

acadie

DIACT

Evaluation des contrats d'agglomération

Synthèse

Avril 2006

SOMMAIRE

| | | |
|------------|--|-----------|
| I | LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES CONTRATS D'AGGLOMERATION..... | 4 |
| I.1 | UN SUCCES QUANTITATIF..... | 4 |
| I.2 | DES ENGAGEMENTS D'INVESTISSEMENT AUTOUR D'EQUIPEMENTS..... | 5 |
| I.3 | DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PEU LISIBLES..... | 5 |
| I.4 | UNITE FORMELLE ET DIVERSITE DE NATURES..... | 5 |
| II | UNE REFORMULATION DES INTENTIONS NATIONALES INITIALES..... | 7 |
| II.1 | OPTIMISER LA GOUVERNANCE LOCALE..... | 7 |
| II.2 | ACCELERER LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE..... | 7 |
| II.3 | RESULTANTE : FAIRE DU CONTRAT UN OUTIL DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 8 |
| III | RESULTATS EVALUATIFS..... | 9 |
| III.1 | OPTIMISER LA GOUVERNANCE LOCALE..... | 9 |
| III.1.1 | <i>Un résultat globalement acquis.....</i> | 9 |
| III.1.2 | <i>Un processus différent des intentions initiales.....</i> | 11 |
| III.1.3 | <i>Une fonction politique locale du contrat profitant avant tout aux villes moyennes, en intercommunalités récentes.....</i> | 15 |
| III.2 | MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE..... | 16 |
| III.2.1 | <i>Le contrat : une logique de « guichet unique ».....</i> | 16 |
| III.2.2 | <i>Des attitudes contrastées de l'Etat et de la Région.....</i> | 18 |
| IV | LEÇONS ET PERSPECTIVES..... | 21 |
| IV.1 | LE CONTRAT, UN OUTIL CONTRASTE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE..... | 21 |
| IV.1.1 | <i>Une dynamique d'ouverture territoriale des villes moyennes.....</i> | 21 |
| IV.1.2 | <i>Un impact marginal sur les grandes villes.....</i> | 22 |
| IV.2 | UN OUTIL DE L'ETAT AU SERVICE DES AGGLOMERATIONS ET DES REGIONS..... | 23 |
| IV.2.1 | <i>L'appropriation régionale du contrat de territoire.....</i> | 23 |
| IV.2.2 | <i>L'Etat local, entre la décrédibilisation financière et l'incapacité aux arbitrages stratégiques.....</i> | 24 |
| IV.3 | QUEL AVENIR POUR LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE ?..... | 25 |

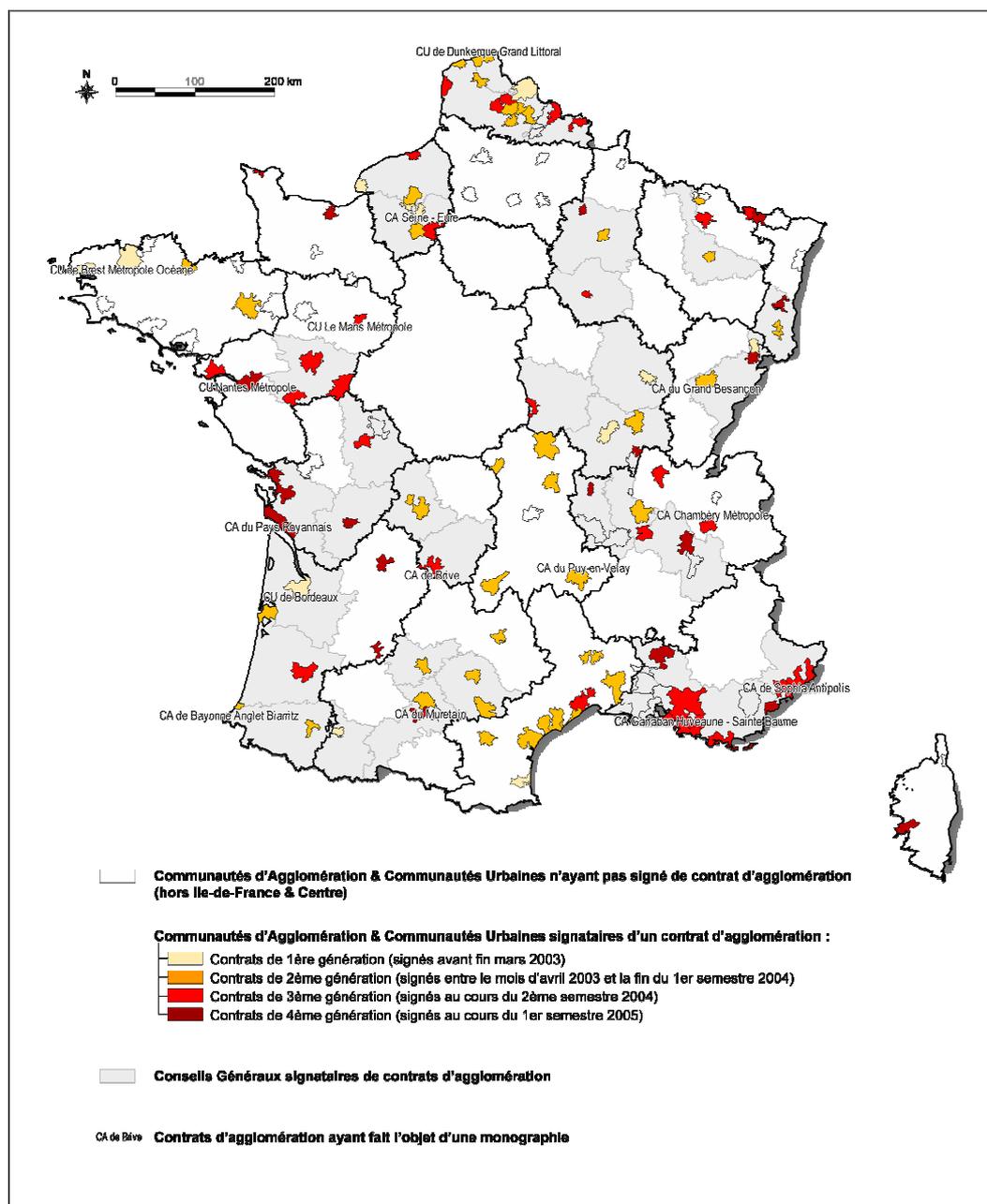
***L**a présente évaluation des contrats d'agglomération établis dans le cadre de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires du 25 juin 1999, comme celle réalisée simultanément et relative aux contrats de pays, constitue une évaluation récapitulative de ces dispositifs. Elle vise à apprécier les effets de cette démarche contractuelle sur les modes de conduite de l'action publique, davantage qu'à en mesurer dès à présent l'impact sur le développement durable des territoires.*

Ce rapport de synthèse reprend et intègre les différents éléments constitutifs de cette évaluation des contrats d'agglomération : l'état des lieux préalable établi à partir d'une lecture exhaustive des contrats, les enquêtes par questionnaire réalisées auprès des Régions et des SGAR, et enfin les quinze monographies locales de contrats d'agglomération¹. Après un rappel succinct des principales caractéristiques du paysage national des contrats d'agglomération, cette synthèse s'attache à confronter les résultats de ces démarches contractuelles aux intentions initiales. Enfin, des leçons et préconisations d'ordre général sont esquissées.

¹ Chacun de ces volets a fait l'objet d'un rapport distinct.

I LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES CONTRATS D'AGGLOMERATION²

I.1 UN SUCCES QUANTITATIF



² Sont ici rappelés succinctement quelques éléments de l'état des lieux des contrats d'agglomération décrit dans le rapport en date de Décembre 2005.

