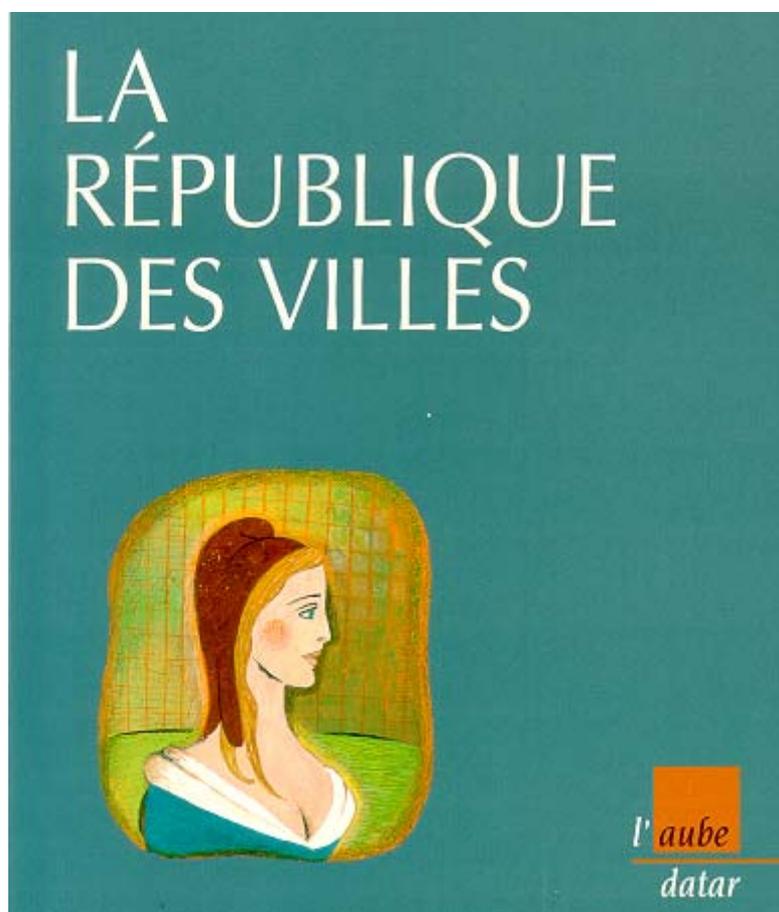


Extrait de :



Francis AMPE
Claude NEUSCHWANDER

2002

ANNEXE

« Contrats d'agglomération, l'obligation d'innover »

Rapport de synthèse de l'opération "sites témoins"
des contrats d'agglomérations
DATAR-AMGF, juin 2001

*Daniel BEHAR
Philippe MEJEAN*

Inscrit dans la loi (article 26 de la LOADDT) le contrat d'agglomération est une démarche qui doit faire la preuve de sa nouveauté et de son importance aux yeux des acteurs locaux.

Certes, comme toute nouvelle offre procédurale émanant du niveau national —qui plus est à caractère législatif— elle suscite un intérêt obligé. Pourtant le sentiment premier qui prévaut est celui d'une certaine continuité —voire banalité— de la proposition formulée par le contrat d'agglomération. Si l'application de la loi Chevènement marque de façon tangible aux yeux des acteurs une réalité transformée par l'émergence d'une nouvelle institution territoriale, le contrat d'agglomération apparaît par contre coup d'abord comme l'accompagnement procédural de cette nouvelle donne institutionnelle.

Les premiers pas de l'opération « sites témoins » n'ont pas démenti cette perception initiale. Si le succès de l'appel à candidatures manifestait le souci habituel des acteurs locaux de ne pas « laisser passer » une initiative centrale, ceux-ci ne voyaient guère a priori l'intérêt véritable d'un travail approfondi sur des principes et modes de faire bien connus.

