

INTERFACE

SARL au Capital de 50 000 F

DATAR - DIV

PACT Urbains

Mission d'évaluation du dispositif à partir de 3 sites

BASSIN MINIER D'ALÈS EN CÉVENNES

VALLÉE DE LA MEUSE DANS LES ARDENNES

BASSIN POTASSIQUE D'ALSACE

Rapport de synthèse

mars 1998

DATAR / Mission suivie par Mme Sabine THIBAUD

DIV / Mission suivie par Mme Liliane PIOT

Sommaire

I- Présentation de la mission	p.3
II- La méthode	p.6
III- Une très forte contextualité des sites retenus	p.10
IV- L'analyse :	
. IV-A Pact-Urbains et cohérence des différentes politiques publiques / l'organisation de l'Etat	p.24
1-coexistence de multiples périmètres	p.24
2-interférences des politiques publiques	p.31
3- un dispositif peu animé par l'Etat central	p.40
. IV-B L'articulation Pact-Urbains / Territoires / Thématisques d'actions et de projets	p.45
1-PACT Urbain, cadre de référence pour l'action locale	p.46
2- transversalité et logiques thématiques	p.52
3- l'articulation DSU/Développement économique	p.55
Conclusion et Préconisations	p.58
Annexe 1 : Interlocuteurs	p.68

I- Présentation de la mission

La mission d'évaluation de terrain que nous a confiée la DATAR, en coordination avec la DIV, concerne trois sites ayant en commun de bénéficier chacun du dispositif de politique publique PACT Urbain (Programme d'Aménagement Concerté du Territoire). Il s'agit du Bassin Minier d'Alès en Cévennes, du Bassin Potassique d'Alsace, et de la Vallée de la Meuse dans les Ardennes. Chacun de ces sites possède bien évidemment une spécificité propre dans un contexte donné et a, en conséquence, adapté le programme PACT Urbain dans son contenu et ses modalités opératoires en fonction d'un certain nombre de facteurs locaux.

Cette mission d'évaluation qualitative a pour objet de rendre compte, en s'appuyant sur la réalité locale que représente chacun des trois sites, de l'impact de ce dispositif de politique publique et de son effet "bras de levier".

Impact en terme de développement, développement tout à la fois urbain, économique, et social, le PACT Urbain résultant en effet d'une volonté de croiser la politique d'Aménagement du Territoire et la Politique de la Ville, et portant comme ambition de favoriser le décloisonnement et la transversalité au plan local.

Impact également en terme d'inscription territoriale, donnant à ce mot "territoire" plusieurs acceptations. Territoire entendu au sens de périmètre, de nature géographique ou administrative, mais aussi au sens d'espace de légitimité des différents acteurs, territoire également champ d'action, au travers de telle ou telle

thématique privilégiée localement par le programme PACT-Urbain.

Le contexte de cette mission est celui de la perspective d'un nouveau contrat de Plan à élaborer prochainement et répond donc au besoin d'avoir une vision, à mi-parcours de l'actuel CPER, de ce dispositif de politique publique, dont on ne sait pas encore s'il sera prolongé ou reconduit dans une configuration nouvelle. Le travail mené doit pouvoir, à ce titre, contribuer à alimenter une réflexion plus générale menée sur l'effet territorialisé de l'action publique.

Ce travail d'investigation, mené sur le terrain (6 sites étudiés répartis entre deux bureaux d'études) a, d'une part, toute légitimité à nourrir le travail en cours mené dans le cadre de la politique d'Aménagement du Territoire, dans l'optique d'une politique nationale sur les pays, les agglomérations et les systèmes urbains susceptibles de définir des nouvelles échelles territoriales (cf CIADT du 15 décembre 97) ; à nourrir, d'autre part, le travail mené par la DIV à laquelle il peut apporter un éclairage complémentaire lui permettant d'alimenter sa contribution dans le cadre de la mission confiée à Jean-Pierre SUEUR sur la Politique de la Ville et de la mise en oeuvre des préconisations.

La problématique, telle que nous l'avons construite conjointement avec la DATAR et la DIV, a été formalisée puis reformulée à partir d'un certain nombre de points majeurs que nous avons mis en avant dans nos entretiens et nos analyses :

- les actions et les projets : une analyse appréhendée à partir de la logique des acteurs et de la cohérence des outils.

- les périmètres, pertinence des périmètres eu égard à l'action, au projet et aux autres échelles de décision et d'intervention.
- l'articulation entre les différents dispositifs de politique publique ; la manière dont cette articulation est mise en oeuvre, les difficultés rencontrées, les différents échelons territoriaux auxquels elle renvoie.
- les effets des différents dispositifs de politique publique et leur impact respectif au plan territorial ; une approche en terme d'économie globale du territoire en question.
- une interrogation, au travers des PACT Urbains, dans la stratégie de positionnement des territoires pour l'action publique, sur l'articulation Développement Social Urbain / Développement Economique.
- la place respective accordée dans le développement économique à la dimension endogène et exogène et l'implication des acteurs composant le tissu économique dans le développement du territoire.
- le degré de prise en compte du programme PACT par l'échelon régional dans la stratégie d'intervention publique en matière d'aménagement et de développement.

* *

*

II- La Méthode

1- Une approche par les logiques d'acteurs

Le parti-pris, de nature méthodologique, adopté dès le départ, a consisté à considérer les logiques d'acteurs comme déterminantes dans l'analyse, et à les privilégier clairement dans notre approche.

Elles ont été appréhendées autour d'un double questionnement :

- le positionnement, dans le jeu d'acteurs local, de chacun des acteurs par rapport à l'instrument de politique publique que constitue le PACT Urbain lui-même ;
- la place et la compétence qui revient à chacun dans son positionnement par rapport à un champ déterminé de l'action locale, économique, sociale ou d'aménagement urbain.

Le choix a été retenu d'interroger, d'une part, ceux qui font vivre le dispositif ou la démarche PACT-Urbain, ceux qui l'animent ou y apportent leur contribution, d'autre part, d'aller à la rencontre d'acteurs institutionnels ou techniques, même s'ils semblaient a priori peu ou pas impliqués dans le dispositif, mais parce qu'ils sont néanmoins concernés, de notre point de vue, par l'ambition du PACT Urbain. L'absence d'implication forte de certains acteurs est bien évidemment en tant que telle, un élément de l'analyse qu'il importe de pointer.

Dans notre première étape, les contacts locaux ont ainsi été pris

- au plan administratif, avec les SGAR, les chargés de mission, puis les interlocuteurs désignés et pertinents, Préfets, DDE, sous-préfet, etc. selon les sites.
- au plan politique, avec les élus des Communes et de leur groupements, ainsi qu'avec ceux des Conseils Généraux.
- au plan technique, avec les équipes techniques des communes ou des structures intercommunales, qu'elles soient placées auprès d'un sous-préfet ou d'un préfet, ou issues d'outils spécifiques (ADIRA, SODIV, ...), également avec les équipes techniques des conseils généraux et régionaux (Aménagement du Territoire, Développement Social Urbain, Développement économique).
- avec les milieux économiques et de l'insertion, à la fois institutionnels, tels que les chambres consulaires ou les unions patronales, et entreprises ou associations en direct ; sur le Bassin Potassique, un représentant syndical a également été interrogé.
- avec les équipes en charge du Développement social Urbain ou de la Politique de la Ville, rattachées ou non au programme PACT Urbain.

2- Un regard d'expert sur les positionnements

En référence à l'analyse systémique, nous considérons que chaque territoire produit un système d'acteurs local, lui-même interagissant avec le territoire en question. En fait, nous le verrons plus loin dans l'analyse, sur chaque site PACT Urbain, c'est non pas d'un territoire dont il s'agit, mais bien de plusieurs territoires.

Plus de 70 contacts pris, des entretiens menés téléphoniquement ou de visu avec une cinquantaine d'acteurs, nous ont permis de porter, à partir d'une grille d'entretiens élaborée préalablement (cf notre premier rapport d'étape), un regard extérieur ciblé, de nature essentiellement qualitative, porté sur les positionnements respectifs des acteurs locaux et des représentants de l'Etat, et de forger ainsi notre analyse. Le fait que nous ayions été introduits ou reçus par telle ou telle personne au sein d'une structure ou administration donnée, tout comme le fait que, malgré notre insistance , nous n'ayions pu nous entretenir avec certains acteurs, est, de toute évidence pour nous un indicateur de l'appropriation, de la prise en considération ou de la distance à l'égard du programme PACT-Urbain.

3- Trois étapes de travail

Trois étapes de travail ont été structurées de la manière suivante :

. Etape 1 : Cadrage préalable, investissement de méthode et de contenu

- Analyse documentaire (conventions PACT-Urbain, bilans établis à mi-parcours du XIème Plan, documents de contractualisation tels que contrats de ville, ou zone franche urbaine ou Programmes d'Initiative Communautaire, ou reconversion, etc..., documents complémentaires de nature plus technique ou opérationnelle selon les sites).
- Repérage et typologie des interlocuteurs à privilégier, premiers contacts et entretiens téléphoniques.
- Elaboration de grilles d'entretiens, problématique d'ensemble, spécificités de chaque site.

Nous nous permettons de renvoyer pour ce qui concerne le contenu de cette première étape au document de synthèse datant du mois d'août 97 figurant en annexe.

. Etape 2 : Investigation menée sur le terrain pour les trois sites retenus

- Bassin minier d'Alès en Cévennes
- Bassin potassique d'Alsace
- Vallée de la Meuse dans les Ardennes

. Etape 3 : Production de l'analyse

III - Une très forte contextualité des sites retenus

Si c'est bien de la place de l'Etat central que sont interrogés, dans cette mission, les programmes PACT-Urbains et, en tant qu'instruments de politique publique, qu'ils sont analysés dans leur impact, il importe néanmoins, avant de rendre compte des éléments d'analyse qui nous semblent les plus déterminants, à partir de nos investigations sur le terrain, de faire état de ce qui nous est apparu comme une très forte contextualité liée à chacun des trois sites dont nous avons eu la charge, le Bassin Potassique en Alsace, le Bassin minier d'Alès, la Vallée de la Meuse dans les Ardennes.

Plusieurs facteurs contribuent à la spécificité de chaque configuration locale.

Il est ainsi possible de relever :

- des périmètres peu comparables en terme géographique et démographique,
- des contextes politiques locaux spécifiques à chaque site,
- des structures et des supports juridiques variables pour le PACT, dans chaque cas,
- des équipes techniques de configuration diverse,
- des configurations non homogènes de l'organisation de l'Etat local et des postures très différencierées selon les territoires,
- une implication inégale des SGAR dans le dispositif.

1 - Des périmètres peu comparables en terme géographique et démographique

Variant de 12 à 150 communes, englobant une population allant de 60 000 à 200 000 habitants, il est clair que les périmètres des 3 sites que nous avons étudiés sont peu homogènes.

De l'ensemble des PACT Urbains à l'échelle nationale, le PACT Urbain de la Vallée de la Meuse est le plus étendu en superficie (4 000 km²). Il s'étend sur 150 Km de vallée, correspondant à 200 000 habitants ; 6 zones opérationnelles distinctes ont été définies, chaque zone regroupant plusieurs communes, 150 communes au total sont associées dans la démarche PACT Urbain de la Vallée de la Meuse.

Le PACT Urbain du Bassin minier d'Alès, comprend, lui, 12 communes rassemblant plus de 130 000 habitants, constituant un périmètre auquel ne correspond aucune structuration intercommunale spécifique.

Sur le Bassin Potassique, ce sont 60 000 habitants, répartis également sur 12 communes, toutes membres de la Communauté de Communes, qui constituent l'aire du programme PACT Urbain.

2- Des contextes politiques locaux spécifiques à chaque site

Selon les cas, les contextes politiques locaux dessinent des frontières à l'intérieur du périmètre du PACT ou, au contraire, l'assimilent en se l'appropriant. C'est un deuxième élément de différenciation qui apparaît assez fortement.

La Vallée de la Meuse a connu de grandes difficultés au moment de la signature du PACT Urbain 2ème génération, celui du XIème Plan, dont le Conseil Général des Ardennes s'est d'ailleurs retiré après une domination assez forte au cours de la période antérieure. De plus, certaines communes, Charleville-Mézières en fait partie, semblent n'avoir pas encore fait le choix d'un développement intercommunal concerté. Charleville-Mézières est pourtant chef lieu d'une agglomération composée de 10 communes qui constituent la zone opérationnelle 3 du PACT Urbain. Les présidents des structures intercommunales correspondant aux 6 zones opérationnelles du PACT, élus locaux, ne sont réunis que depuis tout récemment dans une structure, encore informelle, la "Conférence des Présidents". On peut constater, en les écoutant, qu'ils n'expriment pas un point de vue homogène à l'égard du PACT Urbain mais plutôt spécifique par zone, se partageant encore entre une vision négative à l'égard d'une politique "guichet" peu porteuse de développement, et une vision plus positive, mettant en avant les effets d'entraînement que le PACT a suscités et permis d'ores et déjà.

Sur le Bassin minier d'Alès, une configuration tout à fait différente est apparue du fait d'un nouvel équilibre politique depuis les dernières élections. Le comité de pilotage du dispositif PACT Urbain, qui réunit 12 communes, compte, parmi ces 12 communes, sept communes qui se sont associées dans le cadre d'une communauté de communes, structure intercommunale apparaissant d'un poids local croissant et décisif, il s'agit de la Communauté de Communes du Grand Alès. Le périmètre du PACT Urbain se décompose donc, de fait, en deux périmètres, celui de la Communauté de Communes, d'une part, et celui des cinq communes qui n'en font pas partie, d'autre part.

Si douze communes également composent le PACT du Bassin Potassique, le contexte local a permis de fortement identifier et d'associer le PACT à la Communauté de Communes, et réciproquement, Communauté de Communes dont le président est un leader au plan politique, candidat à la députation, opposant de l'actuel député, lui-même Président du Conseil général.

C'est donc encore un contexte politique bien spécifique qu'illustre ce cas, ne ressemblant à aucun des deux autres, et probablement à aucun des cinq autres, si l'on fait référence aux trois autres sites étudiés parallèlement à notre mission.

De façon commune à l'ensemble des trois sites étudiés, on peut noter une relation souvent difficile à gérer entre les communes et les Conseils Généraux dans le cadre de la mise en oeuvre des PACT Urbains. D'une part, les départements sembleraient plus soucieux d'une répartition équitable

des "bénéfices" du PACT entre les différentes communes relevant de son périmètre, que de l'émergence d'un projet de développement à une échelle intercommunale à laquelle ils contribueraient. D'autre part, les départements, au travers des compétences qui leur sont dévolues, ne se sentent pas concernés à part égale par les différents aspects que peut recouvrir le dispositif PACT Urbain lui-même dans sa mise en oeuvre, et auraient tendance à le détacher de sa configuration territoriale d'ensemble.