102 contrats d'agglomération ont été signés par l'Etat en France métropolitaine, hors régions Centre, Ile-de-France et Picardie. Cela couvre environ 75% des Communautés d'Agglomération et Communautés Urbaines susceptibles de bénéficier d'un tel contrat.

Pratiquement tous signés simultanément par l'Etat et la Région (à l'exception de l'Auvergne et de certains contrats de Poitou-Charentes), ces contrats engagent aussi les Conseils Généraux dans plus d'un cas sur deux. En revanche, l'implication contractuelle du niveau communal est limitée (environ 7 cas sur 100) et concerne essentiellement les villes centres. Cela ne signifie pas pour autant que les communes ne soient pas, dans bon nombre de cas, maîtres d'ouvrage d'opérations inscrites aux contrats.

I.2 DES ENGAGEMENTS D'INVESTISSEMENT AUTOUR D'EQUIPEMENTS

Globalement, les contrats d'agglomération sont fortement centrés sur la programmation d'investissements ; ils se réfèrent principalement aux enjeux du développement et de l'attractivité territoriale et se concrétisent très souvent par des engagements relatifs à des opérations d'aménagement ou d'équipements.

A contrario, le poids des études et de l'ingénierie apparaît limité et la place accordée aux politiques de gestion territoriale –par exemple à la politique de la ville– est résiduelle ou formelle.

L'usage de la notion de projets structurants est à la fois généralisé et peu explicite. Ces projets structurants sont de nature « classique » : équipements culturels, sportifs...

I.3 DES ENGAGEMENTS FINANCIERS PEU LISIBLES

La portée financière des contrats est difficilement appréhendable.

Certains ne comportent pas d'engagements financiers, d'autres ne les chiffrent pas précisément. La valeur ajoutée financière propre au contrat n'apparaît pas clairement en raison de la forte dimension récapitulative –d'autres procédures ou contrats– de ces contrats.

Enfin, certains contrats semblent établis sur la base d'enveloppes prédéfinies tandis que globalement la mobilisation des lignes budgétaires de droit commun paraît dans l'ensemble limitée.

I.4 UNITE FORMELLE ET DIVERSITE DE NATURES

Les contrats d'agglomération présentent une unité formelle et rhétorique forte. Celle-ci ne tient pas seulement au cadre national –plutôt limité–, mais est amplifiée par un formatage

régional assez prégnant. Cet effet de formatage par le niveau régional semble prévaloir sur l'effet de « génération³ » des contrats.

Pour autant, cette unité formelle masque, à la lecture même des contrats, une extrême diversité de natures et de portées de ces contrats. Certains privilégient une fonction de programmation récapitulative, tandis que d'autres se réfèrent au champ d'action de l'Etat ou de la Région. Certains ont une ampleur limitée tandis que d'autres déclinent l'ensemble du projet local...

³ Cf. carte page 4.

II UNE REFORMULATION DES INTENTIONS NATIONALES INITIALES

En ouvrant la possibilité aux agglomérations constituées en EPCI de signer un contrat avec l'Etat et la Région dans le cadre du volet territorial du Contrat de Plan, la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires poursuivait trois finalités liées :

- ↪ optimiser la gouvernance locale en confortant l'intercommunalité ;
- ↪ accélérer la modernisation de l'action publique en incitant à la territorialisation des politiques de l'Etat et de la Région ;
- ↪ enfin, et de façon résultante, contribuer à une meilleure organisation des territoires.

II.1 OPTIMISER LA GOUVERNANCE LOCALE

Promulguée quelques jours avant la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale, la LOADDT participe explicitement de ce chantier de mise en place des nouveaux établissements de coopération intercommunale. Là où la première ne fait pas du projet un préalable pour les nouveaux regroupements, la seconde fait de ce projet le moyen de **donner du sens et du contenu à la coopération institutionnelle et fiscale**. Le « pontage » entre les deux textes est particulièrement édifiant s'agissant des Communautés d'Agglomération, qui constituent la véritable nouveauté de la loi relative à l'intercommunalité : d'une part les contrats d'agglomération ne seront possibles que dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants, ce qui correspond à la strate démographique des Communautés d'Agglomération, et d'autre part la signature du contrat ne sera possible qu'avec un EPCI à taxe professionnelle unique (ou, de façon transitoire, qui le deviendra d'ici la fin du contrat), ce qui est le cas de façon obligatoire pour ces mêmes communautés.

Autrement dit, avec cette double entrée du projet et du contrat, la LOADDT vise à fournir du « carburant » à la construction institutionnelle des agglomérations.

II.2 ACCELERER LA MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Certes, la LOADDT n'est pas très explicite sur le sujet dans son article 26 consacré aux contrats d'agglomération. Mais cette ambition, qui inspirait largement la nouvelle conception des Contrats de Plan Etat-Régions et justifiait la mise en place d'un volet territorial dont les contrats d'agglomération devaient constituer une des applications locales, se lit clairement dans les différentes instructions données à l'époque aux Préfets.

Ainsi : « (...) Le volet territorial sera l'occasion pour l'Etat et les Régions, ainsi que les Départements lorsque ceux-ci seront associés, de coordonner leurs interventions avec les collectivités locales rassemblées autour d'un projet ou d'une charte. (...) Fondés sur l'encouragement des démarches de projet et le renforcement de l'intercommunalité, ces différents contrats contribueront à **l'organisation des territoires**. La prise en compte de ces démarches au sein des projets territoriaux de l'Etat sera l'occasion de **mieux territorialiser l'action de l'Etat en adaptant aux contextes locaux les enjeux et les objectifs des politiques nationales ainsi que l'organisation des services publics**. (...) »⁴.

Et : « (...) Le contrat d'agglomération n'est pas uniquement destiné à mobiliser et « flécher » sur l'agglomération des crédits pour mener des projets d'investissement. L'occasion doit être saisie pour **territorialiser les politiques publiques et mener des actions à fort effet d'intégration territoriale et de décloisonnement suscitant un effet d'organisation**. (...) »⁵.

Participant tout à la fois de la nouvelle gouvernance et de la modernisation de l'action publique, les « Conseils de Développement », obligatoires pour qu'il y ait contrat, devaient assurer la présence des forces vives du territoire dans l'élaboration du projet et contribuer au renouvellement de la démocratie locale.

II.3 RESULTANTE : FAIRE DU CONTRAT UN OUTIL DE LA POLITIQUE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Enfin, la LOADDT érige le contrat d'agglomération en dispositif pivot entre les multiples contrats sectoriels d'un côté (contrat de ville, contrat local de sécurité...) et la contractualisation territoriale régionale de l'autre. Ce faisant, on peut considérer que le législateur mise sur le contrat, non seulement pour localement accompagner la montée en puissance de l'intercommunalité et nationalement pour inciter à la territorialisation des politiques publiques, mais, de façon plus globale, pour en faire l'instrument premier de la politique d'aménagement du territoire. Le contrat d'agglomération constitue en quelque sorte l'étape ultime de la montée en puissance progressive de l'usage du contrat depuis les débuts de la décentralisation et la consécration de la place des villes dans un aménagement du territoire qui les a longtemps ignorées.

⁴ Circulaire Aménagement du Territoire et Intérieur du 14.10.2000, relative au volet territorial des CPER.

