement endogène).

1.5.2 Des acteurs dominants

Les Houillères du Bassin Lorrain (HBL), les organisations syndicales et les représentants de l'Etat apparaissent comme les acteurs principaux. Cette situation est l'héritage du passé mais reste très prégnante. Les élus locaux, compte tenu de la taille des communes et de la taille des principales entreprises jouent un rôle relativement en retrait. Le Maire actuel de Forbach (1995), Président du District, a pris la relève d'un Maire qui a occupé la Mairie depuis plus de 50 ans. Depuis 2 ans, il a engagé de nombreuses actions visant à faire valoir la présence des élus locaux.

1.6 Principales procédures sur le site

Fonds européens, FSE, FEDER, RECHAR, FEOGA orientation
CPER, PACT urbain
Politique de la ville
GIRZOM
FIBH

II - Construction d'un cadre de référence

Il s'inscrit dans la continuité du PACT urbain 1989-1993, du Xème plan.

2.1 La définition du cadre de référence

Le PACT urbain ("Programme d'aménagement concerté du territoire Bassin de Moselle-Est, Convention d'application du IIIème plan Etat-Région. Préfecture de la Région Lorraine/septembre 1996") est signé en septembre 1996 par trois signataires l'Etat, la Région Lorraine et l'Etablissement Public de la Métropole Lorraine, l'EPML, un nouveau partenaire : il apportera, au titre des actions complémentaires au programme de traitement des espaces dégradés à mener sur les territoires en conversion à fort enjeu, une participation de 20MF dans sa zone de compétence.

Le contenu du programme résulte des études précédentes et des actions engagées au cours du premier PACT urbain (réalisé sans être signé). Il fait état de la démarche relevant d'une logique de projet, appuyée sur la concertation et la contractualisation (convergence entre le programme GIRZOM et une action de la Région).

Le document comporte :

1/ un chapitre sur les objectifs

- . Améliorer l'environnement et le cadre de vie.
- . Garantir les conditions de développement économique.
- . Promouvoir une Moselle-Est plus attractive et plus solidaire.

Ces objectifs doivent s'articuler autour d'actions structurantes prenant en compte le bilan du PACT précédent (animation forte de la procédure pour aider les acteurs locaux à travailler ensemble) et les nouvelles actions à engager.

2/ un chapitre concernant le budget et les modalités de financement qui définit les principaux crédits (PACT, Région, fonds européens et fonds des politiques sectorielles) et les principes d'intervention. Ainsi, la Région participera au financement des actions prévues, dans le cadre de ses procédures et des crédits inscrits chaque année à son budget.

3/ un chapitre relatif à la procédure de programmation annuelle qui fait référence à la mise en place d'un comité de pilotage réunissant l'ensemble des parties prenantes, présidé par le sous-préfet de Forbach assisté par la commission d'harmonisation du GIRZOM.

Ce document, bien qu'apportant des éléments précis concernant les objectifs visés et les actions à entreprendre ou à poursuivre, reste global lorsqu'il s'agit des modalités de mise en oeuvre. Son inscription au CPER est minimale (une page et demie). Le PACT urbain passé en 1994 est signé en 1996 : ce retard de rédaction pour cause de vacance de postes n'a pas entraîné de retard de mise en oeuvre du PACT urbain : des postes "clé" à la Préfecture et à la sous-préfecture ont opéré les liens et permis la continuité.

Ce PACT urbain ne constitue pas cependant à lui, seul le cadre de référence car on l'appréhende conjointement au Contrat de Ville. Des personnes appartenant aux services de l'Etat (ingénieur DDE, pour le Contrat de Ville et chargés de mission SGAR, pour le PACT urbain) ont conduit la rédaction des deux documents. Ils ont délibérément conçu les deux programmes de manière à ce qu'ils se complètent tant en ce qui concerne les objectifs et les partenariats, que la coordination des actions compte tenu, de la spécificité du territoire d'intervention (intercommunalité fragile, forte présence des HBL...). De ce fait, il est difficile d'évoquer l'élaboration du programme PACT urbain sans le lier au Contrat de Ville.

Le Contrat de Ville de Forbach (signé en avril 1994) fait explicitement référence aux PACT urbains, celui du Xème plan et celui du XIème plan. Son contenu résulte d'une large concertation (élus locaux, représentants des institutions publiques, du développement économique et de la reconversion). Ainsi, des complémentarités ont pu être établies entre les actions relevant des crédits GIRZOM et des crédits Ville. Le Contrat de Ville est signé par les Maires des communes concernées.

Le document définit deux objectifs majeurs : assurer une qualité de vie dans les quartiers en difficulté, et lutter contre l'exclusion. Le fonctionnement, les partenaires, les actions, les moyens, le dispositif d'animation et de suivi sont clairement exposés dans l'idée de déterminer le plus rigoureusement la nature des actions à venir.

Ces deux programmes complémentaires s'inscrivent dans une problématique de développement global : changer l'image de la région pour se préparer à l'après HBL (qui correspond à une "révolution" dans la mesure où les HBL ont façonné le territoire aux plans économique, social et culturel).

2.2 Un périmètre d'intervention à géométrie variable

Le PACT urbain du bassin de Moselle-Est concerne officiellement les cantons de Bouzonville, Boulay, Faulquemont, Saint-Avold, Freyming-Merlebach, Forbach, Behren-les-Forbach, Stiring-Wendel, Sarreguemines Ville et Sarreguemines Campagne; ce qui correspond sensiblement à la zone d'emploi du bassin houiller

de Lorraine. Ces cantons diffèrent dans leurs caractéristiques géographiques et socio-économiques (urbain/rural, dates de fermeture des puits, relations étroites frontalières Saarlouis/Sarrebruck, diversification industrielle), même s'ils sont tous frontaliers (zone Sarre-Lor-Lux) et confrontés à la reconversion. Pour certains, ce périmètre est opportun laissant la possibilité d'intervenir en fonction des besoins ; pour d'autres, il est trop large et restreint les possibilités de concentration des actions.

En réalité chacun sait que de façon implicite, le PACT urbain concerne prioritairement les districts de Forbach et de Freyming-Merlebach, ce que souligne bien la désignation du président du comité de pilotage : le sous-préfet de Forbach.

2.3 Un paradoxe : un diagnostic partagé par tous mais issu d'une concertation restreinte

Depuis les années 1960, des études/diagnostics/perspectives du territoire, au regard de son évolution ont été produites par différents organismes intervenant sur le territoire (CAPEM, EPML, SGAR, sous-préfecture, Préfecture, Conseil Régional, HBL...). Ces études, régulièrement réactualisées, font valoir les mêmes conclusions en ce qui concerne le devenir du territoire, quelque soit les organismes les ayant conduites. En principe, leurs résultats sont largement diffusés auprès de l'ensemble des décideurs du territoire, mais il est difficile de se les procurer.

Le temps et les mises à jour ont favorisé une diffusion informelle des contenus. Ainsi, les principaux cadres administratifs territoriaux et l'Etat local, les organisations de développement et les principaux acteurs économiques partagent une connaissance fine du territoire et s'accordent sur les axes stratégiques contribuant à sa conversion et à son développement. En revanche, compte tenu de la situation des collectivités locales (petites communes, faibles moyens d'études), les élus ont peu participé, en tant que décideurs, à l'établissement du diagnostic. Ils y adhèrent globalement et depuis peu, ils s'organisent pour remédier à ce relatif effacement (réorganisation du District, élaboration de projets d'envergure, nouveau positionnement par rapport aux HBL et resserrement des liens avec l'EPML).

Principaux atouts de ce cadre de référence

Les deux documents PACT urbain - Contrat de Ville, indissociables, sont conçus dans l'optique de leur complémentarité et, affichent ainsi d'emblée un souci d'articulation des deux politiques.

Cette **complémentarité** consiste principalement à croiser, de façon explicite, une exigence de **rigueur** et une exigence de **souplesse**. La rigueur est du côté du Contrat de Ville : d'une part, il établit précisément la nature des actions à venir pour éviter d'engager des actions qui ne contribueraient pas réellement à produire un effet levier en terme de développement ; d'autre part, il pose exactement les modalités de mise en oeuvre et les budgets (en désignant par avance qui fait quoi), de façon à éviter le télescopage des compétences et des acteurs. La souplesse est du côté du PACT urbain : les objectifs qu'il définit sont suffisamment larges "ils ne constituent qu'un cadre" pour réserver à chaque signataire une marge de manoeuvre importante, ce qui autorise une latitude certaine dans les processus de choix.

Ainsi, la confrontation d'une logique de détermination et d'une logique de souplesse se fait au niveau des comités qui sélectionnent les projets. Ce cadre de référence constitue donc, pour les décideurs un espace qui facilite la "passation des pouvoirs", dans un contexte de retrait annoncé des HBL.

Principales difficultés repérées

Les procédures PACT urbain et Contrat de Ville n'ont pas donné lieu à une diffusion suffisante de l'information et restent ainsi mal connues des partenaires. Les élus ont été consultés de manière, encore, trop "réglementaire" (on ne les consulte que lorsque cela est obligatoire). De plus, rares sont les partenaires qui possèdent les documents de référence.

Ce déficit de diffusion entraîne des **disparités des niveaux d'information** qui tend à freiner la dynamique de reconversion. L'ignorance des élus entraîne aussi de leur part une mauvaise perception de ces procédures : elles leur semblent comme "privatisées", "élaborées en chambre", ce qui laisse la place à des malentendus possibles.

III - Un processus de concertation et une méthode de travail

3.1 Empirisme et cohésion autour d'acteurs "leader" réunissant un large partenariat.

3.1.1 Une instance

Dans les faits le comité de pilotage est la seule instance du PACT urbain, encore faut-il préciser qu'il se réunit de façon toute empirique : étant donné les multiples procédures existant sur le périmètre, les occasions de réunir les différents partenaires sont nombreuses (GIRZOM ET CRAT); la procédure PACT urbain est prise ensemble avec les autres procédures.

Le comité de pilotage est présidé par le sous-préfet de Forbach et assisté par la commission d'harmonisation du GIRZOM, dotée à cet effet de compétences élargies en matière d'aménagement du territoire. Il arrête le programme annuel et le transmet au Préfet de Moselle qui l'adresse au Préfet de la Région Lorraine (en l'occurrence la même personne). Ce dernier le négocie avec le Président du Conseil Régional. Le programme est, ensuite, soumis pour avis et validation au Comité Régional d'Aménagement du Territoire (CRAT) qui précède la présentation éventuelle au comité d'engagement des crédits européens.