3- Des structures et des supports juridiques variables pour le dispositif PACT Urbain

Le choix, sur chaque site, du support juridique adopté pour la gestion du PACT Urbain révèle, là encore, une hétérogénéité de situations.

La Vallée de la Meuse, dans le dispositif opérationnel PACT Urbain, s'est structurée autour de 6 zones géographiques opérationnelles. Chaque zone a été dotée d'une structure intercommunale, dans certains cas, dédiée à la seule gestion du programme PACT Urbain, dans d'autres, ayant une mission et une compétence plus élargies :

- Une communauté de communes pour la zone 5, dite des "3 cantons" Carignan-Mouzon-Raucourt.
- Un SIVU "PACT Urbain" pour la zone 6, correspondant aux 2 vallées de la Meuse et de la Vrigne.
- Trois syndicats "PACT urbains" pour les zones 1, 2 et 3, correspondant respectivement à la pointe des Ardennes, aux cantons de Monthermé-Nouzonville, et à l'agglomération de Charleville-Mézières.
- Un SIVOM, de création récente pour la zone 4, le pays Sedanais.

Sur le Bassin minier d'Alès, un GIP a été créé, structure juridique destinée à être le support du PACT Urbain, composée des maires des communes du PACT Urbain et du Président de la Communauté de communes. Rappelons

que la Communauté de communes du Grand Alès regroupe 7 seulement des 12 communes du PACT Urbain.

Dans le Bassin Potassique d'Alsace, une unique structure intercommunale, SIVOM d'abord, ayant évolué en Communauté de Communes du Bassin Potassique en 1995, avec des compétences plus larges, est clairement identifiée au dispositif PACT Urbain, et réciproquement, dans une relation quasi-organique qui les lie. Dotée d'un budget et d'une équipe d'importance non négligeable, cette structure joue un rôle déterminant dans la configuration territoriale locale. Notons qu'elle n'est pas dédiée à la seule gestion du dispositif PACT, et que, dès son origine, elle a eu vocation à élargir le champ de son intervention.

4- Des équipes techniques de configuration diverse

Diverses dans leur taille et leur rattachement, les équipes techniques en charge de l'animation et de la gestion des PACT Urbains sont aussi révélatrices d'une hétérogénéité des situations locales. A chaque contexte correspond un positionnement local des programmes PACT, à la fois dans leur rattachement organisationnel et dans leur articulation avec les autres dispositifs de politique publique qui peuvent correspondre à des périmètres se chevauchant pour partie.

Le PACT Urbain de la Vallée de la Meuse s'est organisé autour de cinq chargés de mission, chacun étant rattaché à une entité intercommunale correspondant à une zone (voir supra), ce, à l'exception d'une chargée de

mission qui a en charge deux zones opérationnelles. Une assistance technique et méthodologique commune apportée par un cabinet de consultants a permis de créer et d'assurer un lien entre les chargés de mission des différentes zones.

Sur le Bassin minier d'Alès, la structure technique d'appui, qui assure à la fois la gestion du PACT et du PLIE, est constituée d'un chef de projet, animateur chargé de la coordination du PACT, et d'un chargé de mission, en charge du PLIE. Cette structuration technique de l'appui est physiquement installée dans les locaux de la sous-préfecture d'arrondissement et n'est, elle, rattachée à aucune structure juridique intercommunale. L'équipe se réfère au seul Comité de Pilotage du PACT Urbain.

La cellule technique qui prépare les délibérations du Comité de Pilotage du PACT Urbain du Bassin Potassique est, quant à elle, composée des techniciens représentant les cosignataires de la convention PACT (Préfecture du Haut Rhin, Département, SGARE, Région, Communauté de Communes du Bassin Potassique) et des MDPA, Mines de Potasse d'Alsace. Cette cellule technique est animée par le chargé de mission DATAR à la reconversion, lui-même rattaché au Préfet de département.

Encore une fois, et cela n'est pas surprenant, l'organisation et la composition des équipes techniques sur chacun des sites révèle qu'il n'y a pas pour un PACT Urbain une norme définissant leur composition et leur configuration.

5- Des configurations non homogènes de l'organisation de l'Etat

Sur le site de la Vallée de la Meuse, la délégation de gestion du PACT Urbain a été donnée par le Préfet de Région au Préfet de département, qui préside le comité de pilotage. Celui-ci a lui-même confié la coordination technique du programme et son animation à la Direction Départementale de l'Equipement. Cette configuration ne peut être naturellement sans incidence sur le contenu du programme et sa mise en oeuvre, participation et contribution des autres services extérieurs, poids de l'aménagement notamment.

La gestion des crédits PACT Urbains a été déléguée, sur le Bassin minier d'Alès, par le Préfet du Gard au Sous-Préfet d'arrondissement d'Alès. Celui-ci est donc identifié comme l'animateur-Etat en charge de la conduite du PACT Urbain local.

Sur le Bassin Potassique, la cellule d'animation - Etat du PACT Urbain est en quelque sorte bicéphale, constituée d'une part, du chargé de mission DATAR, "homme pôle", placé sous l'autorité du Préfet du Haut-Rhin, et, d'autre part, d'un chargé de mission "politique de la ville", placé auprès du Sous-Préfet de Mulhouse, également Sous- Préfet Ville, en charge du suivi du contrat de ville de Mulhouse et du volet "ville" du PACT Urbain.

L' "homme pôle", chargé de mission DATAR, a en charge également le suivi de l'objectif 2 et de la reconversion de l'ensemble de la zone. La coordination entre le volet économique et le volet développement social urbain s'opère au plan local, à partir des besoins propres au PACT Urbain.

6- Une implication inégale des SGAR dans le dispositif

Notre premier contact a systématiquement été pris avec les SGAR pour chacun des sites concernés par notre mission.

Il a été possible de constater les différences significatives de place et d'implication des techniciens et correspondants des SGAR dans l'animation et le suivi des programmes PACT Urbains :

- Vallée de la Meuse, une forte implication du SGAR notamment à travers l'expression d'une exigence au moment de l'élaboration de la deuxième convention PACT, la recherche d'une véritable articulation avec la Région et la volonté d'animation des équipes micro-locales (réunir les chargés de mission des différentes zones et leur apporter une assistance méthodologique commune) ; une motivation qui s'est manifestée au travers de l'envoi de documents, d'entretiens téléphoniques préalables approfondis, d'une présentation des acteurs concernés et d'une introduction auprès de certains d'entre eux, etc.
- Bassin minier d'Alès, un correspondant SGAR désigné mais, semble-t-il, faiblement impliqué dans le dispositif PACT Urbain, tant au niveau des contenus que de la mise en oeuvre. Cette organisation peut-être spécifique à la région Languedoc - Roussillon dans la manière dont l'Etat est organisé en région, mais elle peut, aussi, être propre au dispositif lui-même ou également encore réservée au territoire du Bassin minier sur lequel une forte délégation à l'Etat local, en l'occurrence représenté par le Sous-Préfet d'arrondissement serait de mise. Des compléments

d'informations seraient nécessaires pour infirmer ou confirmer l'une ou l'autre de ces hypothèses, informations qui ne peuvent être tenues que du seul échelon local.

- Bassin Potassique d'Alsace, un SGAR, initiateur du PACT XIème Plan, désignant deux interlocuteurs pour le suivi du PACT, l'un en charge du volet DSU du programme PACT et dans le même temps chargé du Contrat de Ville, l'autre, en charge du plan-cadre de reconversion et du lien avec l'objectif 2. Sur ce PACT Urbain, ce sont plusieurs Sous-Préfets qui sont concernés eu égard à leur périmètre respectif de compétences, deux Sous-Préfets d'arrondissement (Mulhouse, Thann et Guebwiller) , un Sous-Préfet Ville (Sous-Préfet de Mulhouse) chargé sous l'égide du Préfet qui préside le Comité de pilotage du PACT Urbain, d'une mission d'arrondissement de la Politique de la Ville.

Eléments de conclusion sur la contextualité

Deux points nous paraissent particulièrement intéressants en conclusion de cette partie, volontairement restituée en préalable à l'analyse.

Tout d'abord nous avons été frappés par le fait que cette forte contextualité des différents sites, contextualité que nous avons illustrée au travers de quelques 6 indicateurs, laisse néanmoins invariants les points de notre analyse qui nous apparaissent comme les plus essentiels.

Par ailleurs, cette hétérogénéité des situations révèle, d'une certaine

manière, que le dispositif PACT Urbain n'est pas normalisateur puisqu'il permet, en tout état de cause, des configurations adaptées à chaque site, configuration d'ordre géographique, politique, administratif ou organisationnel.

IV- L'analyse

Si les éléments de contexte ont été mis en avant en préambule à l'analyse, c'est, tout d'abord, qu'ils permettent de se doter des principaux repères quant à la spécificité de chacun des sites PACT Urbains ayant constitué le terrain d'investigation dans le cadre de notre mission. Ils permettent également, et cela est nécessaire, de prendre la mesure de l'hétérogénéité des situations locales, hétérogénéité d'ores et déjà bien connue tant de la DATAR que de la DIV.

Mais si nous avons choisi de traiter cette question de prime abord, c'est aussi pour mieux mettre en valeur ce qui constitue les points saillants de notre analyse.

Il nous apparaît en effet, et cela nous semble particulièrement intéressant, que les configurations locales spécifiques ne modifient en rien le contenu de l'analyse que nous avons pu faire à partir de trois situations données, et ce, malgré la très forte contextualité décrite.

Notre analyse s'est structurée autour de deux grandes questions.

- la cohérence des programmes PACT Urbains avec les différentes politiques publiques appliquées sur un même territoire local, cohérence posée dans son rapport avec l'organisation de l'Etat.
- la double articulation des programmes PACT avec les territoires locaux d'une part, avec les différentes thématiques d'actions et de projets, d'autre part.

Nous avons le sentiment d'avoir rassemblé un matériau très riche pour l'analyse, au travers à la fois de documents techniques et administratifs, consultés en préalable ou au cours de la mission, mais surtout au travers de l'investigation de terrain, et, il nous a semblé nécessaire, tout au long de la mission, d'orienter et de canaliser les informations autour d'un fil conducteur de façon à éviter la superposition des propos tenus à différents niveaux et la confusion dans l'analyse. Ce fil conducteur a été constitué des deux questions majeures rappelées ci-dessus.

- A -

PACT Urbains et cohérence des différentes politiques publiques

I'organisation de l'Etat

Cette question de la cohérence des différentes politiques publiques au travers de l'analyse du positionnement des programmes PACT Urbains a elle-même été abordée sous trois angles :

- la coexistence de multiples périmètres identifiés et reconnus sur les sites PACT Urbains
- les interférences des politiques publiques entre elles sur un territoire donné
- l'animation du dispositif Pact-Urbain par l'Etat central

A.1- Coexistence de multiples périmètres sur les sites PU

La coexistence, sur un même territoire, de plusieurs périmètres qui se chevauchent est probablement le trait le plus marquant qui ressort, de prime abord, à la lumière des entretiens menés.

Ce n'est pas un problème en soi dès lors qu'il est clair pour chacun, côté Etat, action publique, ou côté Collectivités locales, que l'ensemble des acteurs associés à chacun des périmètres, identifiés peu ou prou aux structures ou supports juridiques et aux financements associés, sont autant d'éléments qui composent véritablement un système territorial local, chacun étant une composante du système.

Ces différents périmètres fonctionnent comme autant de référents pour l'action locale et les projets ; ils sont associés tantôt à des thématiques, à des structures, ou à des financements. Ils constituent autant d'espaces de légitimité locale qui correspondent à une logique :

- administrative : la commune, l'arrondissement, le département, la région
- politique : échelle communale, intercommunale, départementale, régionale
- tenant à l'existence de plusieurs dispositifs de politiques publiques : FEDER objectif 2, plans cadre reconversion et réindustrialisation, programmes transfrontaliers, géographie prioritaire de la Politique de la Ville, FSE, ...
- institutionnelle : organismes consulaires, représentations patronales ou syndicales,
- de structure : Commissariats à l'industrialisation, Missions locales, etc...

Ils peuvent, selon les cas, coexister, se compléter, voire se fondre les uns dans les autres, ou, au contraire, générer une difficulté de lisibilité locale, et engendrer un cloisonnement des acteurs.

Les différents éléments de spécificité de chacun des territoires décrits dans le chapitre précédent expliquent, en grande part, le pourquoi, dans chaque contexte local, de l'intégration, l'absorption, la négation, la valorisation, ou encore la domination de tel ou tel périmètre plutôt que tel autre.

Les trois situations locales auxquelles nous nous sommes attachés, peuvent illustrer nos propos de façon assez claire.

Le contexte Alésien, par exemple, fait ressortir assez nettement l'importance déterminante de la Communauté de Communes, inscrite à l'intérieur du périmètre du PACT Urbain, mais non calquée sur lui, alors que sur le Bassin potassique, le même support juridique -une Communauté de Communes- sert de référent au PACT et lui est identifié clairement. Dans le premier cas, le périmètre de la Communauté de Communes, déterminant localement, interfère en affaiblissant l'impact du programme PACT, dans le deuxième cas, c'est le périmètre de la Communauté de Communes du Bassin Potassique, calqué sur celui du PACT Urbain qui renforce indéniablement son impact.

Autre exemple, le département est présenté, par un certain nombre d'acteurs économiques de la Vallée de la Meuse, comme une bonne échelle pour l'action économique tandis qu'à Alès, pour des acteurs de même nature, dont l'ADIRA, l'échelle de référence est plutôt celle de l'arrondissement. Et en Champagne-Ardennes, la Région est perçue, à l'intérieur du PACT Urbain de la Vallée de la Meuse, par les techniciens des collectivités locales, par différents représentants de l'Etat et de structures diverses comme l'unique échelle d'intervention en matière de développement économique ; cette perception s'oppose à celle des acteurs locaux du Bassin d'Alès qui expriment le sentiment de n'être soutenu ni par la Région ni par aucune des structures positionnées à l'échelon régional.

Les différents périmètres ne sont pas seulement associés à des structures mais aussi à des financements et à des thématiques ; la thématique "reconversion", très fortement associée au financement qui va de pair, a généralement un périmètre d'application distinct de celui du PACT Urbain.

Sur le Bassin Potassique, la SODIV considère le "périmètre objectif 2", -il est ainsi nommé par plusieurs acteurs locaux - comme le périmètre de référence ; c'est lié sans doute à sa dimension financière, sans commune mesure avec celle du PACT. L'ADIRA à Alès exprime un point de vue analogue sur le référentiel que constitue, en matière de périmètre, l'"objectif 2".