La formulation législative du contrat d'agglomération s'organise en effet autour de trois notions aujourd'hui banalisées au sein de l'action publique : le projet, la concertation, le contrat. Le contrat constitue maintenant un mode de faire ordinaire pour les acteurs publics. Ces dernières années se sont multipliés à la fois les contrats sectoriels (contrats éducatifs locaux, contrats locaux de sécurité...) et les contrats à dimension plus transversale : du contrat de Plan au contrat de ville. Autrement dit, si le niveau de contractualisation proposé —l'agglomération— est inédit, la méthodologie apparaît banale, bien repérée par les acteurs locaux.

De même, la notion de projet territorial —et qui plus est de « projet urbain »— est bien connue des agglomérations françaises. Depuis les années quatre vingt et l'émergence simultanée des enjeux de concurrence inter-urbaine et des démarches de marketing territorial, la plupart des agglomérations françaises d'importance ont élaboré de tels « projets urbains » et les élus en ont fait la base politique de leur mandature.

Dans le même temps —à l'incitation de procédures nationales— elles ont multiplié des démarches certes sectorielles, mais à finalité stratégique. Le Plan de Déplacements Urbains, le Programme Local de l'Habitat, la Charte technopolitaine ont été autant d'occasions pour rôder une vision prospective de l'agglomération et afficher des intentions globales de moyen terme. Autrement dit, à première vue, l'injonction législative à produire un projet d'agglomération apparaît comme une étape franchie pour la plupart des acteurs.

Quant à la proposition d'un passage obligé par la concertation, comment voir là une nouveauté ? Il n'est pas depuis vingt ans une disposition ou procédure à dimension territoriale qui ne prévoit une telle exigence. Et les acteurs locaux estiment ne pas avoir attendu ces injonctions pour faire de la concertation avec les citoyens un de leurs soucis majeurs au quotidien, en multipliant les expériences innovantes. Autrement dit, la mise en place d'un conseil de développement apparaît avant tout comme une appellation inédite pour un enjeu bien repéré.

Enfin, une lecture rapide des différents objets proposés par l'article 26 de la LOADDT, pour inscription dans la démarche contractuelle —le développement économique, la cohésion sociale, l'aménagement, l'urbanisme, les transports, le logement, la politique de la ville et l'environnement— ne laissent pas apparaître de nouveautés telles qu'on puisse y voir un sens inédit offert à la contractualisation territoriale.

On peut comprendre dès lors la posture qui prévalait a priori chez les acteurs locaux. Faute de questionnements inédits, le contrat d'agglomération constituait d'abord à leurs yeux l'occasion de parachever les démarches engagées localement, d'opérer le bouclage des différentes opérations et procédures envisagées et d'optimiser les moyens alloués au local. Reflet de cette position, les questions exprimées au lancement de l'opération « sites témoins » portaient moins sur les enjeux méthodologiques ou conceptuels que sur la définition du cadre réglementaire et budgétaire de cette nouvelle procédure.

Pourtant, à l'examen, un certain nombre d'éléments viennent bousculer cette vision du contrat d'agglomération comme dernière pierre de l'édifice, sans signification ou portée particulière et sérieusement faire douter de cette « instrumentalisation » a minima.

D'un côté, le contrat d'agglomération, parce qu'il est référé à cette échelle géographique inédite, celle de l'agglomération, et à la notion de « projet de territoire », se veut global, porteur de cohérence. Pour le dire autrement, dernière pierre de l'édifice, il prétend en modifier la structure. Mais simultanément, parce qu'il est chronologiquement le dernier maillon contractuel, il dispose d'un espace plus que restreint pour assurer cette fonction de clé de voûte du dispositif. Son espace est occupé d'un côté par le volet régional du Contrat de Plan qui a défini les grands investissements d'agglomération, de l'autre par un contrat de ville dont l'échelle et la portée ont été amplifiées, qui dans la plupart des cas s'est extrait d'une stricte logique réparatrice dans les quartiers, et en dernier lieu par l'empilement de multiples contractualisations sectorielles. Ce confinement du contrat d'agglomération est renforcé par la prise de conscience progressive de la limitation de son potentiel financier. Si la quote-part des volets territoriaux au sein des contrats de Plan a été peu ou prou respectée, l'accumulation en leur sein des crédits affectés à la politique de la ville, aux contrats d'agglomération et de pays en limite la portée.