⁵ Circulaire interministérielle du 06.06.2001, relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

III RESULTATS EVALUATIFS

III.1 OPTIMISER LA GOUVERNANCE LOCALE

On peut ici conclure que ce résultat –optimiser la gouvernance locale– est globalement acquis, et que les deux chantiers du contrat d'agglomération et du renouveau de la coopération intercommunale, conduits dans des calendriers proches, voire étroitement corrélés, ont produit des effets notoires (III.1.1). Mais cela s'est fait selon un processus assez différent des intentions initiales. Celles-ci misaient sur l'attractivité d'une valeur ajoutée financière et d'une contractualisation globale des politiques publiques. Elles faisaient du projet l'étape obligée vers le contrat et associaient concertation et contractualisation. Or, on constate un faible intérêt financier des contrats, centrés néanmoins exclusivement sur des projets d'investissements. Enfin, la démarche de projet prend le pas sur le contrat, lequel constitue une procédure très éloignée des processus de concertation locale (III.1.2.).

Enfin, tous ces constats à propos des relations entre contrat et coopération intercommunale sont largement fonction à la fois de l'histoire locale en matière d'intercommunalité et de la taille des agglomérations (III. 1.3).

III.1.1 Un résultat globalement acquis

De façon générale, le contrat participe pleinement de la construction intercommunale ou, lorsqu'elle préexiste, de sa consolidation. D'un côté, il contribue à expliciter les intérêts communs entre les communes membres, au-delà de la stricte définition des compétences. De l'autre, il accélère le processus de reconnaissance des fonctions spécifiques de la ville centre en y concentrant une part significative des investissements contractualisés.

□ Le contrat concourt à expliciter politiquement les « responsabilités » communautaires

Dans nombre de cas, on constate que le champ couvert par le contrat ne se limite pas à celui que définissent les compétences communautaires.

- En premier lieu, la référence au projet –ou plus exactement à une approche territoriale « transversale » des enjeux de l'agglomération– conduit à inscrire au contrat des opérations hors compétences communautaires. C'est ainsi que le contrat d'agglomération de Seine-Eure intègre des études et opérations dans le champ culturel qui ne relève pas de la Communauté d'Agglomération.
- Autre constat, le contrat reprend à son compte des opérations sous maîtrise d'ouvrage communale mais considérées comme d'intérêt d'agglomération. C'est le cas de grands équipements culturels ou sportifs de la ville centre, à Besançon, Nantes ou encore à Chambéry.

- Enfin, dans certains cas plus particuliers, comme à Dunkerque, le dispositif de programmation annuelle conduit à débattre dans le cadre contractuel intercommunal d'équipements communaux qui, par définition, ne relèvent pas des compétences communautaires.

Autrement dit, le contrat produit moins un effet d'explicitation juridique des frontières de l'intérêt communautaire, qu'à l'opposé, un dépassement de cette notion au profit d'une approche, certes plus floue mais davantage politique, des **responsabilités intercommunales**.

D'une certaine façon, on assiste dans un certain nombre de démarches contractuelles d'agglomération à ce que Dunkerque explicite a priori dans son contrat, c'est-à-dire l'affirmation de l'intercommunalité comme « mandataire du territoire ».

□ **Le contrat produit un effet de reconnaissance de la fonction spécifique de la ville centre**

De fait, il est aisé de constater que dans bien des cas, une grande partie des investissements contractualisés sont localisés sur la ville centre de l'agglomération considérée.

En formalisant un état de fait –l'existence de fonctions de centralité– le contrat vient en quelque sorte compléter la définition des compétences communautaires. En organisant par l'extérieur –la négociation avec l'Etat et la Région– un processus de sélection des opérations prioritaires, il manifeste de facto la reconnaissance par les élus communautaires de la fonction spécifique de la ville centre.

Certes, cette manifestation de reconnaissance semble avoir parfois fait débat et nécessite d'être accompagnée de dispositifs de « compensation » divers. Ainsi, à Brive-la-Gaillarde, le contrat d'agglomération intègre un volet assainissement pour « pacifier » les relations aux communes périphériques et le contrat de pays vient compléter pour ces dernières les investissements (modestes) qui leur reviennent au titre du contrat d'agglomération. Autre cas de figure, à Besançon, l'intégration du contrat départemental (CITE) au contrat d'agglomération vient en quelque sorte « amortir » l'effet de concentration des autres investissements sur la ville centre.



Globalement, le contrat participe ainsi doublement de la construction politique de l'agglomération à la fois en explicitant ce qui fonde l'intérêt partagé et en prenant acte du leadership fonctionnel de la ville centre.

III.1.2 Un processus différent des intentions initiales

Initialement, les volets territoriaux des CPER devaient être lestés d'environ 30% des engagements financiers des signataires des Contrats de Plan, et il est clair que la motivation financière des élus a fortement joué dans leur décision de se lancer dans cette nouvelle « aventure » contractuelle. Et pourtant, ce n'est pas là que s'est joué principalement le processus d'optimisation de la gouvernance locale, mais bien dans une dynamique, considérée au départ comme improbable, entre le projet et le contrat.

□ Un résultat faiblement induit par la plus value financière

Hormis le cas de Bordeaux, premier contrat signé dès décembre 2000, alors que l'on pouvait encore penser mobiliser une masse significative d'« argent frais » sur ces contrats, les élus ont vite réalisé, même s'ils ne l'ont pas facilement accepté, qu'entre la faiblesse, *in fine*, des volets territoriaux des CPER, la concurrence au sein de ces mêmes volets avec les deux autres formules contractuelles –ville et pays– et la baisse continue des crédits de droit commun de l'Etat, le bénéfice financier de leurs contrats serait très en deçà de leurs attentes. On reviendra plus loin sur cette question des financements, et sur l'utilité, de ce point de vue très relative, de la contractualisation.

Dans la majorité des cas, la déception des élus est forte. A titre d'exemple, l'« argent frais » obtenu de l'Etat (qui ne correspond pas à des engagements déjà acquis ou que l'on pourrait obtenir sans contrat, c'est-à-dire en général les crédits FNADT) est estimé à Nantes à 10 M€ sur un total de 470 M€ affichés, au Mans à 0,7 M€ sur 530 M€ contractualisés (y compris TCSP), à Chambéry à 1 M€ sur 47 M€...

Et, dans certains cas, le contrat ne contient aucun engagement financier (Communauté d'Agglomération de GHB), ou bien ne comporte pas de récapitulation (Communauté d'Agglomération Sophia Antipolis, Communauté d'Agglomération de Royan), ou bien encore fait figurer des engagements virtuels de partenaires qui ne sont pas contractants (Communauté d'Agglomération de Chambéry)... !

Il y a cependant des exceptions, et certains élus locaux estiment avoir tiré un réel bénéfice financier du contrat d'agglomération (Brive, Seine-Eure...). On voit à cela deux types d'explications :

- A première vue, on peut y trouver des causes conjoncturelles, liées au contexte géopolitique. Dans les cas observés, il s'agit de villes moyennes « dynamiques » présentant un « intérêt régional » particulier. Hors de la capitale régionale, Brive est la seule agglomération en développement du Limousin. Et Seine-Eure fait preuve d'une dynamique nouvelle essentielle dans les équilibres hauts normands.
- De façon plus générale, on peut penser que le bénéfice financier perçu tient en réalité au changement d'envergure des projets contractualisés. La démarche projet/contrat a suscité l'émergence de projets plus intégrés et plus lourds que ceux envisagés préalablement. Cela a induit l'obtention de financements plus importants que ceux dont disposait auparavant de façon classique la ville centre. Ainsi, l'agglomération Seine-Eure a bâti un projet de tourisme fluvial plus important qu'envisagé initialement.

L'agglomération du Puy-en-Velay a fait de la création d'un équipement d'attractivité culturelle sur l'ancien Hôtel-Dieu le projet phare de son contrat, alors qu'elle n'envisageait au préalable que la rénovation du théâtre et de l'Ecole Nationale de Musique.

□ **Une fonction politique du contrat centrée sur les grands investissements**

Faiblement adossés sur une réflexion stratégique, et faute d'une véritable négociation avec les autres signataires, on le verra plus loin, les contrats innovent peu dans leur contenu.