Cette comparaison entre le PACT et l'Objectif 2 est revenue en permanence dans les entretiens menés sur les différents sites et il nous semble important de le souligner.

En le désignant comme le périmètre de référence, nos interlocuteurs montrent l'importance de la dimension financière des dispositifs mais également l'effet identification à un champ spécifique du développement territorial, en l'occurrence pour ce qui concerne l'"objectif 2", le domaine économique. Il montrent dans le même temps que la logique de projet ambitionnée par les PACT Urbains n'est pas à ce jour assimilée et identifiée comme la démarche principale associée à ces programmes.

Par ailleurs, compte tenu de la place donnée dans les dispositifs liés à la reconversion aux grandes entreprises locales, Houillères, Charbonnages, Mines de Potasse, la dimension économique de la reconversion et de la mutation de sites leur est "naturellement" associée, même si, de notre point de vue, cette place est plus le résultat d'une culture locale que d'un réel positionnement en terme de développement économique, leur action étant dans

ce domaine limitée à certains aspects. Leur objectif est en effet orienté principalement sur les modalités de leur désengagement.

D'autres périmètres jouent un rôle d'importance sur les différents sites, notamment ceux de la géographie prioritaire de la Politique de la Ville.

Dans la Vallée de la Meuse, les chefs de projet Contrat de ville, respectivement de Sedan et de Charlevilles-Mézières, se sentent peu concernés par le PACT Urbain, dispositif ressenti comme fonctionnant de façon assez autonome et auquel sont attachées des structures spécifiques ; il faut dire que, de façon assez générale sur ce territoire ardennais, est exprimée par plusieurs acteurs la volonté de ne pas s'immiscer dans ce qui relève de la compétence d'une autre structure, et ce, même si l'objet de la structure en question favoriserait ou nécessiterait une approche et un traitement concertés. En tout état de cause, les périmètres de référence pour la Politique de la Ville, Contrats de Ville, Zones Franches Urbaines, pour ne citer qu'eux, n'incluent pas spontanément pour les personnes interrogées celui du PACT Urbain.

A Alès, c'est tout le contraire, le PACT Urbain est véritablement présenté comme le dispositif local de la Politique de la Ville et cette donnée explique d'ailleurs en partie l'importance du volet social du PACT, après l'aménagement urbain ; sur ce bassin, la préoccupation de lutte contre l'exclusion domine dans les propos recueillis concernant le contenu et la perception du PACT Urbain au plan local. Pour le PLIE, volet du PACT Urbain, sur le bassin d'Alès, des financements croisés sont requis : PACT Urbain /objectif 3, mais ce croisement apparaît comme extrêmement difficile à gérer et assez peu opérationnel.

On peut ajouter que de façon générale, la mobilisation du FSE est présentée comme très complexe et posant de réelles difficultés.

Nous ne rentrerons pas dans le détail d'autres périmètres liés directement à des structures spécifiques ou découlant de leur existence, tels que ceux des Missions Locales, des Commissariats à l'industrialisation, des structures de reconversion, ou encore des différents services extérieurs de l'Etat.

Précisons néanmoins que sur le Bassin Potassique et dans la Vallée de la Meuse le périmètre de l'objectif 2 englobe celui du PACT ; c'est le contraire sur le bassin minier d'Alès où 10 communes parmi les 12 du PACT Urbain, sont en objectif 2.

Rappelons l'existence de 2 programmes spécifiques à la Vallée de la Meuse, le programme transfrontalier INTERREG, et un contrat de pays parmi les 42 expérimentés par la DATAR. INTERREG concerne un périmètre plus vaste que celui du PACT ; le contrat de pays, en revanche, recouvre une seulement des zones du PACT, la zone 1.

Eléments de conclusion sur la coexistence de multiples périmètres

Ce qui nous paraît déterminant sur l'ensemble des trois sites investigués, c'est le nombre important de fonds ou de programmes relevant des politiques d'Aménagement du Territoire et de Développement Social Urbain et définissant autant de périmètres locaux auxquels correspondent des acteurs. Cette multiplicité nécessite d'autant plus, de notre point de vue, que l'objet et les objectifs du PACT, la méthode ainsi que le contenu, soient connus et reconnus de l'ensemble des acteurs locaux, représentants de l'Etat, des Collectivités

locales et des milieux économiques et institutionnels. Cette question renvoie très directement à la nécessité que l'action publique, au travers de sa représentation locale, tout en procédant avec les différents acteurs composant le système territorial local au repérage et à l'appropriation des projets et des moyens de leur mise en oeuvre, affiche sa volonté d'une vision d'ensemble et se porte garante d'une cohérence dans l'articulation des différents dispositifs de politique publique.

A.2- Interférences des politiques publiques sur un territoire donné

La coexistence de nombreux périmètres de différente nature sur les sites PACT Urbains analysés interroge fortement l'action publique du point de vue de leur articulation. Il semble que la mise en cohérence des différents dispositifs de politiques publiques ne soit pas gérée en tant que telle comme un objectif en soi. Les périmètres ne sont pourtant que l'expression de temporalités et de géographies résultant de l'organisation administrative et de la gestion de politiques publiques spécifiques appliquées à des contextes locaux.

L'expression des acteurs interrogés sur le positionnement et le rôle des programmes PACT Urbains rend plus compte d'une coexistence voire d'une interférence de différents dispositifs de politique publique entre eux que de la recherche, difficile certes, d'une mise en cohérence qui serait présentée comme un objectif de politique publique ou une ambition déterminante.

Nous étayons cette analyse particulièrement sur les points suivants :

- 1 -** le constat d'effets de juxtaposition plus que de complémentarité exprimés par les acteurs de terrain,
- 2 -** la prégnance d'une logique verticale et thématique dans l'action publique plus que d'une logique de cohérence territoriale,
- 3 -** une prédominance de l'instruction et l'instrumentalisation qui en découle, dispositif par dispositif, structure par structure.

Ce fonctionnement n'est pas sans conséquence sur le dispositif PACT Urbain qu'il affaiblit dans son essence même.

1- le constat d'effets de juxtaposition plus que de complémentarité exprimés par les acteurs de terrain

La question de l'inscription territoriale de l'ensemble des politiques d'Etat prend toute sa place dans notre analyse. Les objectifs d'action publique sont peu territorialisés : L'action publique ne part pas du territoire pour concevoir un dispositif et définir ses modalités de gestion, mais semble, plutôt, partir du dispositif lui-même qui s'inscrit, pour ce qui concerne notre analyse, dans une politique d'aménagement du territoire ou de développement social urbain.

De même, les acteurs locaux, au premier rang desquels les élus locaux, partent, à leur tour de la structure, existante ou à créer, susceptible d'utiliser au mieux, le, ou les dispositifs.

Il en va ainsi des aides et des dispositifs liés à la Politique de la Ville, de l'utilisation du FEDER Objectif 2, des plans de reconversion et des différents programmes, qu'ils soient communs ou expérimentaux, régionaux, nationaux ou européens.

Des élus, tout comme des techniciens de collectivités locales ou de services de l'Etat, nous ont fait état d'interrogations et de difficultés de compréhension quant à "l'éligibilité" de tel ou tel projet au dispositif PACT Urbain, ceci en comparaison avec d'autres dispositifs et leur utilisation. Cette expression exprime selon nous, le fait que le PACT est vécu comme un dispositif d'aide financière, mais illustre aussi cette juxtaposition.

Il a fallu plusieurs mois, sur un des 3 sites, pour savoir s'il était possible d'utiliser concomitamment, sur un même projet, du FEDER Objectif 2 et de l'enveloppe PACT, les deux préfectures de Département et de Région n'ayant pas la même vision sur cette question. Le "chevauchement" le plus aigu des

dispositifs entre eux semble être celui du PACT Urbain avec l'objectif 2.

Par ailleurs, la question nous a été posée à plusieurs reprises de l'apport spécifique ou supplémentaire, en dehors de l'aspect financier, du PACT Urbain lui-même.

Comment et en quoi le PACT pourrait-il contribuer, par exemple, sur le Bassin minier d'Alès à combattre l'extrême fragilisation des associations et entreprises d'insertion ?

Comment, sur le Bassin Potassique d'Alsace, assez clairement structuré pour l'accueil de nouvelles entreprises et le soutien financier à des entreprises locales du secteur de l'industrie, le PACT Urbain pourrait-il apporter son soutien et son aide au secteur des services, écarté du système général des aides ? Un très bel exemple d'équipement culturel au service du développement local ne se trouve-t-il pas d'ailleurs sur ce site au travers de l'Eco-Musée d'Alsace, dont le succès ne cesse de se démontrer, et qui fait une bonne partie de son chiffre d'affaires en restauration et hôtellerie avec les entreprises locales ?

Comment, dans la Vallée de la Meuse, favoriser le "progrès" de PMI, en innovant sur l'accompagnement qui pourrait leur être apporté en matière d'habitat adapté à la demande d'une nouvelle catégorie de salariés et en matière d'environnement commercial, pour répondre à des besoins dans certains sites géographiquement isolés ?

De façon générale, ces interférences ou ces juxtapositions ne se révèlent qu'en tant que le PACT Urbain est considéré comme une procédure et non comme une démarche. Dès lors qu'il est entendu comme une démarche, que son objet premier ne réside pas dans l'aide financière qu'il apporte, alors ces interférences n'ont plus prise.

Soit le Programme PACT Urbain est perçu plus comme un dispositif isolé que comme un démarche associant l'ensemble des dispositifs publics autour d'un projet, et dans ce cas sa dimension financière prend une place prépondérante ; il est alors comparé aux autres programmes ou dispositifs et se trouve peu valorisé car le PACT en soi ne représente pas, d'un point de vue financier, des montants comparables à ceux qu'apportent d'autres fonds ou programmes.

Soit le PACT Urbain constitue un bras de levier et il mérite que les positionnements des différents services de l'Etat le considèrent comme tel dans leurs choix et les inflexions qu'ils proposent. Nous nous référerons pour cette analyse aux travaux antérieurs que nous avons menés pour la DATAR et pour la DIV analysant le positionnement des PACT Urbains à l'issue du Xème Plan dans la perspective du XIème (rapport remis en avril 1994).

Mais le PACT Urbain est confronté, comme l'ensemble des aides publiques, à la distinction Fonctionnement / Investissement et la faiblesse de son apport en fonctionnement est soulignée fortement par tous ceux qui le voient comme une démarche contribuant à la définition d'une stratégie de développement local. Les programmes pourraient trouver là une des formes de leur spécificité nécessaire et recherchée.

2- la prégnance d'une logique verticale et thématique dans l'action publique plus que d'une logique de cohérence territoriale

Cette vision de la spécificité du PACT Urbain suppose que les gestionnaires des dispositifs et des procédures prennent en compte en premier chef la démarche locale et les projets qu'elle porte, et qu'ils en aient les moyens. Cela est vrai autant pour l'Etat, au travers de ses différentes représentations, que pour les structures le plus souvent liées aux collectivités locales, mises en place préalablement ou conjointement à l'existence du programme PACT Urbain.

Avant même d'afficher la cohérence territoriale, le PACT Urbain, affiche en premier lieu l'ambition d'une transversalité en terme de champ d'action.

Celle-ci, pourtant, ne va pas de soi, et les trois sites analysés à partir des logiques d'acteurs montrent bien comment le PACT Urbain a révélé, sur le terrain, des juxtapositions de périmètres et de dispositifs mais aussi de compétences. Localement, les notions de périmètres et de territoires ne semblent pas toujours reconnues dans leur spécificité respective et cette absence de différenciation entretient, dans certains cas, une confusion, ou génère une opacité supplémentaire.

Nous avons pu constater que les équipes PACT Urbain se sentent peu légitimées à prendre en compte l'action économique, sociale ou urbaine menée par d'autres sur le territoire qui les concerne conjointement.

De plus, l'organisation verticale de l'Etat, on l'a vu plus haut, induit des sectorisations par champ d'activité, l'économique, le social, l'aménagement urbain, et la gestion des dispositifs d'aide, des fonds ou des programmes est

confiée à des responsables placés respectivement auprès d'un Sous-Préfet d'arrondissement (Alès), d'un Sous-Préfet en charge de la Politique de la Ville, ou d'un Préfet de Département (Bassin Potassique), ou encore sous la houlette d'une DDE (Vallée de la Meuse).

L'organisation locale de l'Etat n'est pas structurée à partir d'une vision territorialisée de l'action publique qui mettrait en avant un Etat garant d'une vision d'ensemble et d'une cohérence stratégique au service d'un développement territorial.

Sur le site où l'intégration et l'inscription territoriale du PACT Urbain nous semblent les plus fortes, à savoir le Bassin Potassique d'Alsace, il est intéressant de remarquer que le document de référence, "bible des acteurs locaux", pour les actions de Développement Social Urbain, n'est pas la convention PACT signée mais un document spécifique, intitulé "Diagnostic Social Urbain". Le PACT est pourtant localement reconnu et considéré par les acteurs oeuvrant dans ce domaine comme le cadre général qui fait vivre et donne légitimité à la structure porteuse à la fois du projet et de l'intercommunalité.

Autre illustration de nos propos, les acteurs locaux en charge de la Politique de la Ville dans la Vallée de la Meuse ne se sentent que peu concernés par le PACT Urbain, chacun travaillant sur son périmètre propre.

Il est aussi significatif de noter que les responsables de l'action économique au Conseil Régional de Champagne Ardennes ne considèrent pas le PACT Urbain comme devant être intégré à leur préoccupation, celui-ci relevant, selon eux de la compétence de leurs collègues en charge de l'urbanisme, l'habitat et la Politique de la Ville.

3- une prédominance de l'instruction et l'instrumentalisation, dispositif par dispositif, structure par structure

Les difficultés résident souvent, selon nous, dans la confrontation entre deux logiques, une logique de programme et une logique de projet, la première dominant naturellement de par l'organisation même et le fonctionnement des services de l'Etat.

Si le projet de randonnée pédestre dans les Ardennes se structure à partir des propositions construites localement dans le cadre du PACT Urbain, dès lors qu'il s'agit de tourisme, la Direction Régionale du Tourisme est concernée et peut se saisir du projet en le dissociant de la démarche PACT Urbain revendiquée pourtant, dans sa temporalité et sa géographie propre, à l'échelle des territoires locaux.

La DRIRE, interrogée à Alès, obéit légitimement à la logique et aux instructions de son ministère de tutelle sans considérer pour autant le PACT Urbain comme une complémentarité à construire localement par rapport à son action. La DRIRE connaît néanmoins bien le volet aménagement du PACT Urbain d'Alès et particulièrement sa contribution au schéma directeur des zones d'activité.