Comment concilier alors ces deux constats d'un contrat plus ambitieux que tout autre et aux marges de manœuvre limitées par tous les autres ? En se confrontant concrètement à ce dilemme, les acteurs impliqués dans l'opération « sites témoins » ont montré qu'il rendait quasi-impossible —sauf à marginaliser totalement le contrat d'agglomération— une conception instrumentale de cette démarche, simple prolongement et parachèvement des acquis locaux, au travers d'une optimisation et d'une rationalisation des moyens.

Parce que la voie apparemment la plus probable est en réalité sans issue, une exigence s'impose : « sortir par le haut » de ce dilemme et faire la preuve de la nouveauté du contrat d'agglomération. Cette exigence passe alors par deux conditions dont l'opération « sites témoins » a amorcé l'exploration :

- ⇒ revisiter chacun des trois piliers de la démarche contractuelle (le projet, la concertation, le contrat) pour en identifier les nécessaires évolutions et expliciter les indispensables interactions ;
- ⇒ « ouvrir la boîte noire » de la globalité invoquée pour mettre véritablement en chantier les énoncés esquissés dans la loi : la cohésion territoriale et le développement durable.

Il nous semble que c'est là tout l'intérêt de cette opération « sites témoins » : avoir, en vraie grandeur et en temps réel, entrepris le cheminement qui mène d'une conception balisée mais limitée, voire sans issue, du contrat d'agglomération à une première explicitation des principes conceptuels, méthodologiques et opérationnels à même de lui donner sa véritable dimension.

I - Les trois piliers de la démarche contractuelle

La conception

Il s'agit là du premier effet de « déstabilisation positive » produit par l'opération « sites témoins », dont dérivent, pour une bonne part au moins, les deux autres qui concernent la fabrication du contrat et la question de la concertation : il intéresse le sens même à donner à l'entreprise de conception d'un projet global de développement à l'échelle d'un large territoire, et susceptible de s'opérationnaliser dans un contrat passé entre la collectivité locale, l'Etat et leurs partenaires.

La figure initiale du couple projet-contrat, installée par la LOADDT, combinée avec la loi traitant de l'intercommunalité, et a priori largement partagée par les agglomérations engagées dans l'opération « sites témoins », s'en trouve réinterrogée, voire remise en question, et l'on voit s'en esquisser une autre, plus complexe mais également plus prometteuse pour l'avenir des politiques contractuelles d'agglomération. On doit cette bascule aux vertus d'une opération conçue dans un espace-temps restreint et mettant en interaction les deux registres de la démarche pilote et des processus de droit commun simultanément engagés sur un panel contrasté de sites. Mais on verra que ce changement dans les représentations initiales du projet et du contrat, s'il est ainsi ouvert par l'opération, demande cependant, pour aboutir, sa réappropriation par le pouvoir politique local : la revalorisation de la notion de projet, dont le sens et l'ambition — nous l'avons noté il y a huit mois — posaient assez largement question aux élus et aux techniciens, est dorénavant à ce prix.