La mise en oeuvre du PACT urbain obéit donc à l'exigence de concertation et la satisfait, bien que celle-ci ne s'opère pas conformément aux recommandations formulées dans la circulaire (1/03/1994).

3.1.2 Les acteurs institutionnels, économiques et associatifs

Les principaux acteurs, autour de l'État local (sous-préfecture, Préfecture, services extérieurs, EPML, GIRZOM) s'accordent tous pour privilégier un fonctionnement souple (attention à ne pas multiplier des réunions) favorisant l'action.

L'Etat local constitue le noyau dur d'une équipe "leader"- Préfecture, sous-préfecture et services extérieurs de l'Etat - au total 5-6 personnes, qui se connaissent et qui ont l'habitude de travailler ensemble depuis plusieurs années, ce qui facilite la mise en place d'outils de travail communs : élaboration des critères d'appréciation des projets, préparation et suivi des différentes procédures existantes. Cette équipe "leader" entretient des relations suivies avec les principaux autres acteurs du territoire (HBL, acteurs sociaux, EPML, GIRZOM). Connaissant parfaitement les programmes PACT et Contrat de Ville puisqu'ayant grandement contribué à leur rédaction Xème et XIème plan, elle est l'élément

fédérateur. C'est par conséquent, sa cohésion, son respect des compétences des partenaires et sa connaissance approfondie du territoire et des procédures qui fondent leur légitimité. L'organisation du travail privilégie la souplesse et use des différents moments de rencontres (comités de pilotage et/ou technique mis en place pour les autres dispositifs) pour opérer des économies de temps, éviter des redondances infructueuses dans un souci de cohérence et de faire circuler l'information entre l'ensemble des acteurs.

Au niveau des collectivités territoriales, le Conseil Régional mène d'une façon générale une politique d'information favorisant le développement (mise à disposition du public de fiches programmes, règlement financier...) Il ne s'oppose, ni ne s'implique radicalement : il le considère simplement comme un outil intéressant au regard de la démarche (partenariat, transversalité, pluriannualité). Son positionnement suit une logique de bon sens : il s'engage fortement sur les actions qui correspondent à ses priorités, pas du tout sur les autres. Il entretient enfin d'étroites relations avec l'Etat local.

Le Conseil Général s'est impliqué progressivement, il souhaite cibler ses interventions (petite enfance, prévention de la délinquance et de la toxicomanie).

Les collectivités locales, deux districts réunissant 30 communes de petites tailles (Forbach est la plus importante et compte 27 000 habitants), commencent à s'organiser pour être des partenaires sur lesquels on compte. Elles participent activement à la politique sociale impulsée par l'Etat en finançant, notamment, de 30 à 50% l'équipe MOUS.

Les partenaires économiques comprennent, principalement, deux principaux acteurs puissants, les HBL et l'EPML.

L'EPML, créé par l'Etat en 1973, dont la mission de "réservataire foncier" a évolué au cours des 20 dernières années est un nouveau partenaire dans le cadre du PACTurbain. Il a été sollicité à la fois par l'Etat et le Conseil Régional compte tenu de la nature et de la qualité de ses interventions (mise en cohérence des crédits de la Région et de l'Etat). Elles ont vite dépassé la simple mise en stock des terrains pour intégrer une valorisation des sites maîtrisés. Pour mener à bien les actions qui lui sont confiées, il privilégie la concertation avec les opérateurs publics (communes et HBL) et les partenaires techniques (bureaux d'études). Les réflexions menées depuis plusieurs années sur les politiques publiques de reconversion ont fait ressortir la nécessité d'approches transversales intégrant la question des friches industrielles, des cités ouvrières, des centres urbains, des voies de communication, des nouvelles zones d'activités, dans une logique de développement global. Ces réflexions aboutissent à déterminer des "territoires en conversion à fort enjeu". C'est sur la base de cette démarche que l'EPML est fortement associé au PACT urbain : il en est signataire et il entretient des relations privilégiées avec le district de Forbach et les HBL (secteur Forbach Nord, petite Rosselle).

Les HBL, acteur omniprésent, intervient majoritairement dans les secteurs de l'habitat (80% du logement social), de l'aménagement (libération des espaces industriels) et de l'industrialisation (recherche de nouveaux partenaires, recensement des activités filialisables et essaimage). L'arrêt total de l'extraction en 2005, entraîne des relations plus difficiles notamment, avec les collectivités locales (prise en charge de la requalification des sites et des VRD).

Les partenaires associatifs se composent d'une multitude de petites structures (associations de quartier) qui sont fédérées dans leur majorité, principalement, par la MOUS (maîtrise d'oeuvre urbaine et social), la Mission locale et l'association des HBL. Elles fonctionnent en réseau et sont intégrées au processus de concertation : les têtes de réseau et leurs principaux partenaires (ANPE, CCAS, PAIO) sont invitées mensuellement aux réunions organisées par la sous-préfecture. Ces réunions, coeur de la concertation et de l'organisation, favorisent les échanges d'informations montantes (relatives au terrain) et descendantes (relatives aux instructions).

3.2 Des efforts poursuivis pour articuler les deux politiques

3.2.1 Une articulation nouvelle mais volontaire des deux politiques

Le souci d'articuler l'économique et le social est relativement nouveau, dans la mesure où ce territoire vivait, il y a encore peu de temps, autour de l'activité dominante des houillères qui couvrait l'ensemble des politiques. En effet, l'agglomération de Forbach est la dernière concernée par la fermeture des puits.

La politique DSQ, la création de la Mission locale (1989)..., des événements révélateurs (fermeture du LEP minier en 1985-86) ont contribué à faire prendre la mesure des changements à opérer et à sensibiliser à cette problématique les différents acteurs.

Au cours du Xème plan, des rapprochements ont été opérés, principalement, entre l'aménagement du territoire et la politique de la ville par la mise à disposition pour la politique de la ville d'un mi-temps d'une personne de la DDE (ingénieur et chef de projet).

Les questions à résoudre sont nombreuses et diverses, elles relèvent à la fois des procédures, des superpositions des compétences institutionnelles (CCAS, communes, action sociale du CG, DDASS), des échelles d'intervention (durée et localisation) et pourtant, chacun considère cette articulation indispensable et tente de la mettre en pratique dans le cadre d'un projet global.

3.2.2 Des réseaux coordonnés

Le coeur de l'animation des différents dispositifs PACT urbain et Contrat de Ville est regroupé à la sous-préfecture et comporte un chef de projet qui participe à toutes les réunions. Il réunit l'ensemble des informations : priorités, programmes d'actions et moyens financiers. Ce chef de projet concepteur du Contrat de Ville et ingénieur DDE, par ses fonctions relatives à la mise en oeuvre des deux dispositifs garantit, autant que faire se peut, la complémentarité des deux programmes.

3.2.3 Des acteurs impulseurs

L'EPML est en charge du traitement des "territoires en conversion à fort enjeu", concept qui s'inscrit explicitement dans une logique de traitement global des problèmes: il contribue ainsi à établir des liens entre les domaines urbain, économique et social. Le réaménagement du site du puits Saint Charles en salle polyvalente dans un parc en centre ville, constitue un exemple de large concertation pour dessiner le projet. Il fait appel aux entreprises d'insertion, encore peu nombreuses et à l'Union Régionale des Entreprises d'Insertion (UREI), lorsque cela est pertinent dans le cadre de la clause du mieux disant social.

La Mission locale, très informée (participation systématique aux comités) est très bien implantée sur l'ensemble du territoire (secteur de 32 communes dont 21 communes sont adhérentes). Elle use de ses bonnes relations avec l'ensemble diversifié de ses partenaires pour faire circuler l'information et opérer les complémentarités priorités exprimées sur le terrain/contraintes budgétaires /compétences.

Principaux atouts des méthodes de travail et de concertation

L'Etat local constitue une position "clé" dans la mise en oeuvre du PACT urbain, la **légitimité de cette position** est reconnue et ne souffre d'aucune contestation. Cette légitimité a deux conséquences. D'une part, elle facilite les relations des différents acteurs dans le cadre d'une problématique de développement global concernant une multiplicité d'acteurs : chacun peut se référer à un interlocuteur privilégié. La Mission locale reconnaît par exemple que ses relations avec la sous-préfecture optimisent ses efforts. D'autre part, on note une volonté affichée de la part de l'Etat local de procéder avec **souplesse dans la mise en oeuvre** de la procédure, cette volonté repose sur une bonne entente des services entre eux, il permet d'opérer des économies d'échelle (notamment en ce qui concerne le nombre de réunions). Cette mise en oeuvre en souplesse est en outre bien accueillie puisque chacun reconnaît la cohérence et la continuité de l'action de l'Etat local.

Une attention particulière est portée par l'Etat local au principal problème spécifique au périmètre : le retrait des HBL. Comment gérer cette évolution dans le temps, comment gérer donc une nécessaire passation de pouvoirs ?

Le rôle prédominant de l'Etat local est le symbole de cette préoccupation. En ce sens, il tente de sensibiliser les élus et les principaux partenaires économiques et sociaux à ce problème. C'est dans cette perspective précise que le PACT urbain, compte tenu de sa vocation, leur apparaît être un **outil opportun**.

Principales difficultés repérées

La démarche du PACT urbain n'est connue que de façon imparfaite. En effet, au niveau des élus et des partenaires sociaux, le dispositif est bien appréhendé en lui-même, il est opérationnel, mais on ne le restitue pas dans son contexte problématique :

l'esprit de la démarche PACT urbain n'est pas prise suffisamment en compte, tout se passe comme si la procédure venait simplement s'ajouter à d'autres dispositifs sectoriels. De façon plus large encore, la population ne saisit pas la spécificité du PACT urbain : les conditions de vie laissent subsister un sentiment de relatif confort et de sécurité lié à la gestion "paternaliste" des HBL (travail, logement, sport et culture). On ne saisit pas encore de manière aiguë la nécessité de se mobiliser en vue de la reconversion. **Ceci amoindrit la force du PACT urbain.**

IV - Projets et financement

4.1 La dynamique de projet

4.1.1 Une problématique en devenir

La priorité au changement contenue du PACT urbain et du Contrat de Ville est de plus en plus intégrée aux problématiques de développement. Au niveau du vocabulaire, on parle, dorénavant, plus volontiers de la "Moselle Est" que du "Bassin houiller" qui devient une référence au passé. Ce changement de référence n'est pas achevé : la construction d'une identité globale et fédératrice du territoire, en remplacement du "Bassin houiller" est en cours. Un projet culturel et d'envergure (musée du charbon) faciliterait ce changement, mais, il n'arrive pas à voir le jour (on n'arrive pas à s'entendre sur sa localisation et sur son financement).