Il faut noter que, dans plusieurs cas, le montant financier de l'action projetée a été mis en avant comme élément déterminant "d'affectation ou de non affectation au PACT", comme si les "petits" projets pouvaient en relever mais pas les "grands".

Cette vision n'est pas sans conséquence sur le dispositif PACT Urbain qu'il affaiblit dans son essence même.

En effet, les programmes PACT ne prennent tout leur sens que dans la mesure où ils jouent le rôle de bras de levier. Par essence, un PACT ne peut être autonome et se gérer indépendamment des autres aides et dispositifs.

Or, les Collectivités locales ont été habituées, particulièrement sur ces territoires de reconversion lourde, à une dépendance financière les conduisant à s'inscrire dans une logique de "guichet". De plus, l'Etat, structuré verticalement et thématiquement, induit, le plus souvent, une gestion de type "instruction de dossiers" sans intégration d'une dimension planificatrice, plus que de projet de développement territorial, et, par le fait, reste encore éloigné d'une organisation adaptée à ce type de démarche.

S'ajoute à cela le fait que le PACT urbain ne déroge en rien au droit commun et ne facilite pas les expérimentations.

On se retrouve donc, au travers de ces différentes illustrations, et ce n'est pas totalement surprenant, encore assez loin d'une approche et d'une conception du PACT Urbain vécu comme une démarche de projet intercommunal permettant de concevoir véritablement, avec l'aide de l'Etat et de ses services aux différents échelons territoriaux, une stratégie de développement local en s'appuyant sur l'ensemble des dispositifs existants.

Eléments de conclusion sur les interférences des différentes politiques publiques

Ces différents éléments témoignent de la difficulté qu'a la puissance publique à dégager une vision territorialisée de son action dans laquelle le territoire serait, en tant que tel, l'objet de la complexité, et non, seulement le support de la réflexion, de l'engagement, ou de l'action publics.

Cette analyse nous amène à insister fortement sur l'importance de l'affichage de la spécificité du Pact-Urbain, tout particulièrement par rapport à l'objectif 2, mais aussi par rapport aux dispositifs Politique de la Ville, et de sa nécessaire complémentarité, non par addition ou par défaut, mais par organisation de l'articulation et de la mise en cohérence à partir du territoire local.

Cela nécessite un vrai travail d'animation et de concertation, puis la mise en place d'une organisation adaptée. Ce travail revient à l'Etat, à l'initiative de ces programmes, dont l'intérêt nous semble maintenant compris et acquis par le plus grand nombre des acteurs locaux interrogés (ce qui n'était pas le cas des PACT Urbains de la première génération).

Les programmes PACT Urbains pourraient constituer un instrument de confrontation d'une vision territorialisée de l'action de la puissance publique, ce qui signifie la formalisation, par l'Etat, de priorités spatialisées, avec un projet politique local qu'il contribuerait à faire émerger des collectivités locales concernées.

A.3- Le Pact-Urbain, un dispositif de politique publique peu animé par l'Etat central

Les entretiens menés sur les trois sites ont fait ressortir, de la part des collectivités locales, représentées par leurs élus ou leurs techniciens, de la part aussi de services de l'Etat déconcentré, local et régional, une forte demande exprimée en terme d'information, de communication et d'animation, besoin adressé principalement à l'Etat central.

L'absence d'organisation de Rencontres Nationales depuis celles de Metz en 1993, l'absence d'invitation des chargés de mission PACT à des réunions de travail régulières comme celles organisées pour les chargés de mission concernés par d'autres dispositifs, dénotent, selon nos interlocuteurs, un décalage entre les ambitions affichées et la réalité telle qu'elle est vécue sur le terrain et affectent le bon fonctionnement d'un dispositif qui nécessite pourtant une mobilisation importante pour être porteur d'effet.

Ce besoin se traduit par exemple par la suggestion de l'existence d'un label PACT Urbain qui pourrait être un référent pour les différents échelons et secteurs de représentation de l'Etat.

La méconnaissance que chacun des sites "PACT Urbains" a de l'expérience des autres sites en termes de contenu, de fonctionnement, et d'évolution est également déplorée.

Trop de disparités d'appréciation sur le sens du dispositif et les modalités de sa gestion (équipes techniques, représentants de l'Etat, élus locaux) perdurent et sont les conséquences de cette "vacuité" d'animation de la part de l'Etat central.

Des divergences existent encore entre les différents échelons locaux, départementaux et régionaux sur la place à donner au dispositif et l'importance à accorder à son articulation avec les autres instruments de politique publique en matière d'Aménagement du Territoire et de Développement Social Urbain.

Les programmes Pact-Urbains, potentiellement porteurs d'une culture du développement, à la différence de certains autres dispositifs de politique publique, requièrent d'autant plus clarification et mises au point périodiques entre les différents services de l'Etat dans l'expression de leurs priorités d'une part, et d'autre part avec les collectivités locales, que la culture du développement est loin d'être la culture dominante ; non acquise, elle doit être construite, au prix d'efforts conjugués de la part de l'Etat et des collectivités locales, portant notamment sur la définition des modalités de travail les plus appropriées et la clarification de la répartition des rôles.

L'acquisition d'une telle culture ne peut être le fruit que d'un travail concerté, s'inscrivant dans la durée et valorisé, particulièrement sur ces territoires tenus à l'écart d'une approche de type "développement", en raison même de leur histoire économique et de leur culture marquées par la présence de grandes industries.

Bien évidemment, derrière ces éléments, sont pointés des incompréhensions, des décalages, voire des paradoxes qui renvoient à une question de taille, mais néanmoins incontournable, qui est celle posée à l'échelle nationale de l'accompagnement de la déconcentration / décentralisation.

Les acteurs sur le terrain ne se sentent pas soutenus dans une démarche ambitieuse et difficile à mettre en oeuvre, en décalage avec l'absence de valorisation et de communication à son sujet. A leur grande majorité, ils la

jugent pourtant utile et intéressante.

Les programmes ont eu, et ont encore, de notre point de vue, un impact territorial fort, et les difficultés rencontrées ne retirent rien à l'importance et à l'intérêt de la démarche.

Celle-ci nécessite néanmoins un appui délibéré et fort de la part de l'Etat, contribuant à structurer et accompagner la nécessaire coordination, et mettant en oeuvre une communication et une politique d'animation des équipes concernées au plan national.

Nous nous devons par ailleurs de faire part d'un questionnement pressant à notre égard concernant la manière dont fonctionnent les autres programmes PACT Urbains. Cette curiosité met en avant à la fois le manque d'échanges et une forte attente exprimée à leur égard.

Les techniciens de façon générale ainsi que certains élus, ont fait montre de leur inquiétude à l'égard du devenir de ces programmes.

Ils ont été sollicités, par les SGAR, à une période qui correspondait au démarrage de notre mission, pour rendre compte de l'avancement de leur PACT Urbain pour répondre à un questionnaire intitulé : "Bilan à mi-parcours du XI ème Plan", mais ils n'ont pas été informés de la suite envisagée pour cet instrument de politique publique ni des questions que pouvait se poser l'Etat central à l'égard des PACT Urbains dans le futur Plan.

Le sens même de notre mission a posé question localement : "Quel est son objectif véritable ? Comment seront utilisées les informations que nous vous transmettons ? Quel retour en aurons-nous ?"

Ces questions nous paraissent légitimes et méritent selon nous d'être entendues.

La faiblesse de l'animation d'un tel dispositif va à l'encontre de son impact et du but même recherché. L'information, la communication et les échanges sont sollicités autant par les équipes des collectivités locales que par les services de l'Etat (échelon départemental majoritairement) qui ont le sentiment d'être peu encouragés lorsqu'ils proposent et mettent en oeuvre, à leur échelle, une gestion-projet du PACT Urbain, souvent à contre courant des modalités habituelles de fonctionnement.

Nous ne pouvons que nous faire l'écho de cette demande qui nous semble correspondre à un besoin non seulement réel mais également légitime en ayant néanmoins tout à fait conscience du fait que cette question déborde assez largement la cadre strict des programmes PACT Urbains et concerne l'ensemble des politiques territorialisées en général.

En conclusion de cette partie

Dans cette première partie de l'analyse, nous avons rendu compte, à partir des informations recueillies lors des différents entretiens, d'un Etat perçu comme plus en position de gestion d'un dispositif, qu'en position de garant d'une cohérence territoriale et de recherche de la meilleure articulation et complémentarité entre les différents instruments de politique publique appliqués à ces territoires en difficulté.

La mise en cohérence ne semble pas gérée en tant que telle comme une complexité : elle serait pourtant l'objet d'un véritable travail qui mériterait d'être entrepris. Il nous semble que le préalable incontournable est celui d'un positionnement fort des SGAR qui aurait d'une part un effet d'entraînement sur l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat, et marquerait, d'autre part, le souci d'apporter un appui technique et méthodologique réel en s'en donnant les moyens, enfin s'instaurerait force de proposition pour configurer la spécificité locale de l'organisation publique et la mise en oeuvre de la démarche.

Pour autant, sans PACT Urbain, des projets n'auraient pas vu le jour, et nous affirmons que ces programmes ont eu un impact territorial réel, plus ou moins important selon les trois sites, mais déterminant. C'est ce dont nous rendons compte dans la partie qui suit en nous attachant à la deuxième grande question qui nous a servi de fil conducteur, celle de la double articulation des PACT Urbains aux territoires et aux thématiques d'actions.

- B -

L'articulation Pact-Urbains / Territoires / Thématiques d'actions et projets

Cette deuxième partie de l'analyse, comme pour la première, repose sur l'investigation menée sur les trois sites à partir d'entretiens menés avec les acteurs locaux.

Elle rend compte des points qui nous sont apparus saillants et se structure autour de trois questions que nous jugeons essentielles et déterminantes dans le cadre d'une évaluation des programmes PACT Urbains :

1- La question des Pact Urbains comme cadre de référence pour l'action locale.

2- La question de la transversalité des programmes.

3- L'articulation Développement Social Urbain / Développement économique.

B.1- Le Pact Urbain, cadre de référence pour l'action locale

Les programmes Pact Urbains constituent-ils un cadre de référence pour l'action locale ? Quelle est la nature de l'impact de cet instrument de politique publique ?

Il nous est apparu important de distinguer cet impact à partir de trois entrées distinctes, la perception que nous en avons eue du côté des collectivités locales, la formulation qui a été celle des différents représentants de l'Etat, enfin, l'expression des milieux économiques et de l'insertion à la lumière des entretiens recherchés directement avec eux.

1.1 *l'impact sur les collectivités locales*

Le premier point d'importance est le fait que le PACT Urbain apparaît comme un dispositif structurant et incitatif pour l'intercommunalité.

La réalité des trois sites étudiés n'est pas, sur ce point complètement homogène ; elle est à nuancer notamment dans le cas du bassin d'Alès. Mais il apparaît assez fortement que cette deuxième génération de PACT Urbain a favorisé des rapprochements autour de nouvelles initiatives.

Même sur le bassin minier d'Alès qui, des 3 sites, est celui sur lequel l'appropriation, par les collectivités locales, du dispositif PACT, est la moins évidente, il nous semble que la perspective d'un Plan Local de l'Habitat, qui se dessine avec la tenue de premières réunions rassemblant l'ensemble des

bailleurs sociaux locaux, est une initiative qui est à mettre à l'actif du PACT. De même, sur ce site, malgré toutes les difficultés rencontrées dans le domaine de l'insertion, la mise en oeuvre d'un PLIE, n'aurait pas vu le jour s'il n'avait été intégré comme un volet du PACT Urbain.

Sur le Bassin Potassique d'Alsace, l'effet PACT est tout à fait déterminant, et c'est bien à l'impact de ce dispositif qu'il est possible d'attribuer l'émergence de nouvelles territorialités locales. La Communauté de Communes n'aurait pas la place qu'elle occupe aujourd'hui et la configuration locale des différents territoires ne serait pas la même, si le PACT n'avait pas été saisi comme une opportunité pour dynamiser un espace jusque là un peu considéré comme un délaissé à l'échelle du département ou de la Région. La PAIO du Bassin Potassique, dépendante jusque là de la Mission locale de Mulhouse, va devenir Mission locale du Bassin Potassique, et un travail vient d'être mené établissant un diagnostic et faisant des propositions en matière d'insertion sur le territoire propre du Bassin Potassique. Ces éléments plaident clairement dans le sens de l'affirmation d'un effet structurant et incitatif du dispositif.

De même, pour ce qui concerne la Vallée de la Meuse dans les Ardennes, le PACT a réellement été le support qui a permis, certes, zone par zone, le périmètre du PACT étant très vaste et réunissant un nombre assez considérable de communes, de créer des espaces de réflexion et de projets à une échelle intercommunale.

La mise en oeuvre d'un PACT deuxième génération sur ce site prenant en compte les difficultés et les impasses du précédent PACT a été décisive tant dans la création de structures intercommunales que dans l'élargissement vers de nouvelles compétences pour des structures intercommunales existantes,

mettant en avant la nécessité de stratégie de développement local. Les chargés de mission PACT Urbain, responsables des zones affirment à l'unanimité que, sans les PACT Urbains, des projets n'auraient certainement pas vu le jour.

Il nous semble aussi possible d'affirmer que le dispositif PACT a donné lieu à la création de modalités de travail spécifiques et à de nouvelles organisations locales autour de l'émergence d'une culture de projet local territorialisé, même si celle-ci en est encore à ses balbutiements sur certains sites.

Sans le maître d'ouvrage que le PACT Urbain a permis de désigner, l'aire de la THUR sur le Bassin Potassique n'aurait probablement pas connu le développement qui est le sien aujourd'hui.

Il nous semble également que, globalement, les équipes techniques sur le terrain se sont appropriées le dispositif PACT dans sa deuxième génération bien plus clairement que dans sa première (PACT Xème Plan).

Cette appropriation s'est opérée d'autant plus facilement bien entendu que les élus s'y montraient favorables et s'affichaient porteurs de la démarche.

1.2 *le PACT Urbain pour les représentants de l'Etat*

La naissance et la concrétisation d'une nouvelle intercommunalité, la conscience dans certains cas, de la nécessité d'une évolution de la culture locale, l'apparition de la notion de projet territorial, sont également dépendantes de la nature de l'accompagnement et de l'appui des services de l'Etat.