Un territoire = un projet = un contrat : cette figure mérite d'être rappelée en quelques mots :

- ⇒ un territoire donné, celui de l'agglomération organisée, ou en passe de l'être, en établissement de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique, donnant tout à la fois les compétences, le périmètre et la maîtrise d'ouvrage d'un projet de développement global et durable ;
- ⇒ un projet donnant sens et contenu à ce nouveau « gouvernement local », dans l'affirmation d'une stratégie agençant le triple enjeu du développement économique, de la cohésion sociale et de l'organisation de l'espace, et relevant le défi de la durabilité; pour fabriquer ce projet, une démarche logique et linéaire qui va du diagnostic aux programmes d'action en déclinaison de choix stratégiques, et qui associe, dans un esprit de partage, les partenaires de la collectivité locale, au premier rang desquels l'Etat; et, afin d'éprouver la qualité et la pertinence de ce projet, la consultation d'un conseil de développement ;
- ⇒ un contrat, tout à la fois duplication opérationnelle du projet —après en avoir constitué la raison d'être— et mécanisme de territorialisation d'un autre contrat, le contrat de Plan Etat/région, qui, antérieur et supérieur, lui fournit son calendrier (signature possible du contrat d'agglomération dès signature du contrat de Plan, et durée calée sur lui), et ses moyens financiers.

C'est la fameuse équation : un territoire = un projet = un contrat, qui s'organise ainsi sur deux présupposés : celui d'une coïncidence spontanée et harmonieuse entre trois « objets » de nature très différente, et celui d'un enchaînement forcément vertueux entre le projet et le contrat. Ces deux présupposés nous semblent aujourd'hui remis en question par l'opération « sites témoins ». Avec des niveaux d'intensité et selon des modalités diverses selon les agglomérations, les trois termes de l'équation, et corrélativement leur relation, sont en recherche de reformulation.

Les situations locales sont évidemment différentes d'un site à un autre, et ce en fonction combinée : de la diversité des territoires, et notamment du type de structuration de l'aire urbaine, et de la pondération qui s'y organise entre la ville centre, l'agglomération, la couronne péri-urbaine et les autres territoires sous influence ;

- ⇒ de la diversité des antécédents quant à l'expression d'orientations stratégiques, selon que préexistaient des démarches d'énonciation synthétique ;
- ⇒ de la diversité de la mobilisation des élus, à la fois antérieurement au lancement de l'opération, puis en lien avec celle-ci (on note à ce propos, et on y reviendra, une inégale et souvent faible implication des décideurs politiques des sites témoins) ;
- ⇒ de la diversité des traditions locales de participation des acteurs au-delà du périmètre et du dispositif institutionnels de l'intercommunalité ;

⇒ enfin, de la diversité de la structuration de cette intercommunalité, allant d'un degré proche de zéro dans certains sites à des formes anciennement organisées dans certains autres, et sachant que dans la plupart des quatorze agglomérations il y a eu simultanément entre les procédures de transformation des établissements intercommunaux et l'initialisation, ou selon les cas l'amplification, de la démarche de projet d'agglomération.

Mais par delà cette diversité, et peut-être à cause d'elle, l'équation première s'est trouvée progressivement invalidée à l'épreuve des processus de travail concrètement engagés sur les sites. Les caractéristiques de l'opération —un calendrier très serré fonctionnant comme accélérateur des démarches, un appareillage technique significatif avec la mobilisation d'experts dûment mandatés, la prévalence d'une logique de « sherpas » confrontés à une forte obligation de résultats— y sont pour beaucoup, mais elles ont surtout opéré à la façon de révélateurs ou d'amplificateurs de questionnements rentrés ou en mal de formulation. Ce faisant cet enseignement nous semble transcender les limites de l'opération « sites témoins » pour intéresser l'ensemble des agglomérations désireuses de se doter d'un projet de développement et de négocier un contrat avec l'Etat.

La question du territoire de projet —unique et pertinent— est la première à émerger; qu'il s'agisse d'initialiser le processus de fabrication du projet, et donc de commencer par analyser la situation aux échelles les plus parlantes, ou de « revisiter » un projet préexistant à l'aune des préconisations de l'article 26 de la LOADDT, on conclue rapidement ici et là que cette notion fait problème. Il n'y a pas un mais des territoires, et en tout état de cause, quels que soient les périmètres pris en considération, il y a toujours un « dedans » et un « dehors » que le projet doit appréhender et traiter. C'est moins l'étroitesse actuelle ou future des périmètres institutionnels qui dicte cette position que la prise de conscience de l'appartenance de l'agglomération à un système urbain large et protéiforme, et celle, conjointe que le développement territorial se raisonne de moins en moins en termes géographiques et de plus en plus en termes de réseaux immatériels et d'alliances. Se cherche ainsi une aire inédite de projet, sorte de territoire d'implication commune pour des acteurs, qui selon qu'ils sont « internes » ou « externes », seront en situation de coproduire le projet ou d'en négocier les effets et les prolongements.