Le processus de construction politique de l'intercommunalité, dont ils participent, s'adosse quasi exclusivement sur des objets « classiques » de l'action publique : les « équipements–investissements » structurants (équipements sportifs, culturels, pôles multimodaux, Zones d'Activité Economique...). On reste sur une vision établie de l'intercommunalité, maître d'ouvrage des grands projets d'investissements, qui en quelque sorte vient prolonger, en franchissant une étape politique, la fonction de l'intercommunalité syndicale antérieure.

De façon résiduelle, on trouve dans les contrats des engagements plus immatériels : assez régulièrement des programmes d'études et, plus marginalement, des accords sur des dispositifs d'animation territoriale. C'est par exemple le cas à Royan avec, en matière d'emploi, la mise en place d'un « Centre de la création et de l'initiative locale », ou à Sophia Antipolis autour des enjeux de formation.

La plupart du temps, la fonction d'ingénierie se limite à un rappel, qui ne vaut pas forcément mise en ordre, des dispositifs et procédures en place ou en cours de construction sur le territoire de l'agglomération : Plan de Déplacements Urbains (PDU), Programme Local de l'Habitat (PLH)... Cette fonction de récapitulation des politiques sectorielles n'est pas dénuée de tout intérêt, mais faute de retravailler la cohérence d'ensemble et les différentes interfaces, elle ne suffit pas à produire un effet de modernisation d'une action publique locale en mal de bonne « ergonomie ».

En fait, on n'est pas véritablement parvenu (à l'exception peut-être du projet/contrat de la Communauté d'Agglomération de Garlaban – Huveaune – Sainte-Baume, de façon embryonnaire) à raisonner, comme l'y invitait la LOADDT, en modèle local de développement, et, particulièrement, à réinterroger la relation développement-solidarité dans une problématique de développement durable...

Le fait de raisonner pour l'essentiel en terme d'investissements laisse logiquement peu de place au registre de l'animation et de la gestion territoriale. De là découle l'absence manifeste au sein de ces contrats des enjeux de solidarité et de cohésion et plus particulièrement de ceux liés à la politique de la ville, quand il ne s'agit pas, à son propos, des seuls investissements (les opérations ANRU ou GPV, elles, sont mécaniquement reprises pour mémoire dans un certain nombre de contrats).

Là où ces contrats d'agglomération devaient permettre de porter la politique de la ville à l'échelle supérieure de l'agglomération (bien des contrats de ville préexistants étant

faussement intercommunaux), et d'en revisiter l'efficacité⁶. en regard des stratégies de développement local, on constate dans certains cas des effets inverses : du point de vue d'un certain nombre d'élus, l'agglomération révèle sa non pertinence pour traiter de la question des « quartiers difficiles », qui relève de la responsabilité de la ville concernée (en l'occurrence souvent la ville centre) : c'est notamment le cas à Brest et Chambéry. La Communauté d'Agglomération de GHB (mais qui a peu de quartiers difficiles) et la Communauté Urbaine de Dunkerque font ici exception.

Ailleurs la référence à la politique de la ville est formelle. Quand il y a contrat de ville, le contrat d'agglomération le reprend pour mémoire. Et quand il n'y en a pas (Royan et Brive), le contrat d'agglomération comble le vide de façon très partielle, en faisant valoir des dispositifs sectoriels, type Plan Local d'Insertion par l'Economie (PLIE) ou Contrat Local de Sécurité (CLS)...

□ Une dynamique projet/contrat

Lorsque les collectivités locales se sont lancées dans la démarche, il apparaît clairement que, dans leur esprit, le projet d'agglomération, pourtant fortement valorisé par la LOADDT, n'était qu'un passage obligé vers le contrat, le premier étant au service du second : une fois abouti, le projet, en se concrétisant dans le contrat, disparaissait en tant que tel.

Après coup, on fait le constat que le rapport entre projet et contrat s'est comme inversé, et que finalement la dynamique de projet, aux yeux des élus locaux, importe tout autant ou même davantage que le résultat contractuel.

Il y a certes des cas de forte linéarité entre projet et contrat : le premier, considéré comme abouti, trouvant sa traduction fidèle et immédiate dans le contrat (Seine-Eure et Le Puy-en-Velay notamment).

Mais la plupart du temps, on a assisté à une sorte de **découplage entre projet et contrat**. Parce qu'il a rapidement perdu son attrait financier, parce que le partenariat avec l'Etat et la Région s'est révélé difficile ou parce qu'il fallait conclure dans des délais imposés, le contrat a perdu en importance aux yeux des acteurs locaux, et particulièrement des élus. D'une certaine manière, c'est lui qui est devenu un passage obligé..., tandis que **le registre du projet s'en trouvait réévalué rétrospectivement et pour l'avenir**.

Rétrospectivement, le « projet » formulé dans le temps de la préparation du contrat est lui, en général, perçu comme faiblement structurant d'une véritable stratégie, et constitue plutôt un cadre flou et consensuel. Sa mise au point a surtout suscité une dynamique de réflexion politique collective au sein des exécutifs locaux, et dans certains cas avec la société civile dans le cadre du Conseil de Développement. C'est cette dynamique collective qui est en général présentée comme le bénéfice principal de cette démarche de projet. En revanche, il est rare que « le Projet » ait déterminé « les projets » (opérations)

⁶ Cf. la circulaire interministérielle du 6 juin 2001 : il s'agit de « (...) revoir les politiques structurelles mises en œuvre à l'échelle intercommunale qui ont pu conduire à des effets d'enclavement social et territorial. Il s'agit dès lors de conjuguer les impératifs de solidarité et de développement au niveau du quartier, de la commune et de l'agglomération ».

du contrat d'agglomération.... Pour cette génération de contrats, les « projets » pour l'essentiel préexistaient, et le « projet d'agglomération » les reprend, en les mettant en quelque sorte en ligne. On le voit très nettement à Brest où le contrat reprend à son compte toute une série d'opérations décidées avant que l'on ne fasse l'exercice obligé du projet, et à Bordeaux où l'on a valorisé un certain nombre de travaux de l'agence d'urbanisme conduits depuis le milieu des années quatre vingt dix. C'est aussi le cas à Brive ou à Seine-Eure où les projets majeurs contractualisés étaient déjà « dans les tiroirs » (grands équipements sportifs ou culturels, zones d'activités...).

Demeurent une dynamique, fragile, et, dans un nombre significatif de cas, la prise de conscience de **la nécessité d'une réflexion stratégique plus affirmée**, qui ne prendra pas forcément la forme d'un « Projet » global façon LOADDT. Les démarches dans lesquelles certaines agglomérations se lancent, et que d'autres envisagent, sont en quelque sorte libérées de leur débouché contractuel, et volontiers placées sous le signe d'une **prospectivité des territoires**, dans des échelles de temps et d'espace élargies. C'est par exemple le cas à Chambéry, à Royan et à Bordeaux. Davantage que dans le contrat, dont on doute de la reconduction pour demain, ce projet nouvelle génération trouve déjà, ou trouvera demain, ses débouchés dans un certain nombre de dispositifs élargis (SCOT, Agenda 21, conférences d'aire métropolitaine etc...) ou de réflexions stratégiques davantage finalisées (la question de la cohésion sociale à Dunkerque par exemple).

□ Une contractualisation « à côté » des Conseils de Développement

La LOADDT avait fortement associé contractualisation et concertation avec la société civile en faisant de l'avis du Conseil de Développement un point de passage obligé, sans toutefois en définir les formes.