Plusieurs cas de figure ont pu être repérés, situés entre deux extrêmes. Le premier est le cas où le PACT Urbain fonctionne comme un label qui doit

permettre le soutien de l'ensemble des services de l'Etat et jouer un effet bras de levier, donnant un accès privilégié aux aides ou dispositifs existants par ailleurs. Le deuxième cas de figure est celui qui correspond à la logique de guichet qui interroge alors principalement la nature des critères de répartition de l'enveloppe financière attribuée au PACT et l'objet de son utilisation.

Les entretiens menés auprès d'un certain nombre de représentants de l'Etat ou de services publics à l'échelle de l'arrondissement, Sous-Préfet, Service Public de l'Emploi, du département, Préfecture et DDE, ou de la région, SGAR particulièrement, nous permettent de constater que le PACT Urbain ne constitue pas pour eux, en général, un cadre de référence pour l'action, l'organisation ou la gestion de l'action publique. L'ambition que porte les programmes n'a pas entraîné, dans la plupart des cas, de modifications significatives. Cependant, il faut citer le cas du Bassin Potassique où les services de l'Etat se sont structurés de façon spécifique en réponse au PACT Urbain à l'échelle locale et départementale ; Est-ce le fait du PACT ou celui de la Communauté de Communes, dont l'importance locale nécessitait une organisation de suivi spécifique de la part de l'Etat ?

Il faut également rappeler l'implication, dont il a déjà été rendu compte plus haut, de techniciens du SGAR Champagne Ardennes qui donne le sentiment d'interpeller en permanence l'organisation de l'Etat face au PACT Urbain en le plaçant bien dans une logique "perspective de stratégie de développement local"

1.3 les milieux économiques et de l'insertion

A l'exception des groupes et des grandes entreprises qui contribuent au dispositif lui même et y participent, les milieux économiques et de l'insertion se

sentent peu concernés et peu impliqués, voire même peu informés, sur l'existence et l'objet du PACT Urbain.

Nous avons rencontré des organismes consulaires, des représentations patronales, des entreprises ; nous avons contacté des Comités d'expansion économique et en avons rencontré certains, également des organismes de promotion économique. Nous avons interrogé de même les Commissariats à l'industrialisation pour les sites qui nous concernaient.

Lorsque le PACT Urbain est connu d'eux, il est plus identifié "aménagement urbain" et "social" qu'économique.

Les milieux de l'insertion par l'économique, côté collectivités locales, chargés de mission, ou côté entreprises et associations, responsables, ne trouvent pas facilement dans le PACT Urbain réponse aux questions qui sont les leurs aujourd'hui.

A Alès où nous avons particulièrement rencontré ce milieu, force nous a été de constater un certain désarroi. Ailleurs, c'est plus une méconnaissance du dispositif qu'une attente qui était exprimée.

Eléments de conclusion

Ainsi, à la lumière des entretiens menés sur le terrain, le Pact-Urbain apparaît plus comme un cadre de référence pour les communes et les équipes techniques associées que pour les services de l'Etat.

Les communes se sont interrogées sur le sens du dispositif, se sont structurées et ont évolué en conséquence ; sur les trois sites analysés, cela est particulièrement sensible sur le Bassin Potassique et dans la Vallée de la Meuse.

De façon générale, les services de l'Etat n'ont pas le sentiment d'avoir été invités à moderniser leur modalités d'intervention à partir d'un tel dispositif dont l'enjeu, perçu souvent comme très vaste et global, leur donne l'impression de dépasser leurs compétences respectives. L'intercommunalité est probablement l'élément le plus fort sur lequel ils se sont appuyés pour accompagner et intégrer les PACT Urbains.

B.2- La question de la transversalité : des programmes obéissant de fait à une logique thématique, non affichée, mais reconnue localement

La deuxième caractéristique des programmes PACT Urbains qu'il nous a semblé importante à développer est le constat, sur chacun des sites, d'une logique d'action thématique, de fait, développée et associée au PACT.

Cette caractéristique ne peut être affichée car elle est en décalage avec l'ambition portée par le dispositif mais les acteurs locaux reconnaissent cette réalité lorsqu'ils sont interrogés sur la thématique dominante du PACT local. Elle n'est bien sûr, pas sans rapport avec la vision portée sur le dispositif lui-même, avec le cloisonnement et la répartition des compétences entre structures au plan local et entre services de l'Etat etc., autant d'éléments décrits dans la première partie.

En fait, chaque système territorial local induit, par les logiques d'acteurs et d'outils existants, la thématique dominante qui sera portée par le Pact-Urbain, et la place qui lui sera donnée : aménagement urbain, action sociale, développement social urbain, habitat, aménagement de zones d'activités économiques, insertion ...

D'une certaine manière il est possible d'affirmer que cet instrument souffre de ses qualités : il a permis une appropriation locale du dispositif mais au prix le plus souvent d'une réduction à une thématique privilégiée.

Ainsi, avec toutes les réserves nécessaires, il semble possible de considérer le

PACT de la Vallé de la Meuse comme un PACT à tendance aménagement urbain, évoluant vers la prise en compte de projets de mise en oeuvre de politiques en matière d'habitat, de culture et de tourisme.

Le PACT du Bassin d'Alès en Cévennes s'est structuré autour d'une dominante action sociale coexistant avec la dimension aménagement urbain, bien que ces deux aspects ne soient pas pris en charge par les mêmes acteurs. Ce PACT se situe aujourd'hui à une charnière en s'ouvrant à l'insertion par l'économique et à la mise en oeuvre d'une politique locale de l'Habitat.

Le PACT du Bassin Potassique d'Alsace aurait, quant à lui, une double dominante, Aménagement et Développement Social Urbain.

La dimension développement économique nous semble être une grande absente des programmes. Il est possible de nuancer ce propos en faisant état, sur le Bassin d'Alès, du traitement d'un de ses aspects, à travers le schéma directeur des zones d'activités, mais plus rattaché, semble-t-il, au territoire "Communauté de Communes du Grand Alès" qu'à celui du PACT lui-même.

Il faut aussi noter l'exception que représente l'initiative de la zone des 3 cantons dans la Vallé de la Meuse de mettre en oeuvre localement une stratégie de développement économique local endogène, initiative qui est destinée, si elle est couronnée de succès, à s'étendre aux autres zones du PACT Urbain.

Le développement économique (hors aménagement de sites d'accueil), même si il est revendiqué comme un axe des programmes, est peu intégré dans les actions des Pact Urbains sur les territoires locaux, laissant à d'autres échelles territoriales, ou à d'autres dispositifs, l'intiative des actions correspondant à

cette préoccupation. Il y aurait ainsi l'"économique" de l'Aménagement du territoire, réservé à l'échelon régional au travers des Contrats de Plan Etat -Régions, l'"économique" des DRIRE, réservé aux entreprises industrielles quelle que soit leur situation géographique, l'"économique" enfin, de la reconversion traité avec le FEDER objectif 2 et les plans cadre de reconversion.

B.3- L'articulation DSU/ Développement économique : une ambition non réalisée

Dans sa composante endogène, le développement économique local ne serait l'affaire de personne. Ce propos est naturellement un peu schématique : il faut, en effet, rendre compte de l'action d'instruments financiers existants notamment sur les bassins miniers, SODIV, et ADIRA, pour le bassin Potassique et le bassin d'Alès qui apportent une aide spécifique, y compris aux entreprises existantes localement déjà implantées. Mais leur action ne couvre pas, loin s'en faut, l'ensemble du champ dit endogène, du développement. Celui-ci représente pourtant un gisement non négligeable, d'autant plus à prendre en considération que la culture dominante, au plan économique, sur ces territoires induit l'occultation des petites entreprises au profit des grandes, celles qui ont été longtemps dominantes.

Considérant comme stratégique la nouvelle place que doivent prendre les PMI dans le développement de ces territoires en mutation culturelle, le développement endogène est celui qui s'attache à un meilleur ancrage territorial des PMI et des prestataires de services, à une insertion locale des très petites entreprises, TPE, celui qui considère toute l'importance d'un développement à partir de besoins ou de complémentarités qu'il faut s'attacher à faire émerger, qui accompagne les micro-activités en tant que de besoin. Dans une même dynamique, un développement endogène favorise une évolution des pratiques de l'insertion par l'économique et la multiplication de passerelles avec le monde de la formation initiale et continue. De même, il peut contribuer à créer des activités dans le secteur de l'économie solidaire.

C'est d'une nouvelle ingénierie du développement local qu'il s'agit. Elle a, de notre point de vue, toute sa place dans un dispositif tel que les PACT Urbains, et favorise de plus l'articulation entre le développement de l'activité économique et le développement social urbain.

L'endogène ne peut être qu'un développement de proximité, s'inscrivant en complémentarité des actions menées de développement exogène. Le développement d'entreprises existantes localement, l'exploitation de gisements dormants, une meilleure utilisation des ressources locales ne peut que renforcer l'attractivité économique d'un territoire qui favorisera l'implantation de nouvelles activités, elles-mêmes contribuant, par leur ancrage réussi, à élargir le champ des potentialités endogènes

Trouvant dans chaque contexte territorial des points d'application spécifiques à partir d'axes et d'orientations générales embrassant plusieurs domaines, le Pact-Urbain ne semble pas avoir permis de réaliser l'ambition d'articulation entre deux sphères encore cloisonnées, celle du développement économique et celle du Développement Social Urbain.

Le développement économique semble encore très largement l'affaire de l'échelon régional et des structures spécifiques de reconversion. Nous avons pu constater, au cours de notre mission, une certaine vacance de technicité identifiée en matière de développement économique au sein des collectivités locales, communes ou groupement de communes.

Par ailleurs l'action économique est souvent prise dans sa dimension exogène plus qu'endogène ; elle est évaluée et pensée dans une approche quantitative (coût et investissement dominants), plus que qualitative.

De plus, le développement économique est soutenu et aidé quasi exclusivement

dans sa partie industrie et production et non services. Il est frappant de constater que l'Eco-Musée d'Alsace n'est pas considéré, par les acteurs locaux, comme un point d'appui du développement économique.

Les politiques publiques de soutien au développement économique, par la nature des aides mises en place, tiennent le plus souvent à l'écart les activités de petite et très petite taille pour lesquelles les questions de l'immobilier et de l'investissement matériel ne sont pas premières.

Une vraie place donnée au développement économique endogène et à l'insertion par l'économique, permettant une passerelle, via la qualification et la formation, des publics en difficulté vers le monde des entreprises ne semble pas encore avoir été trouvée.

Les projets et les actions menés en matière économique le sont parallèlement à ceux portés par les acteurs du Développement Social Urbain qui ne se sentent que peu participants, les uns comme les autres, d'une démarche visant à l'articulation entre les deux sphères, historiquement cloisonnées.

Une telle articulation, peu valorisée et non financée de façon durable, renvoie à la faiblesse de l'ingénierie de développement en général et de son financement.

- C -

Conclusion et Préconisations

L'analyse conduite sur les programmes PACT Urbains à partir de l'investigation sur trois terrains nous a permis d'interroger l'impact de cet instrument de politique publique, de constater l'importance déterminante des collectivités locales dans le processus d'appropriation de ce qui doit favoriser l'élaboration d'une stratégie de développement local, enfin de rendre compte du positionnement et de l'organisation de l'Etat dans l'accompagnement et le suivi de cet instrument spécifique.

Les effets positifs mais aussi les limites rencontrées dans la mise en oeuvre locale des PACT Urbains ont été soulignés tout au long de l'analyse qui nous permettent dans cette partie conclusive de tirer un bilan et d'orienter l'action publique autour de préconisations utiles dans la perspective de reconduction et/ou d'inflexion de cette politique dans le futur Plan.

1- l'impact de cet Instrument de politique publique

L'effet positif premier des programmes PACT est, selon nous, son caractère incitatif sur l'intercommunalité. Les PACT Urbains ont joué le rôle d'accélérateur de projets intercommunaux en créant un espace possible d'initiative. Toutefois cette intercommunalité ne s'est pas toujours construite sur le périmètre précis du PACT : Vallée de la Meuse, découpage en 6 zones, Bassin d'Alès, émergence d'un périmètre à l'intérieur de celui du PACT, celui

du Grand Alès.

Les PACT semblent porteurs d'une évolution des territoires locaux dans le sens d'une fédération autour de projets. Il faut souligner que l'effet du PACT réside plus, de notre point de vue, dans cet aspect de mobilisation de plusieurs communes se dotant d'une technicité spécifique que dans la construction d'une démarche visant la transversalité requise par une stratégie territorialisée de développement. Cette transversalité figure dans les programmes PACT comme un objectif principal qui ne nous paraît pas encore atteint aujourd'hui.

C'est le deuxième point important que nous soulignons.

Avant même la transversalité, l'impact véritable des PACT Urbains nous semble se mesurer dans l'intercommunalité.

Les PACT Urbains se sont concrétisés en s'attachant, non pas à définir une politique de développement local d'ensemble, mais plutôt, à définir un champ d'action particulier dans lequel s'impliquent plusieurs communes. Les contenus des programmes demeurent assez thématiques et les actions portées par les PACT Urbains écartent, dans leur contenu, les actions du domaine économique, qui reste réservé à d'autres dispositifs.

La question de la complémentarité et de l'articulation des compétences des différents acteurs et structures locales est une question qui demeure posée et le plus souvent encore non résolue. Sa non résolution constitue un handicap majeur pour une démarche de développement concertée.

L'autre question posée du rapport du fonctionnement du dispositif PACT par rapport aux autres dispositifs de politique publique, constitue aussi une limite importante à l'impact de cet instrument. Les interférences ont souvent été soulignées en mettant en avant la nécessité de trouver ou de construire une

spécificité propre aux PACT.

Il faut noter que l'intérêt du PACT Urbain est aujourd'hui un acquis, de même que son périmètre, considéré désormais, sur chaque site, comme une donnée locale. Les questions posées et les difficultés rencontrées se focalisent plus autour de l'articulation du dispositif et de la mise en cohérence des différentes actions portées localement qu'autour du contenu des programmes.

Cette mise en cohérence, rendue d'autant plus difficile par la multiplicité et le chevauchement de nombreux périmètres, interpelle l'action publique et la responsabilité de l'Etat

2- L'importance déterminante des collectivités locales

L'examen des situations locales et des jeux d'acteurs fait apparaître l'importance déterminante du positionnement des collectivités locales, ou plus exactement du portage politique, par les élus locaux, d'une volonté plus ou moins forte de s'inscrire dans la démarche proposée par les PACT. Cette volonté se concrétise le plus souvent au travers, soit de la constitution de structures ad hoc, soit d'une mission supplémentaire confiée à une structure déjà existante.

Le cas du Bassin d'Alès illustre bien, par défaut, l'importance de ce portage : Les techniciens en charge de faire vivre le programme PACT Urbain ne sont rattachés à aucune structure dédiée pendant que se développe une intercommunalité sur une échelle territoriale plus restreinte.