Cette nécessité de changement est mise en valeur tant que possible dans les projets quelque soit leur nature. Elle structure les relations des projets particuliers au projet global du PACT urbain qui constitue le fil directeur.

4.1.2 La sélection des projets se déroule dans des conditions de rigueur et de transparence

L'animateur principal des procédures Contrat de Ville, PACT urbain met à disposition de tous les porteurs de projet l'exposé des critères d'appréciation des projets restitués dans le programme général, objectif par objectif. Ce document est disponible à la sous-préfecture. Il stipule les critères de sélection suivant : compatibilité avec les objectifs du PACT urbain ou des programmes européens, caractère stratégique de l'opération, caractère intercommunal et impact social. Chaque projet est apprécié en fonction de ces critères au cours des réunions des comités techniques de présélection qui réunissent, trimestriellement, l'ensemble des principaux partenaires à la sous-préfecture. Dans la mesure du possible ne seront retenus que les projets contribuant à produire un effet levier.

4.1.3 Augmentation du nombre et de la qualité des projets

Le nombre de projets à prédominance sociale (en moyenne 60 projets/an: 40 projets communaux ou de quartiers, 15 projets intercommunaux, 5 projets sur la totalité du périmètre) est plus important que ceux à prédominance économique

et d'aménagement. Dans la réalisation des actions et chaque fois que cela est possible et pertinent on exploite les opportunités d'insertion sociale (mieux disant social dans les appels d'offre, chantiers d'insertion...).

En particulier, la coordination des politiques de développement des "territoires en conversion à fort enjeu" initiée par l'EPML dans le cadre du PACT urbain génère une dynamique de projets : ces territoires, connus de tous, sont identifiés par chacun comme un espace de dynamique économique et sociale. Les projets de l'EPML sont soumis à l'appréciation des élus et des acteurs locaux et les incitent par là à prendre part à cette dynamique de développement. Ces territoires, donc, structurent et fédèrent une dynamique de projet dans la mesure où ils apparaissent comme des centres possibles de développement. Cette politique permet ainsi d'anticiper le traitement des friches et de réfléchir à leur devenir en cohérence avec d'autres actions (ex. la petite Rosselle).

Finalement, le soutien au fonctionnement de nombreuses associations, la multiplicité et la diversité des acteurs en présence sur le terrain ont favorisé une vraie dynamique de projets sur le périmètre du Contrat de ville. Cette dynamique est contagieuse et invite les acteurs à s'impliquer plus et à élaborer de nouveaux projets, comme pour le cas du District de Forbach : collecte et recyclage en énergie de déchets de 450 communes, formation supérieure autour des pôles de compétences du territoire en liaison avec les entreprises...

4.2 Les mécanismes de financement

4.2.1 La transversalité des dispositifs se heurtent à certaines difficultés

Le territoire bénéficie d'une diversité de financements inscrits ou non au CPER (FNADT, crédits Ville, GIRZOM, programmes européens...), qui nécessitent un cofinancement. Le PACT urbain, compte tenu de sa possibilité d'intervention transversal permet, ainsi, d'aller au bout de la démarche globale de reconversion : financer des études en amont dont le principal bénéfice est de mobiliser les partenaires et les populations, apporter des moyens en investissement pour des projets portés par le MOUS et la Mission locale.

En revanche, l'accès à des subventions d'investissement au titre du FNADT est soumis à un cadre juridique trop rigide : le décret 72196 du 10/03/1972) et ceux qui ont suivi, établissent des fourchettes de financement qui nuisent à la cohérence et à la complémentarité des dispositifs. En outre, on note une trop forte proportion de financements utilisés à des fins de travaux de requalification, ce qui constitue un usage étriqué de la procédure, contraint à des approches sectorielles et limite son effet de levier.

4.2.2 Un suivi et des évaluations réguliers

Suivi et évaluation font partie intégrante du dispositif. Ce principe se répercute sur chacune des actions puisqu'il appartient à chaque opérateur "chef de projet" de rendre compte périodiquement des résultats.

Ces résultats sont collectés par les Directeurs de projet (Ville/Aménagement) et font l'objet de restitutions collectives dans le cadre des comités technique et de pilotage. La DDE (service Habitat et Construction, Financement et Aménagement du territoire) et le Chef de projet "Politique de la Ville, produisent régulièrement des états financiers d'avancement des projets. Par ailleurs, la Région s'appuie, de son côté, sur un bureau d'étude qui lui est affilié, IL2E, procédant régulièrement à des évaluations.

Principaux atouts de la dynamique de projet et des financements

Le PACT urbain s'inscrit en l'occurrence dans un cadre fertile : les **"territoires en conversion à fort enjeu"**. Ce concept convient à la démarche du PACT urbain dans la mesure où il relève éminemment d'une logique de reconversion globale. Il est, en effet, explicitement porteur de la nécessité d'articuler tous les aspects de l'action politique (social, aménagement, économie), dans l'optique très précise de dessiner un projet et de faire émerger certains territoires comme centres à venir du développement. Cette logique articulée au PACT urbain fait l'objet d'une large concertation, permet d'identifier et de localiser au regard de tous des espaces de développement, ce qui génère une dynamique de projets et fédère ceux-ci dans le sens d'action collective. Dans le concept de "territoires en conversion à fort enjeu", **le PACT urbain a trouvé une expression certaine.**

Cette opportunité est d'autant plus prometteuse qu'elle est vécue comme telle et fait l'objet d'une exploitation judicieuse des acteurs institutionnels responsables de l'animation du PACT urbain.

Principales difficultés repérées

La complexité de l'ingénierie financière nuit à la lisibilité du PACT urbain.

Le PACT urbain, en tant que tel, ne constitue la plupart du temps qu'un apport partiel dans un ensemble de cofinancements : ce n'est pas la procédure en elle-même qui est ressentie comme complexe mais sa difficile articulation aux autres dispositifs (ce qui constitue, paradoxalement, sa valeur ajoutée !). Parmi les éléments qui alimentent ce sentiment de complexité, on note : une certaine "opacité" des financements européens (les critères changent souvent à mi-parcours), une difficile dialectique des contraintes fonctionnement /investissement pour ce qui est du FIV et du FNADT, des cadres juridiques rigides (exemple : décret 72196 du 10/03/1972) qui obligent à des montages financiers compliqués et incertains. La complexité des dispositifs entraîne d'abord **une logique d'instruction au détriment d'une logique d'animation.**

Au lieu d'investir son temps dans une recherche de projets pertinents en terme d'effet levier et de positionnement des acteurs, on s'emploie à formater projets et financements quitte à les "dénaturer".

Ensuite, elle **décourage les élus locaux** : les Maires de petites communes surtout, qui ont peu de moyens et sont souvent étrangers aux subtilités financières des dispositifs. A ce compte, seuls ceux qui ont une réelle expérience des procédures et savent manier les contraintes financières, déposent des projets. Ce qui nuit à la dynamique de projet mais aussi, est contradictoire avec la dimension globale du PACT urbain.

Enfin, elle induit des **décalages** entre la sélection et le financement des projets, ce qui retarde l'action.

V - La dynamique intercommunale

5.1 Fragilité de l'intercommunalité

Le PACT urbain première génération a contribué à rendre visible **la faiblesse des liens intercommunaux**. On a pu identifier les causes : d'une part, un manque de "grands élus" fédérateurs qui puissent structurer l'identité des périmètres ; d'autre part et surtout, une dissémination de petites communes qui constituent une conurbation organisée essentiellement autour des puits houillers, et non autour de communes-phares ; enfin, une géographie des transports la plupart du temps dédiée aux puits ou alors d'un coût élevé. Tout ceci explique une intercommunalité minimale (on s'en tient, en général, à ce que les textes réglementaires prescrivent : VRD, coopération incendie...), mais, fait naître en même temps, la nécessité de la renforcer.

5.2 Une volonté récente et partagée

Le PACT urbain deuxième génération exploite ce **sentiment d'une nécessaire coordination intercommunale** et le met en oeuvre en s'appuyant sur des projets. En particulier, les élus sont sensibilisés au problème de la fermeture des puits (échéance 2005).

Dans ce contexte, l'action de l'EPML trouve sa justification : réservataire foncier, elle a pour mission le traitement des friches industrielles qui s'étendent souvent sur le périmètre de plusieurs communes ; mais le foncier étant du ressort de la compétence communale, les élus sont nécessairement associés au traitement du problème des friches au niveau de l'intercommunalité.

En outre, la concentration de l'intervention du PACT urbain sur le périmètre des districts de Forbach et de Freyming-Merlebach (derniers puits à fermer) a contribué à faire que les élus de ces communes se sentent plus concernés par la démarche intercommunale.

5.3 "Montée en puissance" de l'intercommunalité

L'élection d'un nouveau Maire à Forbach (1995) a permis un nouveau regard sur le devenir du territoire. Le Maire est fortement sensibilisé à la nécessité d'agir à

l'échelon intercommunal et parvient à fédérer les élus locaux en ce sens. Il est aussi le président du **District** qui, justement, tend à se positionner en **pièce maîtresse** : il devient progressivement l'interlocuteur privilégié et organise en conséquence un transfert des compétences (des communes vers le district), indispensables pour agir.

Il initie, de plus, de nombreux projets : industrialisation, amélioration de l'environnement, formation supérieure autour des pôles de compétences, gestion des déchets - et développe ses relations avec Sarrebruck (300 000 habitants).

Par contre, les relations entre structures intercommunales (SIVOM, Districts) sont plus difficiles, en dehors de très gros projets (déchets) : la situation géographique des territoires génère des forces d'attraction différentes (Forbach/ Sarrebruck, Creutzwald/Saarlouis, Sarreguemines/ Strasbourg) certaines communes ayant réussi leur reconversion ne souhaitent pas remettre en jeu leurs acquis (Saint Avold).

VI - Les attentes exprimées

Il serait souhaitable de se donner plus de temps et de moyens pour la concertation en amont pouvant impliquer plus de partenaires à l'élaboration du projet global.

Il faudrait faire valoir les compétences du Conseil Général de façon à l'impliquer plus : son implication reste trop financière. Et, plus généralement, on attend une plus grande implication des élus dans la dimension sociale des actions.

Simplifier les montages financiers pour optimiser l'aspect "liant" du PACT urbain entre les différents dispositifs.

Mise ne place d'un soutien aux porteurs de projets en termes d'aide et de suivi pour monter leur projet sur le plan technique et financier, ce qui entrainerait leur professionnalisation.