On doit évidemment constater l'extrême diversité de la réalité de ces Conseils de Développement. Certains n'ont été constitués que pour la forme et sont d'ores et déjà tombés en sommeil. Mais au-delà de ce constat, dans les cas où ces Conseils ont une réalité tangible et s'installent progressivement dans le paysage local, on observe en général leur indifférence en regard du contrat d'agglomération proprement dit. En général, ces Conseils de Développement ont pris leur essor et se sont fortement investis au moment des débats relatifs au projet d'agglomération. Après une phase de repli, ils semblent aujourd'hui acquérir un « rythme de croisière » en conduisant des réflexions collectives ciblées (ici le commerce de centre ville ou la logistique, ailleurs les temps de la ville...).

Mais la procédure contractuelle elle-même, en raison sans doute de sa dimension très technique et de sa portée limitée, les a le plus souvent laissés indifférents, et ce quelque soit le contexte. C'est aussi bien le cas à Besançon, Dunkerque ou Sophia Antipolis qu'à Brive ou Le Puy-en-Velay.

On peut toutefois noter quelques exceptions :

- à Royan où le Conseil de Développement a reçu un large mandat pour travailler sur le projet, et dont on considère qu'il en est effectivement l'auteur d'une partie significative ; il est aujourd'hui associé de façon directe à la mise en œuvre du contrat ; on est ici

dans une situation intéressante, y compris parce qu'elle est « limite », dans la mesure où le Conseil de Développement risque de se substituer aux instances dûment élues ;

- dans la Communauté d'Agglomération de GHB où le Conseil de Développement, indépendant du pouvoir politique et doté de moyens, joue un rôle efficace de proposition et d'interpellation des politiques, tandis que l'on tente d'avancer sur le sens et la portée d'une possible citoyenneté d'agglomération.

III.1.3 Une fonction politique locale du contrat profitant avant tout aux villes moyennes, en intercommunalités récentes

En tendance générale, on fait le constat que l'effet politique local du contrat est optimal dans les villes moyennes qui, depuis la loi de 1999, sont engagées dans le processus de construction de nouveaux EPCI, pour l'essentiel des Communautés d'Agglomération : c'est particulièrement le cas à Brive, Garlaban-Huveaune-Sainte Baume, Muret, Le Puy-en-Velay ou Seine-Eure.

C'est dans ce type de situations géopolitiques que l'offre procédurale du contrat d'agglomération apparaît rétrospectivement comme la plus attractive. En effet, la construction institutionnelle de l'intercommunalité, à peine ébauchée, y trouve un « adossement naturel » sur l'articulation projet/contrat.

La formulation du projet y est l'occasion d'aller au-delà de la charte fondatrice –en général exclusivement centrée sur les principes politiques d'équilibre communes/intercommunalité– de l'EPCI, même si, à nouveau, les énoncés consensuels prévalent.

Simultanément, même si les élus locaux sont vite lucides sur la valeur ajoutée du contrat, cette procédure est en mesure d'occuper une place centrale dans la vie politico-administrative d'agglomérations moyennes ayant une pratique limitée de la relation « globale » avec l'Etat, la Région et même le Département.

Ce constat n'est pas systématique : il y a des situations de villes moyennes, dont la construction de l'intercommunalité semble assez indifférente au processus contractuel proprement dit (Sophia Antipolis par exemple).

Et, à l'inverse, certaines intercommunalités, anciennes et de plus grandes villes, sont sensibles à un « effet contrat ». Même si le processus n'est pas spectaculaire, ces anciens EPCI, souvent aux prises avec l'actualisation de leurs compétences (particulièrement les Communautés Urbaines en application de la loi relative à l'intercommunalité), et confrontés à une certaine routine, trouvent dans le contrat un regain de légitimité politique et d'efficacité technique : c'est le cas à Dunkerque et à Brest, et dans une moindre mesure à Bordeaux et au Mans.

III.2 MODERNISER L'ACTION PUBLIQUE

La LOADDT venait là en quelque sorte prolonger et parachever une intention modernisatrice au long cours de l'action publique. Le contrat est le levier –pour la méthode– d'un processus d'interpellation stratégique entre l'Etat et le local, qui doit induire –sur le fond– une dynamique de territorialisation des politiques publiques.

En regard de cette double intention portée par les contrats d'agglomération, la déception est à la fois globale et massivement partagée. Loin d'avoir suscité une « interpellation réciproque » entre l'Etat, la Région et les EPCI locaux, les contrats ont conforté, en le globalisant, un dispositif classique de « guichet », même si, ce faisant, ils ont généré des effets politiques et techniques non sans intérêt (III.2.1).

L'effet de territorialisation des politiques publiques est quasi inexistant, puisque d'un côté l'Etat tend à exclure ses politiques du champ contractuel et que de l'autre la Région raisonne par enveloppes prédéfinies (III.2.2).

III.2.1 Le contrat : une logique de « guichet unique »

□ Une négociation contractuelle à sens unique

Les différents textes initiaux relatifs aux contrats d'agglomération⁷ incitaient tous à prendre en compte une acception large de la « matière contractuelle » et par contre-coup à faire de la négociation un processus d'interpellation réciproque. C'était le sens de la référence aux notions de « projet de territoire » et de « Point de vue » de l'Etat notamment.

En réalité, on l'a vu, la matière contractuelle de fait est limitée le plus souvent à des opérations d'investissements. Par contre-coup, la négociation contractuelle s'est organisée de façon univoque. La matière à négocier est fournie par l'agglomération, autour des opérations qu'elle entend mettre en œuvre. En retour, les interlocuteurs supra locaux, Etat, Région et Département, procèdent à un processus de sélection et d'abandon de ces opérations, en fonction des critères et des possibilités des uns et des autres.

Ce dispositif classique de guichet, parce qu'il se joue à l'échelle de l'agglomération, en simultané avec l'Etat et la Région, voire le Département, et de façon transversale sur les grands investissements locaux, présente toutefois aux yeux des acteurs locaux une certaine valeur ajoutée, à la fois technique –une vue d'ensemble– et politique –une « labellisation » des projets.

□ Une fonction politique : la « labellisation » des projets locaux

Pour les acteurs locaux, l'inscription d'opérations au contrat vaut « labellisation ». En acceptant leur contractualisation, l'Etat et la Région en reconnaissent l'intérêt et en quelque sorte « rehaussent » leur statut parmi les investissements publics envisageables.

⁷ Cf. notamment le bilan de l'« assistance nationale à l'opération Sites Témoins de Contrats d'agglomération » réalisé pour la DATAR en 2000.

Dans certains cas, cette labellisation pèse significativement dans les débats locaux (cf. le cas de l'Hôtel Dieu du Puy-en-Velay) et entraîne derrière elle les autres acteurs. En outre, cet engagement contractualisé de l'Etat et de la Région peut avoir un effet d'entraînement sur d'autres financeurs potentiels (CDC...).

□ **Une fonction technique : visibilité et réassurance financières**

Cette négociation contractuelle à sens unique, centrée sur le financement des investissements d'agglomération, peut apparaître d'autant plus limitée qu'elle porte pour l'essentiel sur la récapitulation des financements déjà prévus ou envisagés sur le territoire de l'agglomération. Pourtant, cette fonction récapitulative dominante, très sensible notamment à Bordeaux, Besançon, Brest ou Le Mans, suscite rétrospectivement l'intérêt des acteurs locaux en ce qu'elle produit un effet de « visibilité » partagée, à la fois globale et de moyen terme.

Dans un sens, les agglomérations, absentes de la négociation des CPER, intègrent ainsi le jeu, « ex post », et disposent d'une visibilité et d'une explicitation des financements localisables sur leur territoire.

Dans l'autre sens, les acteurs extérieurs, financeurs potentiels, passent d'une sollicitation au coup par coup par le local, à une vision d'ensemble des investissements que ce dernier envisage.