Le cas de la Vallée de la Meuse est intéressant aussi en ce que le dynamisme du PACT, zone par zone, semble correspondre, d'une certaine manière, au degré de légitimité de la structure au sein de laquelle est rattaché le chargé de mission en

charge du programme.

Le développement économique est peu traité par les communes et les groupements de commune à l'échelle locale, et le PACT Urbain n'a pas, semble-t-il, permis l'appropriation de ce domaine d'action.

Enfin d'une façon générale, il faut également faire état du rôle des Conseils généraux qui ont souvent joué, du moins dans le PACT du précédent Plan, un rôle d'arbitre vécu négativement à l'échelle des communes car contribuant, pour une part, à faire du PACT un dispositif "guichet".

3- le positionnement et l'organisation de l'Etat dans l'accompagnement et le suivi

Nous avons pu constater que les PACT Urbains constituent plus un cadre de référence pour les collectivités locales que pour les services de l'Etat pour lesquels ils demeurent le plus souvent un dispositif mineur.

Nous avons également rendu compte de l'hétérogénéité, selon les situations locales, de la considération au PACT Urbain par les différents services de l'Etat. Il est bien évident que le choix, par le Préfet, du service auquel est délégué la gestion du programme, ou de la personne en charge de son animation n'est pas sans incidence sur la manière dont peut être conçu et géré l'accompagnement de l'Etat d'un instrument tel que les PACT Urbains.

Une des difficultés les plus exprimées par les services de l'Etat est celle de la

faiblesse des moyens accordés en fonctionnement par rapport à l'investissement et, de façon plus générale, celle de la difficulté à trouver la spécificité du PACT et à gérer les interférences générées par la coexistence de plusieurs dispositifs.

PRÉCONISATIONS

L’ambition de l’Etat, en concevant les programmes PACT Urbains, était d’accélérer, par la programmation d’actions structurantes, le processus de mutation de culture économique et de requalification urbaine et sociale des sites en reconversion, et de favoriser la construction de stratégies de développement territorial.

Le bilan que nous avons établi met en rapport cette ambition initiale des programmes avec la manière dont ils ont été localement mis en oeuvre sur trois territoires. L’analyse a révélé à la fois les effets positifs et les limites qui nous ont paru constituer les éléments les plus significatifs du point de vue de l’action publique.

En partant du fait que, seul, l’Etat peut être le garant de la cohérence des dispositifs de politique publique sur un territoire donné, et que, par ailleurs, il a toute légitimité à avoir la vision d’ensemble des différentes échelles territoriales et de leur articulation, les préconisations que nous formulons à l’issue de cette mission d’évaluation menée pour le compte de l’Etat sont à la fois d’ordre technique et stratégique.

Ce regard sur l’Etat ne doit pas occulter la responsabilité des collectivités locales, seules en mesure de porter un projet de développement et de le construire, dans une négociation avec les autres collectivités locales et les pouvoirs publics.

Les premières préconisations, de nature plus technique, concernent le positionnement du PACT Urbain lui-même, instrument de politique publique devant faire valoir sa différence et sa spécificité. Les autres ont trait au positionnement de l'Etat dans son organisation et sa fonctionnalité et se définissent plus en terme de stratégie d'action publique.

1- *préconisations d'ordre technique*

le PACT Urbain est un dispositif qui ne se recolle pas à l'ensemble des politiques de développement économique, qu'elles soient menées par l'Etat et abondées par les Régions, ou menées par les Régions et abondées par l'Etat ou l'Europe ; il n'est pas non plus complémentaire du système des aides existantes au sens où il ne déroge pas au droit commun et aux règles établies dans le cadre d'un système général.

Lui conférer une spécificité pourrait consister à permettre de :

- privilégier en tant que de besoin, dans des proportions plus importantes que celles d'usage aujourd'hui, le fonctionnement par rapport à l'investissement, ce qui permettrait de développer notamment, en la valorisant, une ingénierie de développement.
- déroger au droit commun, notamment dans le domaine économique, en accordant des aides au secteur des services.
- innover au travers d'aides spécifiques au développement économique de type endogène.
- permettre l'engagement de partenariats avec les acteurs de la sphère privée

autour d'objectifs préalablement balisés et formalisés.

- autoriser l'expérimentation pour financer ce qu'on ne sait pas ou qu'on ne peut pas financer.

Ces préconisations mettent en avant le besoin d'associer au dispositif PACT Urbain une véritable spécificité qui fasse de cet instrument de politique publique un dispositif original dédié à certains territoires sur lesquels une expérimentation pourrait être menée dans les différentes directions indiquées.

Cela suppose que les services de l'Etat reçoivent des instructions claires quant à leur mise en oeuvre et renvoie donc à des préconisations d'ordre plus stratégique concernant le positionnement de l'Etat lui-même.

2- préconisations d'ordre stratégique

Le deuxième type de préconisation réside principalement dans la nature de l'accompagnement et du suivi par l'Etat.

Tel qu'il est conçu, le PACT Urbain va à contre courant d'un fonctionnement traditionnel, vertical et sectorisé.

Les différents représentants de l'Etat se décrivent confrontés à des situations locales souvent complexes qui appellent une réflexion, une organisation et une approche qui ne sont pas aujourd'hui prises en compte comme une nécessité ou comme une priorité. Pour qu'elles le deviennent, une mobilisation est nécessaire accompagnée d'une véritable animation qui prend tout son sens, nous semble-t-il, à partir de l'échelon régional.

Si les PACT Urbains doivent réellement fonctionner comme bras de levier par rapport à d'autres dispositifs et, localement, par rapport à l'élaboration d'une stratégie de développement territorial, ils supposent un accompagnement de nature publique spécifique affichant l'importance du système territorial local et du besoin à la fois d'appui et d'expérimentation.

L'Etat ne se définit pas aujourd'hui au travers des PACT Urbains comme garant du dialogue et de la mise en oeuvre d'une logique de travail collective articulant les différents échelons territoriaux de représentation et d'intervention. La cohérence recherchée concerne autant les politiques territoriales que les politiques sectorielles.

Une vraie difficulté, génératrice de dysfonctionnement, réside, pour une part importante, de notre point de vue, dans l'absence ou les difficultés d'articulation entre le niveau régional, où se négocie le Contrat de Plan Etat Région, et les différents niveaux locaux.

Le rôle de l'Etat ne serait-il pas pourtant d'assurer une véritable articulation entre les différents niveaux d'intervention, définissant ainsi la cohérence à la fois des projets et des actions, garante de la production de "développement territorial" aux différents niveaux ?

Les techniciens eux-mêmes ont le sentiment de vivre dans un aléatoire fluctuant, relatif non pas au projet de territoire, pris dans sa globalité, mais plutôt aux cloisonnements inter-services qui induisent la répartition des projets portés par les programmes PACT en fonction de l'organisation des directions existantes des actions de l'Etat, chacune ayant ses propres règles de fonctionnement et ses critères d'attribution.

Quand il y a emboîtement de plusieurs dispositifs de politique publique intégrant le PACT, c'est, le plus souvent, sur un critère d'additionnalité financière qu'il s'opère, et non sur sa capacité contributive à la structuration d'un projet local porté à l'échelle

du territoire du PACT.

La fonction de communication, d'informations et d'échanges nous apparaît comme fondamentale pour l'enclanchement d'une nouvelle dynamique. Elle n'a de sens que dans la mesure où des priorités sont définies et clairement affichées, mettant au premier plan l'animation du dispositif et non pas sa gestion ou son instruction.

Ces priorités pourront-elles prendre en compte le fonctionnement de ce que nous avons appelé sur chaque site le système territorial pour s'attacher à définir une vision stratégique territorialisée de l'action publique avant que d'être sectorisée et instrumentalisée par dispositif ?

Cela nous semble un enjeu majeur dans cette période où s'amorce la mise en oeuvre des futurs Contrats de Plan Etat-Régions qui s'opérera dans un nouveau cadre législatif dont l'horizon est désormais proche.

ANNEXE 1
INTERLOCUTEURS

■ ALÈS : Interlocuteurs contactés et rencontrés

	CONTACT PRIS	ENTRETIEN TÉL.	RENCONTRE TERRAIN
• SGAR	X		
• Monsieur Jean-Martin JASPERS, SGAR - Chargé de mission, Monsieur JC DEDIEU (correspondant Politique de la Ville)			
• Commissariat Languedoc-Roussillon Prospection - Monsieur Denis CHAMUSSY	X		

<u>DDTEFP</u> (partenaire pour le PLIE) - Monsieur ALIGNOL, DDTEFP adjoint,	X	X	X
<u>DRIRE</u>			
- Monsieur PUGNERE (également directeur Ecole des Mines)	X		
- Monsieur MOULIN			
<u>Sous-préfecture</u>			
- Monsieur Gérard SÉNÉGAS, sous-Préfet	X		X
- Monsieur BASSET, chargé de mission économique auprès du sous-préfet	X		
<u>PACT Urbain, équipe technique</u>			
- chef de projet PACT Urbain, Madame Béatrice LASNE	X	X	X
- Monsieur Daniel ROUX, chargé de mission PLIE à la sous-préfecture, le PLIE étant un des axes du PACT Urbain	X	X	X
- Monsieur LESUEUR, bureau d'études Alpha, évaluateur PLIE	X	X	
<u>SCET Méditerranée, opérateur du PACT</u>			
- Monsieur Jérôme GORISSE, basé à Montpellier	X		

		X
		X
		X
		X
• <u>Elus des collectivités locales</u>		
- Communes		
	- Ville d'Alès, Monsieur ROUSTAN, le maire	X
	- Ville d'Alès, Monsieur GÉRANTE, maire adjoint	
	- La Grand-Combe, Monsieur MALAVIEILLE, le maire, député, Président de l'office municipal HLM, vice-Président du Conseil Général entretien avec Monsieur CHAPON, MAIRE ADJOINT	X
	- Saint Christol les Alès, Monsieur SIRVIN, le Maire (pépinière)	X
	- Saint Martin de Valgalgues Monsieur PETIT, le Maire et Président du GIP (projet pôle sport mécanique)	X
- Conseil général		
	Monsieur MALAVIEILLE, vice-Président du Conseil Général	X

		X		
			X	
			X	
			X	
• Développement économique et milieux économiques				X
- Service économique de la ville d'Alès				
- ADIRA, Monsieur BOFFY, directeur				
- Ecole des Mines, Monsieur PUGNÈRE, directeur, (également DRIRE par statut) ou Monsieur MOULIN		X		
- CCI d'Alès, Monsieur ROMANET, Président				
- Union Patronale, Monsieur Gérard SINAGRA, président, également directeur de Rhône-Poulenc			X	
- Rhône-Poulenc, Directeur des Ressources Humaines, Monsieur LESUR				
- ARCADEL, boutique de gestion		X		

• Action Sociale, Emploi et Insertion par l'économique			
	- ANPE, Monsieur André MARTIN, directeur agence	X	
	- Mission Locale Intercommunale, Madame CARABIN, Directrice	X	
	- Association pour la coordination et le développement des Centres sociaux d'ALES, Monsieur VIMBER, directeur	X	
	- CREPI, club régional d'entreprises pépinières pour l'insertion.		X
	Personne chargée de la mise en place		
	- ALAC, Monsieur Carlos ARAVENA, Association Intermédiaire et Interim d'Insertion		X
	- EVI, Entreprise d'insertion, Monsieur Michel MALPLAT		X
	- Monsieur FAGES, Emploi local d'insertion, porteur de projet d'entreprise insérante.		X

■ **BASSIN POTASSIQUE** : Interlocuteurs contactés et rencontrés

	CONTACT PRIS	ENTRETIEN. TÉL.	RENCONTRE TERRAIN
• SGAR	X X		X
- Monsieur André HOREL - Monsieur Jean-Michel AUGÉ, chargé de mission - Monsieur Paul MEYER, chargé de mission			
• Préfecture du Haut-Rhin	X X	X	X
- Monsieur le secrétaire général de la Préfecture, - Monsieur Loïc BRICIER, chargé de mission à la reconversion, placé auprès du préfet de département du Haut Rhin, homme pôle DATAR, responsable de la cellule d'animation de la reconversion objectif 2 et du volet économique du PACT Urbain.			

• Collectivités locales	- Communauté de communes,		
	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur SPIEGEL, Président, Maire de KINGSHEIM - M Jean-Pierre FLORENCE, le directeur - Monsieur Jérôme MAILLARD, chargé de mission 	X X	X
- Conseil Général,			
	<ul style="list-style-type: none"> - Monsieur Philippe WALTER, économique, - Mme SELLY cellule Politique de la Ville 	X X	X
- Conseil Régional, Melle FOUCHS			
• DSU			
	<ul style="list-style-type: none"> - Madame Isabelle Parmentier, chargée du développement social urbain, chef de projet Bassin Potassique, - Madame Martine ZAENGER, chef de projet DSU, WITTENHEIM 	X	X X

			X
		X	
	X		
		X	
		X	
• Structures d'animation et/ou de développement économique			
- CAHR, Comité d'action économique du Haut Rhin, 2 agences, l'une à Colmar, l'autre à Mulhouse Monsieur BINDER, Directeur général,			
- ADA, Agence pour le développement de l'Alsace, Monsieur HAUPERT, chargé de mission			
- ADIRA, Association pour le développement industriel de l'Alsace (intervenant sur le territoire du bas-Rhin)		X	
- CCI de Mulhouse			
- CCI de Colmar			

		X	
		X	X
		X	X
		X	
• Milieux économiques	<ul style="list-style-type: none"> - MDPA, directeur de la reconversion, M. STRECKDEN FINGER, - MDPA, Monsieur BROUSSIER, collaborateur - MDPA, M. STILL, secrétaire général du CCE - Eco-Musée d'Alsace, M. GRODWOHL, gérant-directeur - Université Haute Alsace - Monsieur BRASQUIER, chef d'entreprises, PME, - Monsieur GALLOT, entreprise LNA, représentant patronal CGPME - SODIV, Monsieur DECKER, PDG 	X	X
• Insertion par l'économie	<ul style="list-style-type: none"> - Entreprise d'insertion, Association Intermédiaire IDEE et Entreprise d'Insertion, IDENOV, Monsieur HELBERT - Association Intermédiaire, M. CHARMILLOT 	X	X

• Autres		
	X	
	X	

- DR CDC, Hubert REISS
- ACADIE, Daniel BEHAR

■ **VALLÉE DE LA MEUSE DANS LES ARDENNES** : Interlocuteurs contactés et rencontrés