Le PACT urbain pourrait être, pendant 5 ans, un soutien à l'intercommunalité sur des projets intercommunaux avec un chef de projet, ce qui lui donnerait une meilleure visibilité et contribuerait à développer sa fonction pédagogique.

Le PACT pourrait être une subvention en fonctionnement sur 5 ans pour un poste d'animation/coordination d'une équipe d'un territoire en prenant en compte sa globalité.

Le PACT pourrait financer un travail approfondi en amont en respectant de manière très transparente les compétences pour établir le cadre de référence et des évaluations des actions.

Organiser sur le terrain des séances d'information approfondie sur la démarche.

LE PACT URBAIN DU DISTRICT DE L'AGGLOMERATION ROANNAISE

Région Rhône-Alpes

I - Caractéristiques du territoire

1.1 Une position géographique privilégiée

Le District de l'Agglomération Roannaise se compose de 6 communes : Roanne, Riorges, Mably, Le Coteau, Commelle-Vernay, Villerest, pour une superficie de 9 655 ha. Il se trouve au centre du pays roannais, au nord ouest du département et de la région Rhône-Alpes, à la charnière de l'Auvergne et de la Bourgogne, dans la mouvance de la grande région lyonnaise. Il fédère tout cet ensemble dont l'avenir dépend du développement économique de la ville-centre, Roanne (hôpital, enseignement supérieur, services publics...).

Mais les infrastructures routières et ferroviaires sont insuffisantes, ce qui laisse l'agglomération en dehors des grands axes de communication (voir en particulier la liaison Roanne-Lyon barrée par les monts...)

1.2 Des évolutions démographiques préoccupantes

L'Agglomération, 74 364 habitants, compte une population vieillissante : 32% ont moins de 25 ans (14,4% entre 15-24 ans et 17,6% de moins de 15 ans), 51,6% entre 25-65 ans et 17,4% ont plus de 65 ans.

L'érosion démographique (8% entre 1982-1990) se répartit différemment selon les communes du District et affecte particulièrement Roanne, qui est et de loin la plus peuplée des communes (41 756 habitants) et qui n'abrite en 1990 plus que 59% de la population de l'agglomération contre 69% 20 ans plus tôt.

L'exode concerne plus particulièrement les jeunes et une partie des forces vives, vers les grands centres urbains français. Par contre, les populations sous-employées ou en emploi précaire se sont fixées dans les cités HLM (Roanne possède 80% des 6 800 logements sociaux de l'agglomération).

Parallèlement, la modification des choix résidentiels de familles, généralement plus actives et plus aisées, vers la périphérie, a contribué au dépérissement d'une partie des fonctions du centre.

Les mouvements de populations et l'apparition de friches industrielles et commerciales liées à la crise ont fragilisé le tissu urbain traditionnel.

1.3 Une régression de la population active

Sur les 27 000 actifs de l'agglomération roannaise, on note une persistance de l'emploi industriel et un secteur tertiaire dominant : secteur primaire quasi absent (1% des actifs), secteur industriel important (39,6% des actifs) mais qui enregistre une forte diminution depuis 1982 (-26%) et un secteur tertiaire majoritaire (54% des actifs) bien qu'en diminution lui aussi depuis 1982 (- 6,6%). Roanne et Le Coteau constituent les deux principaux pôles d'emploi.

En ce qui concerne le chômage, "Fin 1993, malgré l'exode de la population active, le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté et la situation du chômage (12,5%) ne manque pas d'être préoccupante dans la mesure où l'activité industrielle de l'armement est entrée dans une crise profonde..." (PACT urbain de l'agglomération roannaise)

1.4 Une structure du tissu économique en mutation

Les secteurs d'activités restent marqués par l'histoire du développement industriel, principalement autour du textile-habillement, et dans une moindre mesure, la métallurgie-mécanique, l'agro-alimentaire.

Le tissu industriel est caractérisé par une prédominance des petites entreprises (nombre moyen de salariés : 16,7 personnes). Les PME-PMI, généralement sous-traitantes ont évolué suite au contexte difficile né du processus de restructuration de ces 20 dernières années. Elles n'ont pas encore suffisamment recherché de nouveaux créneaux et manquent pour ce faire de "compétences", d'où l'importance donnée à la formation.

En revanche, la capacité à dialoguer, à agir et à coopérer des acteurs locaux, un savoir-faire associé à de pôles industriels structurants, la densité du tissu économique et industriel autant que les capacités d'accueil d'activités, les potentialités touristiques et le dynamisme de la vie culturelle et de la vie associative, constituent les éléments porteurs d'une dynamique mobilisatrice.

1.5 Principales procédures sur le site

- . CPER, PACT urbain
- . Politique de la ville,
- . Contrat global de développement du Roannais
- . Union européenne FEDER et FSE

II - Construction d'un cadre de référence

A bien des égards l'agglomération roannnaise pourrait servir d'exemple en terme de "cadre de référence"

2.1 Une implication remarquable des acteurs locaux

"Pour s'en sortir, il est important d'unir nos efforts" est une conviction partagée par la majorité des acteurs locaux qui ont démontré cette capacité d'union en particulier dans le développement de la filière textile. Cela se traduit par une forte mobilisation, une réelle capacité de coopération entre acteurs institutionnels locaux (pouvoirs publics, organismes consulaires et professionnels, coopération intercommunale...), et un dynamisme de la vie culturelle et associative.

2.2 Un périmètre pertinent et cohérent

Le périmètre d'intervention est précisément délimité : à caractère industriel diffus, il se situe au centre du pays roannais et exerce un pouvoir attractif fort ; il est néanmoins limité à l'arrondissement qui souffre, dans sa globalité, d'un déficit d'image vers l'extérieur.

Roanne, ville-centre, et les communes environnantes, ont initié depuis 20 ans des actions visant à s'adapter aux mutations économiques et technologiques pour aboutir entre autre à la création du District en 1991.

Celui-ci a, dès sa création, engagé des actions pour se faire connaître des habitants, en portant une attention particulière à la circulation des personnes et de l'information (transports et communication).

2.3 Un diagnostic commun

Le District s'est doté de plusieurs outils favorisant une connaissance précise des besoins, des ressources, et des potentiels du territoire. Il dispose de nombreuses études dont les résultats sont partagés par tous.

La stratégie et les objectifs sont élaborés en concertation avec les partenaires économiques et sociaux locaux. Ils sont adoptés ensemble dans le cadre de délibérations du Conseil Districte, auxquelles il est fait référence en page de signature du document.

Le projet ainsi dessiné est collectif, il répond aux enjeux du territoire, et il articule, renforce et enrichit le Schéma directeur, le Programme local d'habitat, le Syndicat intercommunal Aménagement Habitat Quartier, qui ont eux-mêmes été élaborés et décidés dans le cadre d'une large concertation. Cela a pour conséquence d'aboutir à la construction d'un cadre de référence opérationnel

2.4 Définition du cadre de référence

Le cadre de référence détermine :

Les principaux enjeux du territoire, qui consistent à inverser les évolutions démographiques et le sortir de son enclavement, en agissant sur les infrastructures de communication, sur les solidarités (territoriales, intercommunales, sociales), sur une diversification des activités, et sur la valorisation des pôles d'excellence.

Les objectifs et le programme d'actions qui se décomposent ainsi en quatre volets :

- . Le volet 1 " économie et conversion industrielle " s'articule autour de 6 thèmes complémentaires servant une double stratégie de développement, endogène et exogène
- . Le volet 2 "politique sociale et insertion" se décompose en 6 domaines et se caractérise par un changement d'échelle d'intervention, passant du périmètre du quartier (conventions de quartiers), au périmètre de la commune et de l'agglomération.
- . Le volet 3 "développement du cadre urbain" vise à intensifier les fonctions des centres ville, à maîtriser la poussée urbaine en périphérie, et à améliorer l'image de l'agglomération.
- . Le volet 4 "habitat" s'appuie sur un programme local de l'habitat, établi et approuvé par le district en septembre 1993.
- . Les modalités de mise en oeuvre du programme, qui désignent les acteurs en présence leur compétence et leur organisation (cf. ci-après chapitre III)
- . Les moyens financiers (chapitre IV)

Au final, le document "PACT urbain de l'Agglomération Roannaise" est signé en septembre 1994 et correspond au texte du CPER. Il est broché et largement diffusé. L'ensemble des partenaires le possède et s'y réfère, il constitue le cadre de référence proprement dit.

Principaux atouts de ce cadre de référence

Il relève **d'une démarche de concertation avérée** et active qui se traduit non seulement dans des objectifs et des moyens adaptés aux conditions économiques et sociales locales, mais aussi par la prise en compte de la complémentarité des acteurs.

Ce cadre de référence peut constituer un **outil opérationnel** pour chacun puisque le document de septembre 1994 précise objectifs, moyens, et fonctionnement, de façon transparente : chacun peut ainsi l'utiliser, soit pour situer et argumenter son projet dans un ensemble plus large, soit pour vérifier si les projets correspondent au programme commun.

Enfin, il constitue une **contractualisation explicite** entre les principaux partenaires marque d'un engagement authentique.

Principales difficultés repérées

L'histoire linguistique et relationnelle entre Roanne et Saint Etienne entraînent un faible positionnement géographique. D'une part, en effet, subsiste une rivalité héritée de l'ancienne ligne de partage entre langue d'Oc et langue d'Oil ; d'autre part, les difficultés économiques de Saint Etienne positionnent ces deux villes plus en concurrentes qu'en partenaires. **De ceci découle une moindre exploitation de la situation géographique du territoire**

On évite de faire référence à l'érosion démographique, moins virulente mais persistante, de ces dernières années, ce qui de façon non avouée, constitue **une résistance au traitement du problème démographique.**

L'arsenal d'Etat créé en 1917 fonctionne en milieu fermé (enceinte militaire), il n'a pas été soumis à la concurrence et s'inscrit peu dans l'environnement socio-économique en tant qu'institution bien qu'un nombre non négligeable de personnes qui y travaillent participent activement à la vie locale. **Les relations institutionnelles sont donc réduites** avec le plus gros employeur : GIAT industries.

III - Méthode de travail et processus de concertation

3.1 Fonctionnement et organisation du PACT urbain : cohésion et concertation

3.1.1 Les instances

La méthodologie de mise en oeuvre suit les préconisations formulées par la DIV et la DATAR dans une note du 1/03/1994. En effet la mise en oeuvre des PACT urbains s'articule autour de 3 instances.