Cette première question en « tire » rapidement deux autres, celle relative à la maîtrise d'ouvrage du projet et celle du sens à lui donner, et dès lors ces trois questions interagissent de façon nouvelle. La question de la maîtrise d'ouvrage découle naturellement de celle du territoire : où et comment trouver un dispositif ad hoc de portage d'un projet qui dépasse sensiblement le territoire institutionnellement organisé ? La possibilité d'élaborer un projet à une échelle, qui n'est plus donnée mais précisément à construire, dépend dès lors de la capacité des acteurs à se constituer en « tour de table » original, soit en mobilisant sur de nouvelles bases un lieu préexistant, soit en créant de toutes pièces un embryon de structure, à même de constituer un lieu minimal de délibération concordante pour les différentes maîtrises d'ouvrage de l'« agglomération ».

Cette double « dérobade », d'un territoire a priori et d'une maîtrise d'ouvrage évidente, si elle ne manque pas de déstabiliser le processus de travail, permet la libération du troisième terme de l'équation : celle qui a trait au sens même de l'entreprise d'un projet pour une agglomération. S'agit-il de mettre en cohérence l'action publique sur un territoire et de permettre ainsi à un pouvoir auto-centré d'agglomération d'ordonner de manière plus satisfaisante différentes politiques sectorielles, ou bien, de façon inédite, de penser les objectifs et les modes de conduite de cette action publique par référence à un authentique projet pour une société locale, qui ne peut qu'être coproduit par l'ensemble de ses forces vives et mis en débat avec les citoyens ? Loin d'opposer ces deux conceptions, dont l'une ou l'autre selon les sites tend à prévaloir, il s'agit d'en faire les termes d'une véritable délibération locale, et de se donner les moyens de passer de la première à la seconde; et ce dans des calendriers et selon des modalités qui sont dictés par les contextes locaux et la détermination du « tour de table » des maîtres d'ouvrage.

De « produit » le projet se fait ainsi « processus », permettant l'élargissement progressif de ses objectifs qui pourront aller de la recherche de cohérence de l'action publique sur un périmètre limité à celle de la régulation d'un territoire plus vaste, grâce à une sorte d'« offre publique d'orientations » sur le devenir de l'agglomération.

Troisième terme de l'équation, le contrat s'en trouve lui aussi repositionné, non plus comme une finalité en soi, mais comme tout à la fois un prétexte d'interpellation stratégique sur les enjeux du projet de territoire et comme modalité à même d'opérationnaliser une étape d'un processus qui joue

en continu. Contrat au singulier ou au pluriel, puisque l'on peut dans cette logique admettre qu'un même projet de territoire se concrétise dans plusieurs accords contractuels passés avec différentes collectivités locales, ce que le projet de décret sur les agglomérations, actuellement soumis au Conseil d'Etat admet explicitement.

L'équation première est ainsi bel et bien recomposée : c'est le projet qui fait le territoire et non l'inverse, et le projet n'est plus mécaniquement indexé sur le contrat. S'il le précède, il peut également lui faire suite dans un processus dorénavant itératif.