Autrement dit, la dimension récapitulative de ces contrats n'a pas qu'une fonction démonstrative, visant à valoriser chaque signataire. C'est cet intérêt d'une vision d'ensemble qui justifie, par exemple à Bordeaux ou à Brest, d'inscrire au contrat des opérations acquises mais relevant d'une grande diversité de maîtrises d'ouvrage.

Dans la durée, même si on peut apprécier cela de façon limitée aujourd'hui, cette vision d'ensemble semble entraîner deux types d'effets positifs : celui d'une « ré-assurance » quant aux engagements obtenus et d'une plus grande souplesse dans la gestion de ces engagements. Les contrats d'agglomération font globalement référence lors des procédures d'instruction des différents financeurs et facilitent les relations entre les services de l'EPCI et ceux des différents financeurs. La réassurance vaut, pour des engagements acquis, lors de la signature du contrat, puis dans la durée : lorsque le financement par une ligne budgétaire apparaît incertain, l'inscription au contrat facilite la mobilisation d'une autre ressource (FNADT en général !).

Autre intérêt, cette vision d'ensemble permet d'optimiser la consommation de certaines ressources : les crédits européens notamment ou des crédits spécifiques (ligne « Avenir du Territoire entre Saône et Rhin » à Besançon).

Pour autant, les avis sont partagés et plus largement les situations locales sont contrastées quant aux effets du contrat d'agglomération sur les procédures d'instruction et de suivi budgétaire. Globalement, si, au moment de son élaboration, le contrat d'agglomération peut apparaître comme un « guichet unique », il n'efface pas, pour son exécution, les procédures ordinaires d'instruction et semble parfois s'y ajouter. Les équipes locales pointent généralement leur difficulté à mobiliser effectivement les

financements actés au contrat. Dans certains cas, l'instruction contractuelle (comité technique...) induit une procédure supplémentaire et, parmi l'échantillon observé, seule l'agglomération de Seine-Eure souligne l'optimisation des procédures liée au contrat.

□ D'abord des contrats de techniciens

De façon générale, il apparaît que la valeur ajoutée du contrat –considérée ici au sens limité des « engagements contractuels »– est principalement d'ordre technique. Très vite, les élus semblent s'en être désintéressés et la mise en œuvre des contrats relève avant tout du niveau technique, tant au sein des institutions contractantes que sur le plan des instances partenariales.

Significativement, les instances de pilotage politique prévues dans la plupart des contrats sont rarement actives. Nécessaires pour valider et faire vivre dans le temps des ajustements stratégiques, elles ne présentent guère d'utilité pour suivre une exécution budgétaire. Dans nombre de cas, ces instances ne fonctionnent pas ou plus (Chambéry, Brest...). Dans certains cas, elles se réunissent mais fonctionnent comme des instances de suivi technique et financier (Besançon...).

III.2.2 Des attitudes contrastées de l'Etat et de la Région

De façon générale, la logique globale des contrats d'agglomération –un guichet unique pour financer des investissements d'agglomération– manifeste une convergence de fait entre l'attitude de l'Etat local et celle des Régions, renonçant à l'ambition de faire du contrat un moment « d'interpellation stratégique ».

Pour autant, et au-delà de la diversité des situations locales, sur cette base commune, les postures contractuelles de l'Etat local et des Régions diffèrent largement.

□ L'Etat local : tout sauf ses compétences

L'Etat local avait été fortement incité par les textes initiaux⁸ à s'impliquer de façon stratégique dans les procédures contractuelles.

Préparé par des travaux antérieurs (diagnostics d'agglomération...), cela s'est traduit à la fois par une implication plutôt en amont du processus contractuel (en général dès la phase de projet) et, dans un nombre de cas significatif, par la production de contributions formalisées.

Sans prétendre ici faire une analyse approfondie de ces contributions, on peut toutefois souligner qu'elles se situent en général dans la **continuité de la posture historique de l'Etat envers le local, associant expertise technique** (production de diagnostics exhaustifs et « neutres ») **et fonction politique d'« instituteur » du local** (soulignant ce qu'il serait bon de faire). Cette posture privilégiant l'extériorité à l'implication (davantage

⁸ Et notamment la circulaire interministérielle du 06.06.2001, relative à la mise en œuvre des contrats d'agglomération.

« ce qu'il faudrait faire » que « ce que je pourrais faire ») a manifestement déterminé l'attitude de l'Etat local lors des négociations contractuelles et éclaire les constats observables :

- La caractéristique première de l'attitude de l'Etat tient au parti pris, implicite ou explicite selon les cas, d'exclusion de ses propres compétences et politiques (l'enseignement supérieur, la santé...) du champ contractuel. Au mieux, dans certains cas, l'Etat a laissé l'agglomération inscrire au contrat ses ambitions en la matière (dans les articles rappelant les objectifs du projet d'agglomération), sans fournir la moindre réponse au travers des engagements contractuels (cf. Brive par exemple).
- Second trait récurrent et sans surprise, l'Etat impose l'inscription au contrat d'une rhétorique politique correspondant à ses objectifs nationaux et aux textes en vigueur, sans grand souci d'adaptation territoriale desdits objectifs. C'est particulièrement le cas pour ce qui concerne la cohésion sociale. Le terme et les procédures y afférentes doivent figurer au contrat sans que pour autant l'Etat contribue à en expliciter les conditions au regard de la stratégie de développement proposée par l'agglomération.
- Enfin, et par voie de conséquence, si l'Etat local a parfois tenté de mobiliser ses lignes budgétaires sectorielles de droit commun, il a globalement privilégié très largement le recours aux financements spécifiques FNADT.

□ La Région : rien que ses compétences

Il est, là, encore plus délicat de prétendre analyser globalement le mode d'implication des Régions dans les contrats. Davantage encore qu'aux clivages politiques, les différences d'attitude tiennent à l'antériorité des dispositifs contractuels pilotés par les Régions (cf. en particulier le cas de Rhône Alpes).

Pourtant, on peut mettre en évidence deux tendances globalement partagées par les Régions :

- Davantage que l'Etat local, les Régions semblent avoir inscrit leurs négociations contractuelles dans le cadre d'enveloppes budgétaires prédéfinies par agglomération. Ce souci de l'« égalité de traitement » était manifeste pour les contrats établis en fin de la précédente mandature régionale. Elle est encore plus explicite pour les contrats signés plus récemment.
- Second trait commun, les Régions ont privilégié les contractualisations portant sur leurs champs de compétences. Si certaines l'ont affiché expressément (Midi Pyrénées ou PACA par exemple), cette restriction s'est trouvée de fait facilitée par son adéquation à la logique des projets portés par les agglomérations (développement économique et équipements collectifs). Enfin, ce principe a souffert de dérogations – « coups de pouce » nécessaires à l'accompagnement des dynamiques intercommunales (participation au financement d'une station d'épuration à Brive par exemple).

□ Le Département : l'invité surprise

Il faut enfin souligner la présence sur cette scène des contrats d'agglomération, d'un invité surprise, le Département. Entre l'absence et l'implication directe au travers d'une co-signature du contrat (un cas sur deux), il peut aussi être présent au travers d'une contractualisation séparée (Savoie, Finistère...).

Globalement, cette implication départementale significative tient à la volonté des Conseils Généraux de ne pas être exclus de la relation aux agglomérations, tel que l'envisageait implicitement la LOADDT. Cette implication prend souvent la forme d'un « recyclage contractuel », le Conseil Général inscrivant au contrat d'agglomération de façon récapitulative son propre dispositif contractuel en direction des intercommunalités (cf. le Doubs).