Le comité de pilotage, instance politique décisionnaire. Il se compose, des représentants institutionnels (Etat, collectivités territoriales et locales) mais aussi, des Présidents des chambres consulaires et du coordonnateur responsable de l'équipe opérationnelle. Il assure la maîtrise d'ouvrage et se réunit 2 fois par an pour la programmation des actions et leur évaluation.

Le comité technique, qui assure la maîtrise d'oeuvre dont la mission est d'examiner et de débattre de l'avancement du PACT urbain. Il se compose des services de l'ensemble des institutions présentes au comité de pilotage et se réunit en principe 2 fois par an.

L'équipe opérationnelle, qui est chargée pour toute la durée du PACT urbain de l'animation, du suivi et de l'évaluation. Elle se compose du Directeur Général du District, coordinateur, responsable de l'équipe opérationnelle, de 2 chargés de mission et de 4 animateurs de groupes thématiques correspondant aux 4 volets du PACT urbain. Ces groupes de travail, présidé par un élu local, associent en tant que de besoin des organismes concernés non membre du comité technique.

Ces instances mènent de concert une action cohérente puisque chacune fait valoir clairement son rôle et sa fonction, le calendrier de son exercice, grâce à une information largement diffusée, base de la concertation, permettant à chacun, la plupart du temps, d'identifier le bon interlocuteur.

3.1.2 Les acteurs institutionnels, économiques et associatifs

Tous ces acteurs exercent une pluralité d'influences structurées autour du rôle pivot du District

Au niveau de l'Etat local, Préfecture et sous-préfecture se sont organisées en "guichet unique" dont l'ambition est de rationaliser la gestion de l'information -montante et descendante- relative aux PACT urbains (réunions interservices à la Préfecture et association systématique des services extérieurs, à Roanne).

Au niveau des collectivités territoriales, le Conseil Régional a mis sur pied une équipe qui suit les PACT urbains et fait montre d'une implication réelle, considérant le PACT comme la principale procédure de relation globale de l'Etat au territoire.

Le Conseil Général, de son côté, a délégué 2 chargés de mission qui suivent le PACT dans son rapport à la politique de la Ville. Ceux-ci font, néanmoins valoir la difficulté du Conseil Général (à majorité d'élus ruraux) à se positionner en milieu urbain et insiste sur la nécessité de faire apparaître d'avantage le Conseil Général comme un partenaire naturel.

Les partenaires économiques s'inscrivent fortement dans le PACT. Par exemple, les chambres consulaires (CCI, CM) sont représentées au comité de pilotage et ont participé à l'élaboration du PACT urbain. Celui-ci constitue un cadre général de travail contractualisé pour 5 ans, en sachant que le moteur, c'est l'Europe : la C.C.I., dans les volets tant sociaux qu'économique du PACT, soutient et mobilise entreprises et collectivités territoriales (Charte pour l'insertion et l'emploi, partenariat étroit avec la Mission locale). Dans un autre registre, les principaux organismes bailleurs ont participé à l'élaboration du PACT sur le plan du logement. Le Plan Local Habitat (1993) a constitué le fil directeur des réflexions. Une convention d'application du PLH a été passée entre l'Etat et le district qui fixe les moyens et les actions à engager.

D'une façon générale, n'était GIAT industries, qui constitue le plus gros employeur de la région et semble entretenir des relations difficiles avec le territoire, la majorité des partenaires économiques s'impliquent dans le PACT.

Les partenaires associatifs sont, de même, très présents. Ainsi, la Mission locale, créée en 1991, est associée à deux niveaux du PACT : elle participe au groupe de pilotage de la commission sociale et initie, aussi, des projets. Cette participation intensifie et élargit ses partenariats, ce qui contribue à résoudre les problèmes liés à l'insertion professionnelle.

Le PACT urbain apparaît en ce sens, comme un outil de pilotage qui permet de mettre à plat l'ensemble des projets et d'en identifier les aspects concurrentiels et complémentaires. Il a pu donner lieu à la "Charte partenariale Emploi-Insertion" qui a débouché sur le plan roannais d'insertion professionnelle.

Tous ces engagements s'inscrivent autour du District. Le District de l'agglomération roannaise, "partenaire des partenaires" est l'acteur-pivot.

Créé en novembre 1991 pour une durée de 5 ans renouvelable, le district consacre l'aboutissement d'une pratique ancienne de la concertation intercommunale renforcée par une dynamique de co-responsabilité des collectivités locales.

Les compétences globales du district sont définies dans ses statuts et s'articulent autour de 2 fonctions : rôle de mission concernant le développement dans sa globalité, rôle de gestion rationnelle des services publics.

En ce qui concerne le PACT, ces compétences servent 3 principes :

- . une véritable coopération intercommunale (jusqu'à la recherche d'un meilleur partage de la taxe professionnelle),
- . une approche globale et pluriannuelle des projets,
- . une volonté de coordonner les moyens humains et financiers.

Le district de l'agglomération roannaise se manifeste, alors, comme un pôle structurant. Il exerce d'une part, un rôle clarificateur en ce qui concerne les compétences de chaque catégorie de partenaire. Cette vertu clarificatrice du district se fonde sur un respect de la diversité des intérêts en présence. En effet, s'étant d'abord imposé à lui même la nécessité de distinguer ses compétences propres, il a, ensuite, diffusé l'information au niveau des différentes instances institutionnelles et des partenaires : ceci a donc incité, tout naturellement, les autres acteurs du PACT urbain à se positionner au regard de leur compétence respective. Dans ces conditions, chacun peut, alors, situer son action dans sa juste relation aux autres acteurs. D'autre part, cette logique de clarification est soutenue par une logique de contact qui privilégie les personnes plutôt que les institutions : le chargé de mission PACT du district dispose des coordonnées de tous les partenaires ; se développe une pratique d'invitations sur le terrain adressées aux personnes des services instructeurs (Préfecture et services extérieurs) ; pour aboutir par exemple à un tableau de bord assurant le suivi des projets, accessibles à tous les institutionnels.

Le district par son rôle clarificateur, mené dans une logique de contact humain, constitue donc bien l'acteur pivot du développement du territoire. L'importance de son rôle apparaît dans des signes certains : dans sa prorogation à durée indéterminée fin 1996 ou encore, dans son pouvoir attractif (une sixième commune, Villerest a ainsi rejoint le district en janvier 1997).

3.3 Une attention particulière à l'articulation des deux politiques

3.3.1 Un cadre

A l'initiative du District et dans le cadre du PACT urbain, une étude visant à réinterroger le contexte socio-économique du bassin d'emploi, d'évaluer les

actions et le fonctionnement des structures d'accueil de population en difficulté est commandée. Il s'agira, en particulier, de regrouper dans une "charte" l'ensemble des partenaires (District, représentants du milieu économique, Etat, collectivités territoriales) : c'est la "Charte partenariale Emploi - Insertion" qui a pour objectif de renforcer les interventions des acteurs sociaux et économiques en matière d'accueil, d'orientation, de mise en situation de conduite à l'emploi en engageant chaque signataire à agir dans son champ de compétence"(SCET, juin 1996).

Cette charte constitue donc un cadre d'attention veillant à concentrer le social et l'économique, en direction de l'emploi, dans les initiatives et les projets. En ce sens, un animateur, supporté financièrement par l'ensemble des partenaires est normalement chargé de veiller à l'articulation des deux politiques. Ce souci se manifeste, en particulier, dans une attention systématique portée à l'insertion pour chaque action, chaque "maître d'ouvrage" se demandant en quoi elle peut favoriser l'insertion. La "Charte partenariale Emploi - Insertion", résultat méthodique de la concertation initié par le district exprime ainsi une volonté délibérée de ne pas séparer l'économique et le social.

Cet exercice renforce ainsi le partenariat existant dans la mesure où il oblige les acteurs économiques (C.C.I., associations d'entreprises) à intégrer une exigence sociale et où il oblige les associations à intégrer une exigence économique.

Un problème se pose toutefois, au niveau de la mise en oeuvre pour des raisons de retard d'engagement : le poste d'animateur n'est pas pourvu et aucun lieu n'est prévu pour l'accueillir. La charte est donc un cadre qui exprime une volonté d'articuler les deux politiques, mais cette volonté n'est pas encore effective.

3.3.2 Un outil : les marchés publics

Depuis peu, les appels d'offres peuvent intégrer, la clause du mieux disant social, un critère supplémentaire de sélection, l'insertion, la citoyenneté. Ils constituent un moyen privilégié pour articuler la politique de l'aménagement et la politique sociale.

L'OPAC de Roanne a pu ainsi faire réaliser des travaux de réhabilitation de 80 logements avec l'AFIMAB par le biais du "mieux disant social". Ces travaux se sont déroulés de façon satisfaisante. pourtant, le recours, aussi souvent que possible, à cette clause dans les appels d'offres, exige un changement de mentalité de la part des entreprises qui est parfois malaisé : certaines d'entre elles peuvent ainsi interpréter ce nouveau critère de sélectivité comme une forme de concurrence déloyale.

A cet égard, il convient donc de développer encore la concertation et la lisibilité des méthodes de sorte que les nouvelles habitudes induites par le PACT urbain ne soient pas mal vécues.

3.3.3 Des acteurs

L'AFIMAB, dans le secteur du BTP, se distingue dans la mise en valeur de la clause du mieux disant social. Entreprise d'insertion indépendante, elle ne compte aucune institution dans son Conseil d'administration. Elle s'appuie sur un réseau de 180 entreprises artisanales du Bâtiment installées sur le périmètre. Elle développe une démarche commerciale en direction des donneurs d'ordres (les collectivités locales, les communautés de communes et les EPIC ...) et veille à l'utilisation de cette clause lorsqu'elle est opportune : sa démarche consiste en ce sens à prendre connaissance du programme des travaux prévus par les institutionnels, puis à déterminer avec eux quels sont les travaux propres à supporter la clause; enfin, à proposer son assistance pour sa mise en oeuvre tout au long du processus (conception, appréciation des réponses, suivi sur le terrain). Les entreprises d'insertion sur ce modèle incarne de façon personnifiée l'articulation de l'économique et du social ; c'est précisément leur objet. Cependant, là encore, le rôle des entreprises d'insertion peut être malvécu (en l'occurrence par la Chambre de Métiers), il convient donc à nouveau de développer une information qui permette d'apprécier leur rôle à sa juste valeur.

Principaux atouts des méthodes de travail et de concertation

Autour du District, porté par le dynamisme de son Président, Jean Auroux, aussi Maire de Roanne, se développe une pratique de **l'approche globale des problèmes de développement d'un territoire**.