	CONTACT PRIS	ENTRETIEN TÉL.	RENCONTRE TERRAIN
• SGAR	X	X	X
• Monsieur Marc MICHEL, le SGAR. - Madame Jeanne-Marie LIEHN, chargée de mission, habitat, urbanisme et politique de la Ville.			
• Préfecture des Ardennes - Monsieur GÉRAULD, secrétaire général - Monsieur PRÉTEUX,		X	X

• <u>Sous-Préfectures</u>				
- Monsieur le sous-préfet de Sedan, M. BRIGNOLI en départ				
- Monsieur le sous-préfet de Charleville-Mézières, M. GERAULD				
• <u>DRIRE</u>				
- Monsieur Jérôme BAILLY	X		X	X
• <u>DDE</u>				
- Monsieur TOUZERY, le directeur,				
- Monsieur GOURNAY, directeur adjoint				
- Madame BONHOMME				
• <u>Commissariat à l'industrialisation, CAPD, Champagne Ardennes Picardie Développement</u>				
- Madame Marie-Josée CIGAN, secrétaire générale.			X	X
- Mme Françoise GALIPPE, Ardennes Prospective 2005				

		X X X	X X X
COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	ELUS PRÉSIDENTS des structures intercommunales :	<ul style="list-style-type: none"> - M. PAQUIER, président zone 1 - M. CLOUET, vice-président zone 2 - M. BUCHELER, président zone 3 - M. BACHY, président zone 4 (absent) - M. DELGOFFE, vice-président zone 5 - M. STEVENIN, président zone 6 	<ul style="list-style-type: none"> X X X
	chargés de mission PACT-Urbain des structures intercommunales :	<ul style="list-style-type: none"> - Mlle MONARD, chargée de mission zone 1 - Mlle LOITS, chargée de mission zone 2 - Mme GOMES, chargée de mission zone 3 et 6 - M. AMSILI, chargé de mission zone 4 - M. SATABIN, chef de projet, zone 5 	<ul style="list-style-type: none"> X X X X

ARC ESSOR, cabinet de consultants, en charge de l'appui technique et méthodologique aux chargés de mission :		X	X
- M. Emmanuel GERARD en charge de l'animation et de l'appui			
- M. Marc DESFORGES, en charge des questions économiques			
- Conseil général (bien qu'absent du PACT convention actuelle)			
M. PARDONNÉ, directeur général des services	X		
• Conseil Régional		X	X
- Service de développement économique, M. DUQOING			
- Monsieur Christophe DI MARCO, chargé de mission développement social urbain et développement rural.			
• Développement Social Urbain			
- chef de projet Contrat de Ville de Sedan, Mme SATABIN	X		
- chef de projet Contrat de Ville de Charleville - Mézières, M. Vincent CREUTON	X		

		X	X
	X	X	X
		X	X
• Milieux Economiques	- CCI		
	- Entreprises ou représentants, syndicats patronaux		
	STEVENIN - NOLLEVAUX		
	SOMMER		

Etude réalisée pour la DATAR

DATAR / DIV

PACT Urbains

Mission d'évaluation du dispositif à partir de 3 sites

Travail préalable à l'investigation de terrain

Rapport d'étape 1

ANNEXE AU RAPPORT DE SYNTHÈSE

DATAR / PACT-Urbains / Mission suivie par Mme Sabine THIBAUD

DIV / Mission suivie par Mme Liliane PIOT

document du 19 août 97

SOMMAIRE

Introduction.....	p.3
I Les contacts pris, les documents rassemblés..... p. 4	
I-1 contacts et entretiens téléphoniques préalables	
- Bassin Potassique.....	p.5
- Vallée de la Meuse.....	p.6
- Bassin minier d'Alès.....	p.6
I-2 les documents de référence.....	p.8
- Bassin Potassique.....	p.9
- Vallée de la Meuse.....	p.10
- Bassin minier d'Alès.....	p.11
II Préparation étape 2	
II-1 éléments d'une première analyse..... p.12	
- généraux sur l'ensemble des sites.....	p.12
- propres à chaque site.....	p.14
II-2 guide d'entretiens et interlocuteurs sur chaque site.....	p.18
- Bassin minier d'Alès.....	p.19
- Bassin Potassique.....	p.23
- Vallée de la Meuse	p. 26
II-3 calendrier prévisionnel des déplacements.....	p. 29

Introduction

La mission d'évaluation de terrain que nous a confiée la DATAR, en coordination avec la DIV, concerne trois sites représentant des contextes très spécifiques et bénéficiant chacun du dispositif de politique publique PACT Urbain. Il s'agit du bassin minier d'Alès en Cévennes, du bassin potassique d'Alsace, et de la Vallée de la Meuse dans les Ardennes.

Cette mission d'évaluation qualitative a pour objet de rendre compte, en s'appuyant sur la réalité locale que représente chacun des trois sites, de l'impact de ce dispositif de politique publique en terme de développement, développement au plan urbain, économique, et social, croisant la politique d'aménagement du territoire et la politique de la ville, et de dégager les forces et les faiblesses des PACT Urbains dans leur inscription territoriale.

Ce document rend compte de la première étape de ce travail constituant le préalable à l'investigation de terrain en la préparant.

Elle a tout d'abord consisté à identifier et à rassembler des documents de nature différente en possession de la DATAR et de la DIV, concernant respectivement les trois sites sur lesquels l'investigation va être menée.

Ces documents ont été analysés et ont permis de nouer les premiers contacts avec des interlocuteurs correspondant à chacun des trois sites, les représentants de l'Etat en premier lieu, mais aussi les chargés de mission en charge, au plan local, de la coordination et du suivi du dispositif.

Des documents complémentaires ont pu leur être demandés et, sur la base des premières informations, d'autres entretiens téléphoniques ciblés ont pu être menés.

A la suite de quoi, il a été procédé à un repérage des acteurs de terrain sur chaque site, ainsi qu'à une première analyse à partir des données recueillies, analyse qui constitue la matière des entretiens qui seront menés dans l'étape suivante.

Un document rendant compte de l'état d'avancement du travail, a été remis et commenté lors de la réunion du comité de pilotage de cette mission qui a eu lieu le 22 juillet dernier à la DATAR. Le comité de pilotage de la mission a validé les principales orientations présentées ainsi que les priorités qui devront guider les entretiens qui seront menés sur chaque site à l'issue de cette première étape .

Ce présent rapport intègre les propositions émises lors de cette réunion de travail ainsi que les informations nouvelles réunies depuis lors, par le biais de documents ou d'entretiens téléphoniques approfondis.

I- Les contacts pris, les documents rassemblés

■ I-1 Contacts et entretiens téléphoniques préalables

↳ BASSIN POTASSIQUE D'ALSACE. CONTACTS PRIS

- SGAR
 - Monsieur André HOREL
- Sous préfecture de MULHOUSE
 - Monsieur AMBROGIANI, sous-préfet d'arrondissement, sous-préfet en charge de la politique de la ville auprès du préfet de département.
 - Monsieur Bernard RUBI, chargé de mission politique de la ville auprès du sous-préfet, en charge du suivi du contrat de ville de Mulhouse et du volet "ville" du PACT Urbain sur le bassin potassique ; entretien mené.
- Préfecture du Haut-Rhin
 - Monsieur Loïc BRICIER, chargé de mission à la reconversion, placé auprès du préfet de département du Haut Rhin, homme pôle DATAR, en charge de l'animation et de la coordination de l'ensemble de l'aspect économique des politiques mises en place dans le cadre du PACT Urbain et de l'objectif 2, entretien mené

⇒ VALLÉE DE LA MEUSE, CONTACTS PRIS

• SGAR

- Monsieur Marc MICHEL, le SGAR, contact pris, relais passé à Madame LIEHN dans la première phase ; nous recevra dans la deuxième étape lors de notre déplacement.
- Madame Jeanne-Marie LIEHN, chargée de mission, habitat, urbanisme et politique de la Ville. Entretien téléphonique approfondi suivi d'un rendez-vous téléphonique après l'envoi de documents.

⇒ BASSIN MINIER D'ALÈS, CONTACTS PRIS

• SGAR

- Monsieur Jean-Martin JASPERS, SGAR.

• Commissariat Languedoc-Roussillon Prospection

- Monsieur Denis CHAMUSSY.

• Sous-préfecture

- Monsieur Gérard SÉNÉGAS, sous-préfet ; entretien téléphonique mené.
- Monsieur BASSET, chargé de mission économique auprès du sous-préfet

• Equipe PACT Urbain

- Madame Christiane LAFORGUE, gestion des aspects opérationnels et techniques du PACT, dans l'attente du retour de Mme LASNE prévu le 28 août.
- Monsieur Daniel ROUX, chargé de mission PLIE à la sous-préfecture, le PLIE étant un des axes du PACT Urbain, interim de Madame Béatrice Lasne, chef de projet PACT Urbain pendant son absence ; entretien téléphonique mené, documents envoyés suite à cet entretien.

- Monsieur LESUEUR, bureau d'études Alpha, évaluateur PLIE, entretien sur rendez-vous téléphonique mené.

■ I-2 Les documents de référence

Les documents dont nous avons cherché à prendre connaissance sont tout d'abord les conventions PACT Urbain elles-mêmes. Lorsque d'autres contractualisations interviennent sur tout ou partie du périmètre PACT, ou pouvant être en interaction avec celui-ci, par exemple les contrats de ville, mais aussi les contractualisations se référant à l'objectif 2, nous avons aussi cherché à prendre connaissance de ces documents.

Par ailleurs, les conventions prévoient annuellement sur chaque site un bilan financier et un bilan d'activité.

Ces bilans ont été demandés aux sites lors des différents contacts.

D'autre part, des documents complémentaires plus techniques, études, fiches d'action, descriptifs etc... ont été demandés à nos interlocuteurs lors de nos entretiens téléphoniques.

Enfin, il faut faire état du questionnaire "bilan à mi-parcours" qui a été adressé par la DATAR et la DIV à chacun des sites et dont nous avons maintenant le retour pour chacun des trois sites.

⇒ **BASSIN POTASSIQUE. DOCUMENTS DE CADRAGE**

- Convention PACT Urbain, (Etude TETRA) signée fin 94
- Bilan à mi-parcours.
- Plan cadre de reconversion du Bassin Potassique (convention MDPA)
- Contractualisation "objectif 2"
- Etude B Brunhes, document partiel d'étape, juillet 95, intitulé "le soutien au développement des PME"

• *Mulhouse (hors territoire PACT), documents consultés*

- Contrat de ville de Mulhouse
- Convention de développement économique et d'aménagement de la zone franche urbaine de Mulhouse
- PIC URBAN, dossier de candidature
- Opération d'insertion menée dans le cadre du PLIE de Mulhouse lors de l'implantation d'un hypermarché Mamouth.

⇒ **VALLÉE DE LA MEUSE. DOCUMENTS DE CADRAGE**

- Courrier d'Août 94 adressé par le Préfet de Région aux délégués de la DATAR et de la DIV faisant état de difficultés rencontrées.
- Bilan physique et financier du PACT sur la période 1989-1993.
- Convention d'application du PACT Urbain en cours, signée en date du 26 août 1995.
- Bilan à mi-parcours.
- Contrat de ville de Sedan
- Contrat de ville de Charleville-Mézières
- Convention de développement économique et d'aménagement de la zone franche urbaine de Charleville-Mézières

⇒ **BASSIN MINIER D'ALÈS. DOCUMENTS DE CADRAGE**

- Convention d'application du PACT Urbain, signée en novembre 1994.
- Bilan à mi-parcours.
- Le PLIE, document de cadrage.
- Fiches Actions "opérations d'insertion par l'économique" menées dans le cadre du PACT Urbain d'Alès.

• *document sde référence non encore communiqué*

- Etude TECSA, importante pour la dimension économique à l'échelle de la Communauté de communes.
- Etude KPMG

II PRÉPARATION DE L'ÉTAPE 2

L'étape 2 sera menée sur les terrains, essentiellement à partir d'entretiens.

Le contenu de ces entretiens sera guidé par notre première analyse, elle-même établie sur la base des documents rassemblés d'une part, des contacts d'ores et déjà établis d'autre part.

Nous rendons compte ici des éléments constitutifs de cette première analyse que nous proposons, pour l'ensemble des sites puis pour chaque site.

Dans une deuxième partie nous ferons état des spécificités qui feront l'objet d'attention particulière dans les entretiens menés ainsi que des interlocuteurs repérés sur chacun des trois sites étudiés.

■ II- I ÉLÉMENTS D'UNE PREMIÈRE ANALYSE

A ÉLÉMENTS GÉNÉRAUX SUR L'ENSEMBLE DES SITES

Avant d'aborder ce qui nous semble constituer dans le cadre de notre mission les points spécifiques sur chaque site sur lesquels une attention particulière devra être portée, nous rappelons les points majeurs de ce travail d'évaluation qui seront interrogés sur l'ensemble des sites évalués.

⇒ un regard particulièrement attentif porté

- aux actions et aux projets : logique de cohérence d'outils et d'acteurs
- aux effets des différents dispositifs de politique publique et à leurs impacts respectifs sur un territoire donné ; une approche en terme d'économie globale du territoire en question

- aux périmètres, pertinence du périmètre eu égard à l'action, au projet et aux autres échelles de décision et d'intervention
- à l'articulation Politique de la Ville / Développement Urbain / Développement Economique et à leur mise en cohérence au travers du dispositif PACT Urbain
- à la place respective accordée à la dimension endogène et exogène dans le développement économique et à l'implication du tissu économique dans le développement du territoire
- à la coordination entre les différents dispositifs de politique publique. Comment est-elle mise en oeuvre, à quel échelon territorial ?
- au degré de prise en compte du programme PACT par l'échelon régional dans la stratégie d'intervention publique en matière d'aménagement et de développement.

⇒ qui vise plusieurs objectifs

- identifier l'impact local du dispositif et son articulation avec les autres dispositifs
- mesurer la différence entre le "programmé" et le "réalisé"
- identifier ce que le dispositif a financé ou contribué à financer
- appréhender "ce qui marche", avec qui ?, acteurs porteurs et partenaires, ce qui dysfonctionne, pourquoi ?
- pouvoir répondre à la question : le PACT joue-t-il un rôle de référent ? et comment ?

B ÉLÉMENTS D'ANALYSE PROPRES À CHAQUE SITE

A partir de l'analyse des documents et du contenu des premiers entretiens téléphoniques menés, des problématiques semblent se dégager propres à chaque site. Elles orienteront nos entretiens dans la prochaine étape, c'est pourquoi nous les reprenons à grands traits en mettant en garde sur le fait qu'elles sont encore peu étayées.