De façon générale, cela marque une étape dans la reconnaissance départementale du fait urbain (cf. le cas emblématique de la Corrèze) et conduit assez souvent les Conseils Généraux à participer au financement d'équipements de centralité, qu'ils auraient auparavant négligés.

□ Les relations Etat-Région : calme plat

Là encore, les situations sont extrêmement diverses : les négociations contractuelles ont pu être séparées (Auvergne), parallèles ou conjointes. Mais globalement, il ne semble pas que la négociation des contrats d'agglomération ait été l'occasion d'une montée en puissance des relations Etat-Région.

Le contexte national (période pré ou post électorale) ne l'a pas favorisé ; « les habitudes de travail » ont prévalu et le registre de coproduction est resté celui de la forme (calendrier, cadre contractuel...) ou au mieux de la méthode.

Dans le cas où ont été établies des conventions Etat-Région relatives au volet territorial, cela n'a pas davantage permis la négociation de stratégies territoriales partagées vis-à-vis des agglomérations, de leurs relations aux pays...

IV LEÇONS ET PERSPECTIVES

Au terme de cet inventaire des résultats évaluatifs des contrats d'agglomération, on peut risquer deux hypothèses globales :

- *En termes de contribution aux objectifs d'aménagement du territoire, le contrat d'agglomération a des résultats contrastés : il a, dans bon nombre de cas, participé d'une dynamique renouvelée « d'ouverture territoriale » des villes moyennes. En revanche, il est marginal dans l'action publique relative aux grandes villes (IV.1).*
- *En termes institutionnels, le contrat d'agglomération a globalement bénéficié aux intercommunalités et aux Régions tout en mettant en évidence la difficulté majeure de l'Etat à s'inscrire dans de telles logiques (IV.2).*

Ces constats sont directement liés au contexte de cette première génération contractuelle (construction simultanée de l'intercommunalité, du projet et du contrat). Quels éléments peuvent dans l'avenir en être reproduits, hors ces conditions initiales et dans un contexte inédit de foisonnement contractuel (IV.3) ?

IV.1 LE CONTRAT, UN OUTIL CONTRASTE D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

En visant d'une part à conforter les agglomérations naissantes et d'autre part à renouveler le rapport national/local, le contrat d'agglomération participait d'une intention plus générale de contribution à l'organisation des territoires plus performante. Sous cet angle, les résultats apparaissent contrastés entre l'effet d'ouverture territoriale des villes moyennes et l'impact marginal sur les grandes villes.

IV.1.1 Une dynamique d'ouverture territoriale des villes moyennes

On l'a vu précédemment, c'est assurément pour les villes moyennes que l'impact du contrat sur l'affirmation de l'intercommunalité au-dedans, vis-à-vis des communes, est le plus évident. Mais dans ce cas de figure, le contrat participe aussi d'une ouverture de ces villes moyennes vis-à-vis de l'extérieur.

- En premier lieu, **le contrat manifeste une reconnaissance politique par l'Etat et la Région de la fonction de ces agglomérations en regard du territoire environnant.** Il peut s'agir d'une forme de re-légitimation dans le cas de villes moyennes progressivement déstabilisées dans leurs fonctions de « commandement » (cf. le Puy-en-Velay ou Brive). Mais cet effet de reconnaissance est considéré davantage encore comme le principal bénéfice de la démarche contractuelle dans le cas des « villes moyennes », composantes d'une aire urbaine plus large. Les deux exemples de la Communauté d'Agglomération du Muretain au sein de l'aire urbaine toulousaine et de la Communauté d'Agglomération du Garlaban - Huveaune – Sainte-Baune (GHB), à l'Est de l'aire métropolitaine de Marseille, sont particulièrement parlants.

Le contrat d'agglomération vient là conforter de fait le processus de **structuration multipolaire des aires métropolitaines**.

- Le second impact des contrats d'agglomération sur l'organisation des territoires porte sur la relation Pays-Agglomération. Cette configuration est présente, on le sait, pour près de la moitié des agglomérations. Pour les cas observés, il apparaît que le contrat contribue, selon des logiques diverses, à **structurer les relations au sein de couple agglomération/pays**.

On peut mettre de côté le cas de la Bretagne (Brest) et sa logique volontaire d'intégration entre les deux territoires et, en reflet, entre les deux contrats, autour d'une fonction de précision dans le partage de l'enveloppe financière.

De façon générale, il semble que la contractualisation double participe d'un processus de « ré-arrimage » de l'agglomération à un bassin de vie. Les contrats permettent d'amorcer une spécialisation des fonctions respectives de l'agglomération et du pays, ce dernier prenant en charge les fonctions de développement touristique ou de valorisation environnementale (cf. Le Mans, Le Puy-en-Velay...). On peut aussi identifier des cas de figure « extrêmes », pour lesquels cette spécialisation relève d'une forme d'instrumentalisation du pays au profit de l'agglomération. Le pays constitue alors en réalité l'horizon d'élargissement territorial de l'agglomération (cf. Brive).

- Enfin, plus largement, la démarche projet/contrat a fortement incité les agglomérations à regarder au-dehors et à **qualifier leurs positions et responsabilités vis-à-vis des territoires environnants et dans la concurrence territoriale**. Les exemples sont multiples : Royan explicite sa relation avec Rochefort et La Rochelle, Seine-Eure au sein de la Vallée de la Seine en aval de Paris, Chambéry avec le reste du Sillon Alpin... En retour, cet effort de projection vers l'extérieur légitime et renforce la place de ces agglomérations dans le « concert territorial régional » : Brive affirme sa position de seconde agglomération, très dynamique, du Limousin, Seine-Eure prend place dans les réflexions stratégiques sur le « Grand Rouen ».

Certes, cette ouverture du regard vers l'extérieur n'est pas l'apanage des seules villes moyennes. On l'observe bien évidemment aussi à Bordeaux, Brest ou Nantes. Mais la démarche contractuelle n'apparaît pas dans ce cas aussi centrale et déterminante dans ce processus d'ouverture stratégique à des échelles territoriales élargies.

IV.1.2 Un impact marginal sur les grandes villes

En regard de ce qui vient d'être évoqué, l'impact du contrat sur les stratégies territoriales des grandes villes apparaît globalement plus limité, que l'on observe Nantes ou Bordeaux ou d'autres situations hors échantillon (Lille, Marseille...).

On peut identifier au moins deux registres explicatifs à ce constat :

- Tout d'abord, dans la plupart de ces grandes villes, l'intercommunalité préexiste et le contrat ne vient donc pas directement contribuer à sa construction.

- Mais surtout, les relations les plus importantes entre acteurs, avec l'Etat et la Région notamment, s'établissent par ailleurs et le contrat d'agglomération perd ainsi de son utilité.

D'un point de vue stratégique, les grandes procédures de planification sont déterminantes (Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) à Nantes, Lyon ou Marseille, Schéma Directeur à Lille...). D'un point de vue financier, ces grandes villes participent indirectement aux négociations du CPER mais sont de fait en première ligne.

Globalement, le contrat d'agglomération a donc occupé une place marginale tant dans la vie institutionnelle que dans la réflexion stratégique de ces grandes villes.

IV.2 UN OUTIL DE L'ETAT AU SERVICE DES AGGLOMERATIONS ET DES REGIONS

Si, d'un point de vue territorial, les bénéficiaires de ces contrats sont ainsi inégalement partagés entre les villes moyennes et les grandes villes, sur le plan politique le partage est tout aussi inégal entre le bénéficiaire indirect qu'en retirent les agglomérations et les Régions, et le bilan plus que mitigé pour l'Etat local.

Pour le dire autrement, avec la LOADDT, l'Etat a inventé le contrat global territorial et ses partenaires se le sont appropriés.