Celle-ci se manifeste d'une part dans la transversalité de la politique menée : les 4 volets du PACT urbain (économique, social, urbain et habitat) sont significatifs à cet égard. D'autre part, elle se manifeste aussi dans **la volonté d'ouverture et de complémentarité** : sur le plan géographique le Contrat global de développement du Roannnais passé avec la Région permet sur des objectifs communs de conjuguer des moyens supplémentaires ; plus largement encore, l'agglomération roannaise s'inscrit dans un réseau de villes (FNVM, présidé par J. Auroux) et le réseau européen des entreprises d'entraînement (siège pour la France est à Roanne).

Le district a encore un rôle important en termes de **concertation et de contractualisation**. A l'exemple du District qui a défini ses propres compétences dans ses statuts (1993), **chaque partenaire a été amené à se positionner** par rapport à celui-ci. Ce processus de positionnement est un processus de clarification, préalable nécessaire à la concertation effective des partenaires. Il permet alors à chacun de distinguer les compétences respectives des acteurs en présence et de s'impliquer dans un processus de concertation : confrontation des points de vue, discussion et finalement, aboutissement à un certain nombre d'objectifs et de décisions dont la réalisation est distribuée à chaque partenaire suivant ses compétences reconnues, définies. Cette **dynamique de concertation** fondée sur

une **définition claire des compétences** stimulent la volonté de mobilisation et de responsabilisation des acteurs.

Enfin, on peut noter une **cohérence** certaine entre les différentes instances institutionnelles. Des réunions interservices sont en effet organisées tous les 15 jours, ce qui contribue à produire un discours plus harmonieux de la part des institutionnels, à travailler ensemble et dans le meilleur des cas, à produire des outils de travail communs - logiciel informatique de suivi des projets relatifs au PACT a, ainsi, été créé pour le district et la Préfecture. Cette "bonne entente" des institutionnels entre eux et, à l'intérieur même de chacune des instances contribue ainsi, à leur cohésion dans des circonstances les plus diverses.

Principales difficultés repérées

Paradoxalement, **le respect vertueux des procédures** de mise ne oeuvre du PACT urbain (circulaire du 1/03/1994) entraîne une **multiplication exponentielle des rencontres liées à la concertation** : réunions du comité de pilotage, réunions du comité technique, réunions de l'équipe opérationnelle, réunions des commissions thématiques, réunions interservices toutes ces rencontres qui devraient aller dans le sens d'une dynamique de concertation, réunissent en réalité, plusieurs fois des mêmes intervenants sur des sujets identiques, ce qui donne une impression de répétition, de piétinement et d'une procédure extrêmement complexe. Cette superposition de contacts, tout en augmentant les charges de travail de chacun, **nuît à la lisibilité** de la procédure.

Un problème aussi : le manque d'implication dans le PACT de GIAT industries, le plus gros employeur de la région (2300 personnes). Ce déficit tient essentiellement, à la nature de l'entreprise : GIAT industries, arsenal créé par l'Etat en 1917, est une enceinte militaire et de ce fait, soumise à la réglementation de son ministère de tutelle, la Défense. Elle est par là moins concernée par la concurrence et par les problèmes de mutations économiques que connaît la région. En revanche, indépendamment de l'institution en tant que telle, les hommes de GIAT industries participent activement à la vie associative.

IV - Projets et financement

4.1 Une dynamique de projet

4.1.1 Un principe : la responsabilité

Le District, dans le cadre de ses compétences et de la mise en oeuvre du PACT urbain, intermédiaire privilégié une fonction de "facilitateur" pour la réalisation des actions. Intermédiaire privilégié, il met toutefois l'accent sur la responsabilisation des "maîtres d'ouvrage" dans leur relation aux services instructeurs. Il ne se substitue en aucun cas aux "maître d'ouvrage". Ces derniers qui peuvent être statutairement de nature diverse (associations, chambres consulaires), gardent l'entière maîtrise de leurs projets et sont destinataires des subventions. Il leur appartient d'ailleurs, lorsque cela est nécessaire, de trouver les financements complémentaires.

Le district les accueille pour les aider à monter leur projet après avoir vérifié que les objectifs correspondent au développement du programme inscrit dans le cadre de référence. Puis, il transmet et suit les dossiers aux organismes instructeurs. D'un autre côté, le district informe, aussi, les organismes instructeurs sur les "maîtres d'ouvrage"(références, fiabilité) et se pose ainsi comme l'organisme charnière/relais/organisateur entre les différents acteurs. C'est dans ce but qu'il consacre de réels moyens à l'information des porteurs de projets potentiels grâce à différents relais (Mairies, Mission locale, C.C.I.).

4.1.2 Une organisation mobilisatrice

Les "maîtres d'ouvrage" potentiels sont consultés via des appels à projets à partir d'un formulaire mis au point avec les services instructeurs et suivant un calendrier arrêté en commun.

Les appels à projet sont adressés aux Mairies, aux centres sociaux, aux partenaires économiques et à tous les correspondants ayant déjà déposé des projets ou susceptibles d'en déposer qui ont été soit, financés, soit, non financés pour des raisons budgétaires mais qui correspondaient aux besoins et avaient été sélectionnés par le comité de pilotage.

Cette organisation pour la collecte des projets vise principalement à :

- . générer une dynamique de projets sur le territoire,
- . aider les opérateurs à respecter le calendrier de l'Etat plus contraignant que ceux de la Région et/ou du Département,

- . rationaliser la programmation annuelle en excluant les projets n'entrant pas dans les objectifs via une première instruction,
- . présenter aux financeurs un ensemble cohérent pour opérer les choix en fonction des priorités des communes et des contraintes budgétaires,
- . inviter les opérateurs à monter les dossiers qui ont quasi assurance d'être retenus.

Aujourd'hui, les appels à projets sont envoyés à plus de 46 "maîtres d'ouvrage". Ce chiffre a doublé depuis le début du PACT urbain. Il démontre une intensification de la dynamique de projet sur ce périmètre. Cette dynamique a, par ailleurs, permis à plusieurs associations de survivre et a entraîné la création de quelques unes.

4.2 Les mécanismes de financement

4.2.1 Effet levier en terme de moyens mobilisables

Le principal apport financier du PACT urbain est d'avoir classé son périmètre en objectif 2, ce qui a permis de mobiliser d'importants moyens européens : la région Rhône-Alpes compte trois territoires classés objectif 2 dont l'agglomération roannaise et totalise pour 1994-1999, 82 millions d'écus au titre du FEDER et 18 millions d'écus au titre du FSE, soit en moyenne 40MF pour chacun des territoires classés objectif 2. Mais, compte tenu des modalités de financement européens (cofinancement), de la diversité des financements mobilisables et de leur répartition par action en fonctionnement et/ou investissement, ces moyens ne suffisent jamais par eux-mêmes à financer les projets. C'est pourquoi les moyens attachés au PACT urbain ont participé à ces cofinancements. Dans ces conditions, il est difficile de préciser la part financière exacte du PACT urbain. Mais, en tout état de cause, ces moyens constituent, non seulement, un apport, si minime soit-il, mais surtout, ils permettent de coordonner les différents financements sectoriels. On a pu articuler, ainsi, plus souplesment les actions relevant de la politique de la ville et les actions relevant de la politique de l'aménagement du territoire.

Par contre, il est impossible de connaître les grandes enveloppes budgétaires, on sait qu'elles sont en diminution. Par rapport aux engagements financiers on ne sait pas du tout où nous en sommes.

On constate un manque d'implication des élus dans la technicité des mécanismes et dans l'écoute des priorités de l'Etat, on essaie de faire passer le message via des notes que les élus ne lisent pas.

4.2.2 La mise en oeuvre des moyens

Dans la mesure où le financement des actions peuvent obéir à une pluralité de procédures (chacune ayant ses contraintes propres), cela induit une ingénierie financière complexe pour les services instructeurs. En cas de non conciliation possible des contraintes budgétaires, le PACT urbain apparaît alors comme un élément de souplesse car il permet, au nom d'une logique plurielle de dépasser les éventuelles contradictions.

En revanche, cette complexité est parfois accentuée par un certain nombre d'incertitudes : connaissance imparfaite des grandes enveloppes budgétaires, des mécanismes de financements européens (DOCUP). En outre, cette pluralité de procédures rend les arbitrages difficiles : chaque financeur Etat, Région, Département souhaitent légitimement apparaître au premier plan dans les projets qu'ils financent. Ceci induit une logique d'exclusivité dans les cofinancements : on retrouve la plupart du temps une participation Etat / Collectivités locales, Région / Collectivités locales, Département / Collectivités locales ; mais, rarement une participation Etat/collectivités territoriales/collectivités locales. Dans tous les cas les collectivités locales sont mises à contribution, ce qui pose problème dans la mesure où elles ont de plus en plus de difficultés.

4.2.3 Des programmations annuelles décalées

Conséquences ultimes de la complexité des procédures, on éprouve des difficultés à coordonner leurs différents délais : entre la signature de la convention et l'arrivée effective des fonds, les délais sont très importants et provoquent des problèmes de trésorerie. Ces délais diffèrent d'un financement à l'autre et sont particulièrement longs pour les financements européens. Compte tenu de leur importance, cela interfère sur la gestion des projets et leur avancement.

Si de plus, cette incohérence dans les délais s'accompagnent de certains malentendus au sujet de la programmation annuelle : les uns l'entendent comme un programme de travail, les autres, comme programmation financière. Cela aboutit à des programmations annuelles décalées : on recommence une programmation alors qu'il reste des dossiers de la programmation précédente encore en cours d'instruction.

Principaux atouts de la dynamique de projet et des financements

En terme de dynamique de projet, une attention particulière est portée à la **circulation de l'information**. En effet, le District, sous l'autorité d'un élu chargé de la communication, s'est doté d'une véritable batterie d'outils de communication (sigle, signalétique, journal trimestriel, informations relayées

par les Mairies). Par là, il diffuse largement une information incitatrice et exploitable (indication des principales coordonnées) tant au niveau des porteurs de projets potentiels qu'auprès des services instructeurs. Cette "**animation**" qui vise à impulser des initiatives s'accompagne d'un suivi et d'évaluation rigoureuses (tableaux de bord de suivi). Tout ceci rend compte d'un nombre de projets en constante augmentation : il est passé de 40 à 100 entre 1994 et 1997. Ces projets par ailleurs, articulent de mieux en mieux les volets social, économique et urbain.