Processus et non plus produit, le projet appelle en conséquence une ingénierie particulière de mise au point à laquelle il importe d'accorder la plus grande attention : si l'on prétend dépasser l'objectif de cohérence de l'action publique, le processus d'élucidation technique qui vise à ordonner les matériaux déjà disponibles, et celui de l'alignement stratégique des différents acteurs ne suffisent pas. Il faut en organiser d'autres : celui de l'élargissement aux acteurs économiques, aux milieux de l'université et de la recherche, à ceux de la culture..., et celui de la délibération politique d'un projet de territoire qui se veut d'abord un projet pour la société locale.

Le calendrier de l'opération « sites témoins » n'a pas permis aux agglomérations débutant leurs démarches de projet d'articuler en temps réel ces quatre processus. Beaucoup de temps et d'énergie y ont été consacrés au processus d'élucidation technique et à ses implications méthodologiques. Terrain d'élection des techniciens et des « sherpas », ce processus n'a que peu impliqué les maîtres d'ouvrage politiques, très sollicités dans la même période par la transformation des établissements de coopération intercommunale; le constat a ainsi été fait de la relative étanchéité de cette transformation par rapport à la démarche de projet-contrat d'agglomération, qui aurait pu contribuer à lui donner du sens là où les motivations qui ont prévalu étaient alors essentiellement budgétaires. La perspective des municipales proches est venue s'ajouter pour dissuader les élus de se saisir pleinement de l'opération.

Ce n'est pas là un des moindres paradoxes des enseignements de ces derniers mois : tandis que les techniciens faisaient progressivement « basculer » leur représentation initiale du projet d'agglomération au profit d'une nouvelle figure délibérément plus politique, une majorité d'élus continue aujourd'hui de croire aux vertus de la figure de départ. L'enjeu pour la suite est donc là : comment des réflexions, efficacement appareillées par des démarches techniques menées à bien, seront reprises à leur compte par des élus, seuls à même d'assurer le portage du projet d'agglomération et d'en proposer la discussion démocratique ? Cet enjeu, s'il est d'abord et surtout local par l'interpellation faite aux autorités responsables des agglomérations, devrait aussi être pris en compte au niveau national par les associations d'élus, au premier rang desquelles l'AMGVF, co-responsable de l'opération « sites témoins » ; il y a ici matière à des actions de sensibilisation et de formation, ainsi qu'à des dispositifs d'échanges et de capitalisation.

La fabrication

On avait noté au départ de l'opération une certaine inquiétude des partenaires engagés dans la préparation d'un contrat d'agglomération quant à l'intérêt financier de ce nouveau dispositif. La mise au point des contrats de Plan était en cours, et l'on nourrissait encore l'espoir de volets territoriaux dûment dotés, et de mécanismes explicites de mobilisation des crédits au profit des programmes territoriaux. Dans le même temps les responsables des sites les plus avancés dans la préparation de leur contrat manifestaient le souhait de le signer avant l'été 2000.

Huit mois plus tard on réalise que ce double sentiment d'inquiétude et d'impatience réfère à une représentation initiale du contrat d'agglomération que l'opération « sites témoins » invite à dépasser. C'est là le deuxième effet de « déstabilisation positive » à mettre à son actif : après la revalorisation de la notion de projet, s'y joue celle du contrat lui-même. La déstabilisation n'est pas qu'une image : le processus de fabrication du contrat « nouvelle manière » bouscule les jeux d'acteurs, particulièrement du côté de l'Etat, et de leur capacité à s'adapter à la nouvelle donne dépend pour une bonne part la réussite des contrats d'agglomération.

La conception que l'on se fait du contrat —la place plus ou moins originale qu'on lui assigne comme mode d'intervention publique, et l'utilité plus ou moins significative qu'on lui attribue— et l'ensemble du processus qui va de sa fabrication à sa mise en œuvre sont très clairement corrélés : les travaux

conduits dans le cadre de l'opération l'illustrent clairement. Dans le changement de représentation du contrat c'est bien le couple ainsi formé qui bouge solidairement.