IV.2.1 L'appropriation régionale du contrat de territoire

On a déjà ici souligné les bénéfices importants sur le plan politique qu'ont tiré du contrat certaines agglomérations. Il faut maintenant insister sur la façon dont les Régions en ont aussi tiré parti.

- Premier constat, certaines régions (Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes...) avaient déjà conçu des dispositifs de contractualisation territoriale. **La LOADDT a favorisé la généralisation nationale de tels dispositifs.** Le plus souvent, cela s'est fait à la fois « dans et à côté » des contrats d'agglomération de l'Etat, la Région participant au contrat d'agglomération et mettant en place en parallèle sa propre contractualisation (Pays de Loire...). Autrement dit, **en reprenant à leur compte les contrats d'agglomération, les Régions ont de fait signé l'arrêt de mort du principe de contractualisation unifiée.**
- Second constat, cette réappropriation du contrat par les Régions se traduit par un changement de sa nature. Pour les Régions, le contrat de territoire n'est pas l'instrument d'une interpellation stratégique du local ; il est davantage celui d'une redistribution intra régionale entre les territoires au travers de la prédéfinition d'enveloppes financières en fonction de critères d'« **équité territoriale** ».

Pour autant, ce changement de perspective pour la contractualisation ne fait pas totalement disparaître l'enjeu de la territorialisation des politiques régionales, à l'échelle

des agglomérations, processus qu'esquissent de façon sectorielle certaines Régions (PACA sur le foncier et l'emploi, Poitou-Charentes sur l'emploi et l'environnement...).

IV.2.2 L'Etat local, entre la décrédibilisation financière et l'incapacité aux arbitrages stratégiques

Pour l'Etat local, le bilan de ces démarches contractuelles apparaît extrêmement mitigé. A l'actif, ces démarches, parmi d'autres, ont probablement constitué une occasion d'amélioration du fonctionnement interne en suscitant des dispositifs plus ou moins novateurs d'organisation interministérielle et interservices (régional/départemental). En revanche, à leurs propres yeux, et à ceux de leurs partenaires, l'intervention des services de l'Etat a été largement décrédibilisée par la réduction des moyens financiers disponibles. Cela les a, semble-t-il, conduit, dans bon nombre de cas, à se désengager de négociations contractuelles qu'ils n'étaient pas en mesure d'honorer à hauteur des ambitions et exigences qu'ils affichaient.

Mais au-delà de cette déstabilisation en cours du processus contractuel, l'ambition affichée par la LOADDT, passant de contractualisations sectorielles avec les territoires à une contractualisation globale, a révélé au grand jour l'incapacité politique de l'Etat local aux arbitrages stratégiques entre les territoires.

Autant l'Etat apparaît relativement à l'aise dans le cadre de contractualisations sectorielles dont la dimension technique demeure importante ou dans le cas de contrats de territoire spécifiques (exemple des contrats de site) pour lesquels il sait mobiliser de façon convergente et prioritaire ses interventions, autant la « culture républicaine » de l'Etat local le met en porte à faux quand il s'agit de contractualiser de façon globale avec l'ensemble des agglomérations.

Certes, les situations diffèrent sensiblement d'un territoire à un autre, en fonction des histoires locales, des rapports de force politiques (et de leurs évolutions suite au scrutin de 2004), des relations institutionnelles, mais aussi interpersonnelles (entre les différents services des agglomérations, des Régions et des Préfectures). Mais dans l'incapacité politique d'opérer une différenciation et des arbitrages stratégiques entre les agglomérations, l'Etat local se cantonne dans une posture balisée de guichet face aux demandes du local. L'éventail de ses positions semble se limiter d'un côté à un encadrement régional de type procédural et de l'autre à un accompagnement bienveillant des projets locaux. L'exemple du Préfet de l'Allier exigeant une signature simultanée des contrats avec les trois agglomérations de son département –même avec celle qui ne souhaitait pas contractualiser– illustre à la caricature cette exigence d'égalité de traitement territorial et la difficulté structurelle de l'Etat local face au parti pris directeur de la LOADDT.

IV.3 QUEL AVENIR POUR LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE ?

Cette première génération de contrats d'agglomération a pris place dans un contexte très particulier :

- La notion de contrat global de territoire était émergente et on pouvait faire l'hypothèse d'une unification de la contractualisation par niveau territorial. On sait d'ores et déjà que cette hypothèse est caduque : le foisonnement contractuel (selon les échelons impliqués et en fonction des thématiques) sera dorénavant la règle.
- Lorsque le contrat a joué son rôle, c'est en association étroite avec ce qui se construisait simultanément sur le registre stratégique (le Projet) et institutionnel (l'intercommunalité). Autour de la formule fameuse « un territoire / une institution / un Projet / un contrat » se fabriquait une nouvelle donne géopolitique locale. Cette étape est à l'évidence achevée.

Autrement dit, on veut ici souligner qu'une **réflexion prospective sur la contractualisation d'agglomération** –et plus largement (cf. les pays)– **ne peut se contenter d'envisager les conditions de son optimisation**, telle qu'elle a été conçue à l'origine. **Il faut en renouveler totalement les termes**. Deux pistes de réflexion peuvent être évoquées :

↳ Un « après-contrat » global de territoire ?

Le contrat d'agglomération marque à la fois l'apothéose et la fin d'un cycle : celui, inauguré au début des années quatre-vingt-dix avec les contrats de ville, de la recherche par l'Etat d'une contractualisation stratégique globale avec les territoires. A l'évidence, ce cycle aujourd'hui s'achève à la fois en raison de l'affirmation sur la scène contractuelle des acteurs de la décentralisation (Régions et Départements) qui s'approprient et reformulent l'usage du contrat et parce que l'Etat lui-même conçoit une nouvelle offre territoriale : contractualisation démultipliée (contrats urbains de cohésion sociale...), appels à projets...

Dans ce contexte de foisonnement contractuel, la contractualisation entre l'Etat et les territoires ne pourra être que multiple, en fonction des projets et selon une logique sectorielle, par exemple autour des compétences et prérogatives de l'Etat.

Au vu de l'expérience des contrats d'agglomération, peut-on imaginer que cette contractualisation démultipliée soit accompagnée d'un dispositif cadre donnant une visibilité d'ensemble, récapitulative, aux acteurs concernés, tel un « DOCUP » territorial globalisé ? Un tel document aurait principalement une fonction technique et méthodologique. On peut alors s'interroger sur la pertinence de l'emploi du vocabulaire contractuel à son égard.

↳ Une nouvelle configuration Institution / Projet / Contrat ?

La configuration gagnante « Institution / Projet / Contrat » a fonctionné, pour la période qui s'achève selon des modalités aujourd'hui identifiables : le **contrat d'investissements** a permis de renforcer l'**intercommunalité politique** en se combinant à l'énonciation d'un **projet consensuel**.

Dans la période qui s'ouvre, les acteurs locaux devront relever trois défis dont on aperçoit les prémices :

- Sur le plan institutionnel, il va s'agir de passer de la construction de l'intercommunalité politique à celle d'un « complexe local » associant les communes, l'intercommunalité de gouvernement et les instances de gouvernance à des échelles élargies (conférences métropolitaines, démarches inter-SCOT...).
- Sur le plan stratégique, il sera nécessaire de prolonger l'affichage du projet cadre consensuel par l'explicitation de **stratégies territoriales, y compris sectorielles, davantage affirmées.**
- Cela devra t-il alors se traduire, sur le plan contractuel, par le passage de contrats centrés sur des investissements à des contrats territoriaux d'« animation de politiques publiques », à l'initiative des agglomérations, mettant davantage en jeu l'ensemble des modalités de conduite de l'action publique locale ?

Si tel était le cas, cette expérience inédite des contrats d'agglomération, si elle n'est pas reproductible, n'aura pas pour autant été inutile.