En terme de financement, le PACT urbain a un effet levier dans la mesure où il permet principalement **l'accès à des moyens nouveaux non négligeables** (fonds européens). En outre, le PACT urbain établit des **liens** entre les différents dispositifs, apporte une part, certes réduite, mais qui permet de "boucler" un budget, il permet, enfin, de financer totalement des projets de moindre envergure qui ne correspondent à aucun financement traditionnel.

Par ailleurs, la procédure PACT urbain, par sa complexité même nécessite un **apprentissage approfondi à l'ingénierie financière** pour la plupart des acteurs : les services instructeurs (DDE) ont en charge la préparation, l'organisation et l'animation de la réunion des financeurs ; le district et les "maître d'ouvrage" élaborent ensemble la définition du projet et de son budget.

Principales difficultés repérées

En terme de dynamique de projet, des interventions et **des initiatives** de l'Etat, non contestées mais **insuffisamment prévenues** : appels à projets thématiques nationaux, nouveaux dispositifs **viennent brouiller** le fonctionnement normal. L'Etat a pu par exemple, lancer des appels à projets en 1996 et 1997 sur les thèmes "développement des services public", "Paysages et intégration urbaine", "Intégration et transports publics", "Sécurité dans les commerces", des projets ont été initiés en ce sens qui ont été sélectionnés au Comité national.

Cette situation est ressentie comme une disqualification par les autorités intervenant sur le territoire dans la mesure où celles-ci ne sont pas prévenues suffisamment à l'avance pour s'associer de manière active à ces projets. Les "maîtres d'ouvrage" peuvent en outre exploiter cette situation à mauvais escient et exacerber la concurrence des différentes instances (locales, centrales). De la même manière, lorsque de nouveaux dispositifs sont engagés sans information préalable suffisante (mesure 14, FSE objectif3) ceci **tend à affaiblir la dynamique de projet au niveau du territoire**.

En terme de financement, le véritable problème tient surtout à la longueur et à la complexité de l'instruction. Complexité qui découle de celle déjà évoquée des financements eux-mêmes. Compte tenu des multiples contraintes administratives et de la diversité des services instructeurs les instructions sont

longues. Ainsi, il peut se passer, parfois, plus d'un an entre le dépôt d'un dossier en principe retenu et, la réception de l'arrêté des services instructeurs. Entre temps, la situation peut avoir changé, ainsi que certains critères ce qui nécessitera en principe, la reprise de l'ensemble du dossier. Ajoutons qu'une fois l'arrêté officiel du contrôle financier donné (accord final), les délais sont encore considérables jusqu'à la réception des fonds. Ce processus laborieux s'applique à tout financement quelque soit la hauteur des fonds sollicités. Ce phénomène qui pèse sur les services instructeurs eux-mêmes affecte le dynamisme dont est porteur le PACT urbain et pose des difficultés de trésorerie aux "maîtres d'ouvrages" porteurs de projet.

IV - La dynamique intercommunale

Le "PACT urbain du District de l'Agglomération Roannaise" fortifie le lien intercommunal. Sur le périmètre le district avait déjà suscité un certain sentiment d'appartenance intercommunale : le PACT urbain a simplement permis de concrétiser plus vite.

L'influence du PACT urbain se manifeste de deux manières :

- dans le PACT urbain, la démarche de l'Etat consiste à s'adresser aux territoires en terme d'intercommunalité : ce regard de l'Etat suggère un déplacement d'optique (du communal à l'intercommunal), qui se produit effectivement sur les périmètres concernés. Ainsi, dans la cadre de la mise en oeuvre de la procédure, les élus envisagent de plus en plus fréquemment les actions dans le cadre plus large de l'intercommunalité. Ce qui peut donner lieu à des expérimentations nouvelles : la détermination dans le cadre du district d'un taux identique de la taxe professionnelle sur de nouvelles zones d'activité témoigne d'une volonté d'harmoniser globalement le taux de la taxe professionnelle. "Nous n'avons pas encore réussi à harmoniser les taxes professionnelles, mais nous y travaillons". La population aussi est associée à ce changement d'optique (communication).
- la clarification des compétences induite par le PACT urbain (cf. supra) permet en même temps de poser leur partage de façon problématique. Le district est compétent en matière de développement économique et d'habitat, les communes sont compétentes pour les questions sociales et l'aménagement. Cette distribution des compétences fait du même coup apparaître ses limites, les communes conçoivent ainsi que tout en ayant la maîtrise de certains domaines, le succès de leur action dépend toujours d'un ensemble plus large. La politique sociale, par exemple, qui relève de la commune doit s'intéresser dans son propre intérêt à une mise en oeuvre globale : si avant le PACT urbain il existait une disparité de traitement des dossiers RMI d'une commune à l'autre, un travail de concertation a été mené pour aboutir à la création de "guichets uniques" sur tout le périmètre du district de façon à harmoniser les procédures d'instruction, de suivi et d'accompagnement. Le PACT urbain induit donc un partage clair, mais non rigide des compétences.

L'intercommunalité, bien engagée, suppose d'aller plus loin encore en termes de moyens et de pouvoir délégués au district, les habitudes sont longues à changer il faudrait trouver des incitations fortes : le PACT urbain en est une ; elle pourrait être plus déterminante dans le cadre d'une convention district-communes sur la durée du PACT urbain.

V - Les attentes exprimées

Donner au programme des appellations plus proches de la compréhension des habitants et des élus dans la mesure où l'objectif est la mobilisation des personnes et leur implication dans un projet collectif. Le mot PACT prête à confusion ou est ressenti comme un terme "technocratique", ce qui instaure une distance entre les hommes et la démarche.

Concertation dans l'élaboration du cadre de référence trop limitée aux décideurs économiques et institutionnels, ce qui accentue l'image "venue d'en haut" du PACT urbain.

Trouver des procédures de simplification : une instance de décision et une instance opérationnelle. La complexité décourage ou enferme, ce qui est à l'inverse des objectifs du PACT urbain.

Eviter de devoir créer une institution pour chaque procédure : la politique de la Ville inclue les PACT urbains et les Contrats de Ville.

Etablir des calendriers de réunions plus pertinents qui ne se superposent pas avec d'autres rencontres réunissant les mêmes acteurs sur les mêmes objets.

Intégrer les élus locaux dans la mise en oeuvre, pour cela les sensibiliser aux procédures (impression qu'ils suivent de loin).

Les projets se multiplient mais les acteurs impliqués sont peu variés. La dynamique de projet doit plus mobiliser les entreprises et associations d'entreprises.

Une mise en oeuvre fiable des dispositifs serait souhaitable : il y a trop de décalages et d'incertitudes entre la sélection et le financement effectif des projets. Ce qui nuit à la confiance, base de la contractualisation.

Clarifier les contraintes de manière à ce qu'un maximum d'acteurs accèdent au même niveau d'information indispensable, ce qui permettrait de simplifier le fonctionnement et de le rendre plus efficace.

Les moyens financiers spécifiques au PACT urbain devraient être réservés à des actions qui ne peuvent pas être financées par d'autres lignes et/ou dispositifs.

Un périmètre pertinent mais exclusif, il pourrait être plus ouvert sur l'extérieur, attirer les talents, et les communes ce qui lui permettrait de se constituer comme un véritable centre au sein d'un développement global.

La reconnaissance de l'échelon intercommunal suppose une délégation de compétences, il faut trouver des incitations fortes pour faire apparaître l'intérêt que peut avoir pour les communes l'action au niveau intercommunal. Le PACT urbain pourrait être une forme d'incitation systématique à l'intercommunalité pendant une période probatoire.

Le PACT urbain devrait entraîner une autre façon de travailler entre les collectivités locales et l'Etat, ce qui contribuerait à l'évolution des mentalités. "On a l'impression que l'Etat a délégué aux collectivités locales, le soin de choisir, mais qu'il veut garder un oeil sur ce qui est fait quelque soit la hauteur des moyens engagés."

Porter un regard critique sur l'ensemble des politiques contractuelles : elles sont trop nombreuses et tendent à s'annuler l'une l'autre.

ANNEXES

Grille d'entretien

Liste des personnes rencontrées et/ou interviewées

GRILLE D'ENTRETIEN

"Institutionnels"

Rapide présentation de la mission

I. CONNAISSANCE GLOBALE DU PACT

1. Selon vous quels sont les principaux objectifs attachés au PACT urbain ? Quel est son périmètre ?

2. Par rapport à ces grands objectifs, pourriez-vous me dire quelles sont les principales actions en cours ? Sur quel périmètre d'intervention au plan territorial ?

3. Pourriez-vous me décrire brièvement la manière dont le PACT urbain est mis en oeuvre sur le territoire ?

Avec qui ? Quels sont les principaux acteurs du PACT urbain ?

4. Si vous en avez connaissance, pouvez-vous me faire un rapide historique de la manière dont il a été élaboré ?

Relances : établissement du diagnostic, des perspectives, principales concertations, principaux arbitrages

5. Dans le cadre de vos activités, en quoi consistent vos principales responsabilités et fonctions dans la mise en oeuvre du PACT urbain ?

Comment vous situez-vous dans l'organisation générale ?

Depuis combien de temps exercez-vous votre activité actuelle ?

6. Selon vous, qu'est-ce qui caractérise le PACT urbain par rapport à d'autres dispositifs sur le territoire ?

(récit libre)

Relances : En quoi est-ce différent des autres dispositifs ?

En quoi est-ce semblable aux autres ?

II. RESULTATS PRODUITS SUR LE TERRAIN

7. Pouvez-vous me dire brièvement quels sont ses principaux effets/résultats produits sur le territoire depuis son implantation ?

(récit libre)

Relances : Et plus précisément, en ce qui concerne :
Création/renforcement de partenariats,
Dynamique de projets sur le territoire,
Coordination et valorisation de moyens,

Nous allons reprendre dans le détail chacun de ces grands thèmes

II.1 . Organisation et partenariat sur le terrain

8. Quels sont vos principaux interlocuteurs/partenaires dans la mise en oeuvre du PACT urbain ?

Parmi eux, certains sont-ils "incontournables"? Lesquels ? En quoi ?

Avant l'implantation du PACT urbain, aviez-vous l'habitude de travailler avec eux ?

9. Avez-vous eu de nouveaux interlocuteurs ou renforcé certains partenariats préexistants?

Si oui, lesquels ?

- a/des associations,
- b/d'autres administrations (services extérieurs de l'Etat, collectivités territoriales)
- c/des entreprises ou leurs représentants,
- d/des organismes privés intervenant dans le développement local,
- e/des collectivités locales et/ou regroupements communaux,
- f/des établissements publics, SEM,
- g/des organismes bailleurs.