⇒ BASSIN MINIER D'ALÈS

- une échelle géographique du PACT qui semble en décalage avec la reconfiguration de la géographie politique locale (nouveau député, basculement d'Alès) ; 12 communes en tout dans le périmètre du PACT, dont 7 regroupées en Communauté de communes
- une ambition d'animation du PACT moins portée par le sous-préfet lui-même que par l'équipe technique
- une dimension animation économique du bassin prise en charge en grande partie par l'ADIRA et s'appuyant fortement, à l'échelle de la Communauté de communes plus qu'à celle du PACT, sur les préconisations de l'étude TECSA (pôle sport mécanique), ceci, en lien avec le service économique de la commune d'Alès qui porte le projet.
- le PLIE pour le volet "insertion par l'économique" revendique, quant à lui, fortement son inscription dans le PACT Urbain. Il affiche sa volonté d'être transversal, d'optimiser les structures existantes sans en constituer une supplémentaire et semble avoir mobilisé des entreprises dans une logique d'insertion par l'économique, apparemment les plus grandes ou les groupes
- un effet "PACT" (au sens de cohérence à une échelle intercommunale pertinente du point de vue de l'action menée) qui semble réel sur le volet Habitat : l'ensemble des bailleurs sociaux sont aujourd'hui réunis dans l'objectif d'établir en commun une convention PLH ; la proposition d'une OPAH à l'échelle intercommunale semble également envisagée.

◊ BASSIN POTASSIQUE

- une convention, datée de fin 1994, présentant un contenu et des attendus de très grande qualité
- une interrogation du consultant sur la manière dont s'opère le passage de la programmation à l'action
- un périmètre pour le PACT qui ne semble pas poser question et paraît correspondre à la bonne échelle ; il semble permettre à une intercommunalité de prendre forme ;
- un diagnostic qui mérite d'être affiné et explicité concernant en particulier :
 - l'affirmation, notamment en matière de développement économique, d'une difficile, voire impossible, complémentarité des différentes politiques publiques entre elles, objectif 2, Pact Urbain, reconversion.
 - le regard assez négatif porté sur les expériences menées de reconversion des dépenses passives du chômage et d'aide aux TPE
 - la possibilité de synergies qui pourraient être créées avec le volet "politique de la Ville" de Mulhouse, territoire connexe ou prennent place à la fois une zone franche urbaine et un programme PIC URBAN.

C ⇔ VALLEE DE LA MEUSE

- un contexte politique difficile (absence du Conseil Général dans le nouveau PACT)
- un contrat de pays expérimental (parmi les 42), nouveau dans le paysage institutionnel de l'Aménagement du territoire à l'échelle locale
- un PACT Urbain du précédent contrat de Plan considéré comme un échec, financements de projets de fait communaux, utilisant une intercommunalité de façade, fournie par la structure de zones PACT, faiblesse du volet économique, projets essentiellement orientés vers la requalification du cadre urbain
- le constat d'une dispersion des actions et des moyens, d'une consommation des crédits faible, d'un déséquilibre entre zones géographiques quant à la consommation de crédits
- une absence d'animation véritable
- un nouveau PACT Urbain (convention signée après plus d'un an de négociation) imprimé par la forte volonté exprimée par le SGAR et le Conseil Régional en faveur d'un recentrage nécessitant un programme d'appui et une animation avec assistance technique et méthodologique (d'ores et déjà mise en place)
- rôle majeur du chargé de mission SGAR pour la recherche de la cohérence et l'adaptation des différents objectifs aux outils, structures, et dispositifs en matière de politique publique
- l'action économique semble se gérer à l'échelle de la région en dehors du PACT qui ne prend pas en compte les actions menées dans ce domaine pour leur donner un sens collectif et créer les conditions d'une véritable cohérence à l'échelle locale (cohérence notamment avec les programmes INTERREG et objectif 2)

■ II-II GUIDE D'ENTRETIENS ET INTERLOCUTEURS SUR CHAQUE SITE

Au delà des aspects relevant de l'analyse globale du dispositif PACT Urbain, qui seront pris en considération sur l'ensemble des sites, il nous est apparu important de restituer les points d'analyse propres à chacun des sites que nous sommes amenés à évaluer sur lesquels l'accent sera particulièrement porté lors de nos entretiens.

Nous rendons également compte du travail de repérage des acteurs et des interlocuteurs, acteurs sur chaque territoire, ou concernés par celui ci, et susceptibles de nous apporter leur point de vue et enrichir notre analyse sur les questions qui nous préoccupent.

⇒ BASSIN MINIER D'ALÈS

■ points d'investigation particuliers pour les entretiens

- Articulation avec les autres dispositifs : crédits GIRZOM, concours communautaire , au titre de l'objectif 2 (FEDER, FSE, programme RECHAR reconversion) qui recouvre le territoire du PACT à l'exception de 2 communes, au titre de l'objectif 3 (FSE pour le volet PLIE du PACT)
- Mesure de l'effet " étude TECSA ", et KPMG, impact, appropriation par les acteurs locaux, lien et intégration dans la démarche PACT
- Questionnement sur le nombre et la nature des entreprises concernées par la démarche d'insertion par l'économique, sur l'historique de la mise en place du CREPI et de l'arrêt de son fonctionnement
- Fonctionnement et rôle de l'évaluation PLIE
- Comment localement se développe l'offre d'insertion, quel lien avec entreprises ? Comment les grandes entreprises, mais aussi les PMI se positionnent-elles à l'égard de l'insertion ?
- Interrogation sur l'appropriation locale du schéma d'orientation des zones d'activité et son impact à la fois en terme géographique, d'aménagement de l'espace, et de développement
- Projet de Plateforme d'initiative locale pour l'emploi

■ Repérage des acteurs et Identification des interlocuteurs

- SGAR

- Monsieur Jean-Martin JASPERS , SGAR
- Chargé de mission, Monsieur JC DEDIEU

- Commissariat Languedoc-Roussillon Prospection

- Monsieur Denis CHAMUSSY

- Préfecture de département

- peu impliquée

- DDTEFP

- partenaire pour le PLIE

- Sous-préfecture

- Monsieur Gérard SÉNÉGAS, sous-préfet
- Monsieur BASSET, chargé de mission économique auprès du sous-préfet

- PACT Urbain, équipe technique

- chef de projet PACT Urbain, Madame LASNE
- Madame LAFORGUE, gestion des aspects opérationnels et techniques du PACT
- Monsieur Daniel ROUX, chargé de mission PLIE à la sous-préfecture, le PLIE étant un des axes du PACT Urbain
- Monsieur LESUEUR, bureau d'études Alpha, évaluateur PLIE

- SCET Méditerranée, opérateur du PACT

- Monsieur Jérôme GORISSE, basé à Montpellier

- Développement économique et milieux économiques

- Service économique de la ville d'Alès
 - ADIRA, Monsieur BOFFY, directeur
 - Ecole des Mines, Monsieur PUGNÈRE, directeur, (également DRIRE par statut) ou Monsieur MOULIN
 - CCI d'Alès, Monsieur ROMANET
 - Union Patronale, Monsieur Gérard SINAGRA, président, directeur de Rhône-Poulenc
 - Rhône-Poulenc, DRH, Monsieur LESUR
 - ARCADEL, boutique de gestion

- Insertion par l'économique

- CREPI, club régional d'entreprises pépinières pour l'insertion. Personne chargée de la mise en place et Président.
 - un responsable d'une association intermédiaire ou d'une entreprise d'insertion significative
 - Mission Locale
 - ANPE
 - Association pour la coordination et le développement des Centres sociaux d'ALES

- Elus des collectivités locales

- Communes

- Ville d'Alès, Monsieur GÉRANTE, maire adjoint
 - La Grand-Combe (nouveau député)
 - Saint Christol les Alès (pépinière)

- Saint Martin de Valgalgues (projet économique sport mécanique)

- Conseil général

- Conseil Régional

↳ BASSIN POTASSIQUE

■ points d'investigation particuliers pour les entretiens

- Analyse de la mise en cohérence des différentes politiques publiques et des stratégies qu'elles confortent
- Prise de connaissance des expérimentations originales, initiées en matière de reconversion des dépenses passives du chômage et d'aide aux TPE. Analyse et réflexion sur leur montage ou les conditions ou freins à leur mise en oeuvre. Quel impact local ? Quelle leçon en tirer ?
- Questionnement sur l'action par rapport à la programmation, concernant par exemple la pépinière, la zone d'activité de l'aire de la THUR, le projet d'extension du périmètre d'intervention du PLIE de Mulhouse etc.: Comment les orientations sont-elles mises en oeuvre ? Quelles modalités de fonctionnement ? Quels effets ? Quels acteurs impliqués ?
- Approfondissement de la question, tout particulièrement dans le domaine économique de la complémentarité des différentes politiques publiques entre elles, objectif 2, Pact Urbain, reconversion.
- Synergies possibles qui pourraient être créées avec le volet "politique de la Ville" de Mulhouse, territoire connexe ou prennent place à la fois une zone franche urbaine et un programme PIC URBAN.

■ repérage des acteurs et identification des interlocuteurs

- **SGAR**

- Monsieur André HOREL
- Chargés de mission : Jean-Michel AUGÉ, Paul MEYER

- **Sous-préfecture de MULHOUSE**

- Monsieur AMBROGIANI, sous-préfet d'arrondissement, sous-préfet chargé de la politique de la ville auprès du préfet de département ; deux autres sous préfets territoriaux sont concernés par le périmètre du Pact Urbain,
- Monsieur Bernard RUBI, chargé de mission politique de la ville auprès du sous-préfet, en charge du suivi du contrat de ville de Mulhouse et du volet "ville" du PACT Urbain sur le bassin potassique

- **Préfecture du Haut-Rhin**

- Monsieur le secrétaire général de la Préfecture,
- Monsieur Loïc BRICIER, chargé de mission à la reconversion, placé auprès du préfet de département du Haut Rhin, homme pôle DATAR, responsable de la cellule d'animation de la reconversion objectif 2 et du volet économique du PACT Urbain.

- Autres représentants de l'Etat ou de services publics

- DIREN, Monsieur MICHEL, directeur régional
- DDJS, Mme CHAMPAU, conseillère pédagogique
- Inspection Académique, M. DENUX
- DDASS, Mme MULLER

- **Collectivités locales**

- Communauté de communes, Monsieur SPIEGEL, Président, 4 vice-présidents, le directeur , M Jean-Pierre FLORENCE, et Monsieur Jérôme MAILLARD, chargé de mission

- Conseil Général, Monsieur Philippe WALTER, économique, Mme SELLY cellule Politique de la Ville
- Conseil Régional, Melle FOUCHS

- DSU

- chargée du développement social urbain, chef de projet Bassin Potassique, Mme Isabelle Parmentier

- Structures d'animation et/ou de développement économique

- CAHR, Comité d'action économique du Haut Rhin, Directeur général, Monsieur BINDER. 2 agences, l'une à Colmar, l'autre à Mulhouse.
- ADA, Agence pour le développement de l'Alsace
- ADIRA, Association pour le développement industriel de l'Alsace (intervenant sur le territoire du bas-Rhin)
- CCI de Mulhouse
- CCI de Colmar

- Milieux économiques

- MDPA, directeur de la reconversion, M. STRECKDEN FINGER, M. STILL, secrétaire général du CCE
- Eco-Musée d'Alsace, M. GRODWOHL, gérant-directeur
- Université Haute Alsace
- chefs d'entreprises, PME,
- représentant patronal CGPME

- Insertion par l'économique

- Entreprises d'insertion, ID, IDENOV
- Association Intermédiaire, M. CHARMILLOT

C ⇔ VALLEE DE LA MEUSE DANS LES ARDENNES

■ points d'investigation particuliers pour les entretiens

- Pertinence des actions menées et cohérence entre elles (PACT Urbain, 2 contrats de ville, INTERREG, objectif 2), rôle des différents acteurs
- Rôle des différents outils de développement dont le Commissariat à l'industrialisation
- Place donnée à l'insertion par l'économique
- Questionnement sur l'échelle de l'action économique
- Prise en compte du PACT par l'échelon régional notamment sur le volet économique
- Réflexion sur le périmètre et l'hétérogénéité de situations qu'il révèle

■ repérage des acteurs et identification des interlocuteurs

• SGAR

- Monsieur Marc MICHEL, le SGAR.
- Madame Jeanne-Marie LIEHN, chargée de mission, habitat, urbanisme et politique de la Ville.

• Commissariat à l'industrialisation, CAPD, Champagne-Ardennes-Picardie Développement

- Madame Marie-Josée CIGAN, secrétaire générale.

• Conseil Régional

- Service de développement économique
- Monsieur Christophe DI MARCO, chargé de mission développement social urbain et développement rural.

• DRIRE

- Monsieur Jérôme BAILLY

• Préfecture des Ardennes

- Monsieur GÉRAULD, secrétaire général, premier contact prévu préalablement à l'organisation concrète du déplacement sur le site.

• DDE

- Monsieur TOURZY, le directeur, (a reçu délégation du Préfet) et Madame BONHOMME

• Sous-Préfectures

- Monsieur le sous-préfet de Sedan
- Monsieur le sous-préfet de Charleville-Mézières

- PACT Urbain : 5 chargés de mission

- chargé de mission zone 1, Mademoiselle Clémence MONARD
- chargé de mission zone 2, Mademoiselle Laurence LOITS
- chargé de mission zone 3 et 6, Madame Aude GOMES
- chargé de mission zone 4, Monsieur Eric AMSALI
- chargé de mission zone 5, Monsieur Daniel SATABIN

- Consultant PACT Urbain

- Monsieur Emmanuel GERARD, ARC ESSOR, en charge de l'appui technique et méthodologique aux chargés de mission des zones PACT Urbain

- Elus de collectivités locales

- Conseil général (bien qu'absent du PACT convention actuelle)
- Présidents de zones

- Milieux Economiques

- CCI
- Entreprises ou représentants, syndicats patronaux

- Développement Social Urbain

- chef de projet Contrat de Ville de Sedan
- chef de projet Contrat de Ville de Charleville -Mézières

II-3 calendrier

Les contacts pris ont permis d'établir un premier calendrier prévisionnel concernant les déplacements sur chacun de 3 sites.

Des contacts téléphoniques complémentaires pris durant la deuxième quinzaine du mois d'Août, conduisent à décaler dans le temps notamment le déplacement prévu à Alès.

Les nombreux contacts téléphoniques préalables que nécessite l'organisation de la mission sur les terrains s'avèrent difficiles à gérer laissant une certaine part d'inconnu pour certains de nos interlocuteurs, absents en cette période estivale.

Bassin Potassique	8-9 septembre 97
Vallée de la Meuse	17-18 septembre
Bassin minier d'Alès	29-30 septembre 97