La figure initiale du contrat d'agglomération se caractérisait schématiquement de la manière suivante. Reprenant du projet ce qui intéresse conjointement les partenaires contractuels et qui est susceptible d'être mis en œuvre dans le calendrier imparti, déclinant localement les engagements du contrat de Plan dont il constitue un des programmes territoriaux, le contrat est essentiellement l'occasion de capter et d'agencer des moyens financiers exceptionnels que le droit commun échoue à mobiliser à la bonne hauteur et dans la durée. L'effort des partenaires étant justifié par le travail d'explicitation partagée des objectifs, et par l'accord intervenu sur un nombre fini d'opérations à mettre en œuvre dans un délai donné. La fonction première du contrat est bien programmatique, dans un registre qui est essentiellement celui de l'investissement.

Le processus de fabrication d'un tel contrat en découle. Mettant face à face deux acteurs — l'agglomération concernée et l'Etat— il consiste pour l'une à faire reconnaître et conforter son positionnement dans les logiques régionales et nationales d'aménagement du territoire, et pour le second à arbitrer entre cette sollicitation et l'ensemble des autres qui lui sont faites. La négociation du contrat d'agglomération s'apparente ainsi à une sorte de « session de rattrapage » du contrat de Plan, avec la recherche d'un consensus sur quelques actions fortes qui spécifient la place de l'agglomération concernée dans le territoire régional. Le registre mobilisé est bien celui de l'exception pour un temps donné, et pour un espace clairement arrêté aux frontières de l'établissement de coopération intercommunale qui a capacité juridique à s'engager. L'effort d'élaboration d'un projet peut aussi se voir « primé » par des financements exceptionnels de l'Etat (voir par exemple le projet de circulaire du ministère de l'Equipement qui prévoit entre autres des modulations et des majorations de taux des primes à l'amélioration de l'habitat et des financements PLUS).

Dans un processus de ce type le système d'acteurs impliqués est restreint : d'un côté l'établissement de coopération intercommunale, de l'autre l'Etat dont l'échelon régional —en charge du contrat de Plan— est le plus légitimement concerné, et le conseil régional, lui aussi invité à consacrer la place de l'agglomération visée dans l'ensemble des territoires susceptibles de signer un contrat (d'agglomération, mais aussi de pays et de ville). Nul besoin ici d'imaginer les modalités d'une interpellation stratégique entre les uns et les autres sur leurs politiques de droit commun, mais seulement celles d'une négociation essentiellement financière. L'Etat y est cantonné dans un rôle d'énonciation des principes de sa politique d'aménagement du territoire, tandis que le conseil régional y joue pour beaucoup sa relation politique avec les exécutifs des territoires concernés.

Nulle nécessité véritable, si ce n'est diplomatique, d'impliquer dans cet ajustement inter-institutionnel les autres collectivités, qu'il s'agisse des autres établissements de coopération intercommunale ou du conseil général, non plus que les acteurs de la société civile.

Les qualités reconnues à ce contrat sont logiquement celles de sa performance financière —l'optimum de prime obtenue—, et de sa bonne « ergonomie », s'agissant de l'efficacité de ses mécanismes budgétaires. Sa mise en œuvre se fait elle sur le registre de l'exécution d'engagements finis, à déployer dans leur intégralité et sans enregistrer de pertes. Elle n'appelle guère d'arbitrages, préalablement faits, et s'accommode de simples dispositifs de suivi et d'un contrôle de pure conformité.

Cette figure contractuelle semble aujourd'hui remise en question, et l'opération « sites témoins » permet d'en esquisser une autre, sans que les délais impartis aient suffi à la tester en grandeur réelle.