Comment les avez-vous identifiés ? Comment êtes-vous entré en contact avec eux ? Qui a pris l'initiative ?

En quoi ces nouveaux partenariats sont-ils nécessaires à la mise en oeuvre du PACT urbain ? Quel est leur apport ?

Qu'est-ce qui, dans le mode de fonctionnement du PACT urbain, a pu favoriser l'élargissement de ce partenariat ?

Si non, pourquoi ?

10. Pourriez-vous concrètement me décrire de quelle manière vous travaillez avec vos principaux interlocuteurs/partenaires dans la mise en oeuvre du PACT urbain ?

(reprendre les principaux partenaires)

Relances : rechercher la nature des relations, les complémentarités des logiques institutionnelles ou non, coordination des moyens

11. Si vous deviez faire le bilan, pourriez-vous me donner vos principaux points de satisfaction concernant le fonctionnement de ce partenariat pour la mise en oeuvre du PACT urbain ?

Plus précisément, pourriez-vous me donner un exemple de partenariat réussi. Quels sont les principaux ingrédients de cette réussite ? (Qu'est-ce qui fait que ça marche)

12. Pourriez-vous me donner vos principaux points d'insatisfaction concernant le fonctionnement du partenariat

Pourriez-vous me donner 1 exemple de partenariat présentant de nombreuses difficultés. Lesquelles ? Quelles en sont les raisons ?

13. Selon vous, que faudrait-il faire pour améliorer l'efficacité de ce partenariat ?
Et en priorité ?

II.2 . Dynamique de projets et d'actions

14. De manière générale, quelle appréciation portez-vous aujourd'hui sur les résultats des actions/projets liés au PACT urbain, en matière de :

Implantation d'entreprises, création d'activités économiques,
Animation du tissu économique local,
Accès à l'emploi par la formation qualifiante ou le développement d'activités économiques,
Amélioration du cadre de vie,
La participation des jeunes, leur formation,
Partenariats entreprises/acteurs locaux,

15. Parmi les actions que vous connaissez le mieux (ou dont vous assurez le suivi), pourriez-vous me décrire brièvement 1 action particulièrement réussie :

Quels sont ses objectifs
Pourquoi avait-elle été retenue
Qui sont les opérateurs et les bénéficiaires
Les moyens mobilisés, les partenaires, le calendrier
L'état d'avancement et les principaux résultats

16. Selon vous, qu'est-ce qui a facilité sa mise en oeuvre/sa réalisation ?

17. Pourriez-vous me décrire 1 action qui a des difficultés à aboutir, à se réaliser ?

Quelles sont ses principales difficultés de réalisation (rechercher l'ensemble des freins).

18. A votre connaissance, existe-t-il des points de rencontre, des articulations entre les actions sur le terrain ? Lesquelles ? Quels changements génèrent-elles ? (exemple précis)

20. Ces actions ont-elles généré de nombreux projets ? (exemples précis)
Savez-vous pourquoi ?

21. Plus généralement, le PACT urbain a-t-il fait évoluer des actions ou suscité des changements ?

22. Comment faites-vous connaître les possibilités qu'offre le PACT urbain sur le territoire ? Cette communication vous paraît-elle satisfaire aux besoins du territoire ? En quoi ?

Savez-vous comment les principaux opérateurs engagés dans les actions et les projets ont-ils eu connaissance du PACT urbain ?

23. Quels ont été les apports spécifiques du PACT urbain en matière de développement de projets sur le territoire ?
(récit libre)

Qu'est-ce qu'il a changé ? (en terme de dynamique de projets, type et qualité des opérateurs, coordination entre opérateurs, impact)

Qu'est-ce qu'il n'a pas changé ?

24. Existe-t-il des complémentarités entre des actions inscrites au PACT urbain et des actions inscrites dans d'autres dispositifs ? (exemples précis)

II.3 . Coordination et valorisation de moyens

25. Connaissez-vous les financements liés au PACT urbain ? Vous ont-ils permis de réunir et de mobiliser des moyens supplémentaires, par rapport à ce qu'aurait obtenu le territoire sans ce programme ? Lesquels ? (exemples précis)

26. Pourriez-vous me donner votre appréciation de l'organisation du PACT urbain. Vous paraît-elle adaptée au territoire et aux objectifs poursuivis ? Vous semble-t-elle efficace ? (exemples précis)

Quels sont les principaux points de force de cette organisation ?

Si non, en quoi n'est-elle pas adaptée ?

A quelles principales difficultés avez-vous été confronté ?

Que faudrait-il faire pour l'améliorer ?

27. Et plus précisément, comment les différentes logiques administratives arrivent-elles à se rencontrer pour faire aboutir les objectifs du PACT urbain ?
(récit libre à partir d'1 ou 2 exemples précis)

Relances : Principales difficultés identifiées,
Principaux éléments facilitateurs.

28. Comment les différents financements sont-ils coordonnés et arrivent-ils à converger en fonction du programme d'action ?
(reprendre les exemples précis)

Relances : Harmonisation des calendriers et des modes de financement

29. Par rapport aux exemples que vous venez de me donner, sur quoi a principalement porté la concertation entre les différents financeurs ?

Quels étaient les points sensibles ? Quelle solution a été trouvée ?
Y-a-t-il eu arbitrage ? Quelle logique l'a emporté ?

30. Finalement, quelle appréciation portez-vous sur la complémentarité des structures et des outils sur le territoire ?

Qu'est-ce qui marche bien ?

Qu'est-ce qui ne marche pas bien ?

31. Comment est assurée la coordination de l'ensemble des compétences ?

Y-a-t-il des éléments facilitateurs ?

Y-a-t-il des freins ?

III. BILAN

32. Si vous deviez dresser le bilan des principaux résultats produits par le PACT urbain sur le territoire, que diriez-vous ?
(récit libre)

Relances :

Concernant ses effets leviers, les complémentarités,
Les projets qu'il a suscité, contribué à réaliser, les résultats sur le développement local du territoire,
La manière dont est réalisée l'approche globale du territoire,
Les partenariats.

33. Faire lister les principaux points de force et les hiérarchiser

34. Faire lister les principales difficultés et les hiérarchiser

35. Avez-vous des attentes à formuler ?

36. Si vous en aviez le pouvoir, que feriez-vous pour améliorer l'ensemble du programme ? Pour quels meilleurs résultats ?

HENIN-CARVIN

SGAR

François COUTEL (chargé de mission suivi des PACT urbains)
Christian RAULT (chargé des questions Emploi)
Rose SECQ (correspondante DIV)
Monsieur FONTAINE (cellule évaluation)

Préfecture Pas-de-Calais

Hervé Legrand (correspondant DIV)

Sous Préfecture de Lens

Madame VANCOUVELAERT

Services extérieurs de l'Etat

Maryse DECQ, DDASS du Pas-de-Calais
Madame KASZYNSKI, DRE

Services de la Région Nord-Pas-de-Calais

Monsieur ZIBOVITCH, DPUR
Madame TALLEMENT, DCSS
Dominique BECQUART responsable de la mission "Quels outils et quels dispositifs pour l'aménagement du bassin minier, 1997

District

Patrick SZALECKI, chef de projet d'Agglomération
Le responsable du développement économique

Nord-Pas-de-Calais Développement

J.M. COULIER

FORBACH

SGAR

Pierrette GRANDEMANGE
Jean-Damien PONCET

Préfecture de Moselle

Jacques GOURY

Sous Préfecture Forbach

Monsieur LE MENN sous-Préfet
Monsieur PRACHE, ingénieur DDE
Monsieur JEANNEAU

Conseil Régional

Anne-Marie HERBOURG, adjointe au Directeur des services Aménagement du Territoire et directrice IL2E (Institut Lorrain d'Etudes et d'Evaluation),
Marie-Claude MALHOMME, responsable des études "Aménagement du territoire" à IL2E

District Forbach

Monsieur PREVOT, responsable du développement économique

Mairie de Forbach

Monsieur STIRNWEISS, le Maire et président du District depuis 1995.
Monsieur JUNG, secrétaire général
Monsieur HELMER, directeur des services

Comité d'expansion / CAPEM

Monsieur Louis EXERTIER, chargé de mission développement local, plus particulièrement responsable de la Moselle Est

Houillères du Bassin de Lorraine

Monsieur CASADAMONT, directeur des services immobiliers et président des FMC (OPAC)

Association Sociale du Bassin Houiller, ASBH

Monsieur BARTOLI, directeur de projet MOUS rémunéré par ASBH

Mission locale du Bassin Houiller

Madame MERTES, directrice de la Mission locale en 1989.

EPML

Stéphane MUSIKA, directeur des services

Monsieur CHARPENTIER, chef de service "Bassin houiller"

SYNERGIE, pépinière de Moselle Est

Monsieur CONTINI, directeur

ODACE - Moselle Est

Monsieur Jean-Marie ZELUS, animateur

ROANNE

SGAR

Monsieur Michel PROST

Préfecture

Monsieur PEYRE, directeur des actions interministérielles et européennes,
Madame PELLET, chef du bureau des finances et de la programmation,
Madame de VILLERS, responsable PACT de Roanne

DDE

Alain MENNERON, ingénieur DDE, chargé de la politique de la ville
Madame MOSLIER, chargée de mission

Sous Préfecture

Monsieur SAUVANNET, secrétaire général
Madame SOUCHON, chef du bureau des affaires économiques

Conseil Régional

Madame GRAS-PLOUVIER responsable politique ville.

Conseil Général

Madame GARNIER, chargée de mission Aménagement du Territoire,
Monsieur CAPITAN, Protection Sociale, territoire du Roannnais,

District

Monsieur J.M. THIEFFINE, Directeur général, coordinateur responsable de l'équipe opérationnelle,
Virginie MAISSE, chargée de mission PACT urbain
P. PRUD'HOMME, responsable développement économique
Madame CAMACHO, chargée de mission transports urbains, habitat, tourisme,
Monsieur JAYOL, ancien Maire de Riorges, conseiller municipal de Riorges,
Vice Président du District

Mairie de Roanne

Monsieur Jean AUROUX
Monsieur DIALLO, chargé de mission ville
Madame JOFFRE, assistance sociale RMI

Plate forme locale des métiers du bâtiment

Monsieur MARSAIS, directeur général

OPAC

Monsieur SAUVIGNET, directeur général

CCI

Monsieur PAPUT, responsable "Développement local"

FAS

Monsieur CASTELLAN, responsable Loire et Auvergne

Mission locale

Monsieur GOUY, directeur