Trois raisons ont joué pour faire ainsi bouger les représentations. La première est en quelque sorte extérieure à l'opération : c'est celle de la conclusion parallèle des contrats de Plan, et de l'affichage ainsi fait des moyens mobilisés dans leurs volets territoriaux; faisant écho aux craintes initiales, le « grain à moudre » dans les contrats d'agglomération paraît faible rapporté aux attentes des sites, et ne permet guère d'asseoir la crédibilité de ces contrats sur la mobilisation de ces seuls financements. La seconde tient, sur les sites à forte tradition de politiques contractuelles, aux enseignements des évaluations conduites, qui montrent les limites des programmations essentiellement tournées vers les crédits d'investissement, et de celles —notamment dans le cadre de la politique de la ville— qui obéissent au principe d'une grande spécificité à l'origine de certaines dérives procédurières. La troisième, et sans doute la plus prometteuse pour l'avenir des contrats d'agglomération, tient à la

conception renouvelée du projet d'agglomération explicitée ci-dessus, et au nouveau rapport au contrat qu'elle implique.

Entreprise de définition et d'adoption d'un modèle de développement et de cohésion territoriale pour une société locale, le projet d'agglomération s'emploie à réagencer, en les territorialisant, les politiques sectorielles de l'ensemble des acteurs, de celles des différentes collectivités locales à celles de l'Etat, sans omettre celles du conseil général et des autres acteurs de la société civile. Processus d'énonciation stratégique, le projet donne ainsi au contrat une toute autre dimension : non plus seulement un acte plus ou moins spontané d'harmonisation budgétaire et de programmation d'actions, mais aussi et surtout le cadre d'une interpellation réciproque entre des partenaires, dont la territorialisation de leurs politiques constitue un objet de divergence légitime.

L'ensemble du processus de fabrication du contrat s'en trouve transformé. Le cercle des partenaires s'élargit sensiblement, tant à l'intérieur de l'agglomération qu'à l'extérieur. La négociation s'impose avec les communes membres sur la question de l'« intérêt communautaire » et la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Et au-delà du périmètre de l'établissement public contractant, et pour renégocier la place de l'agglomération dans son système urbain d'appartenance, la discussion s'élargit aux autres établissements de coopération intercommunale ainsi qu'au conseil général. Enfin le débat s'ouvre naturellement à l'ensemble des forces vives du territoire : les acteurs économiques invités à discuter de leur participation à un modèle volontariste de développement, le monde associatif et syndical, et plus largement les citoyens appelés à délibérer sur le dessein qui leur est proposé.

Ainsi conçu, ce processus demande à être explicitement organisé dans sa progressivité et dans l'enchaînement des étapes de confrontation, de partage, de synthèse et de décision. Il implique que chacune des parties prenantes prenne le soin d'énoncer sa vision du territoire, et d'élucider la part que ses politiques propres prendront dans l'entreprise collective.

Affranchie, tout au moins dans un premier temps, de l'enjeu de mobilisation de financements spécifiques, la négociation peut embrasser de manière large la gestion et le fonctionnement du territoire concerné. Plutôt que de miser sur une prime problématique, le contrat peut dès lors susciter un tour de table original, davantage à même de le lester significativement puisqu'il sollicitera à la fois :

- ⇒ l'implication d'un cercle large de financeurs, et notamment le conseil général ;
- ⇒ l'application du contrat de Plan, au-delà de son seul volet territorial : le contrat d'agglomération constituant en quelque sorte le « vade-mecum méthodologique » du volet régional du contrat de plan, en lui donnant les objectifs et les critères d'affectation de ses crédits d'investissement ;
- ⇒ la mobilisation des politiques sectorielles de droit commun, qui échappent pour une bonne part à la contractualisation régionale (en matière d'habitat, de transports, d'action foncière, d'action éducative...).

Les caractéristiques du document contractuel lui-même s'en trouvent changées; porteur d'un projet stratégique, qu'il énonce solennellement, le contrat ouvre un chantier plutôt qu'il ne le conclut : ses qualités se mesureront à sa capacité d'entraînement collectif et à la souplesse de son usage. Appareillant une entreprise multi-dimensionnelle, il lui faut un dispositif de pilotage politique et de direction technique capable de gérer dans le temps cette complexité et de procéder aux nécessaires ajustements. Le suivi de sa mise en œuvre ne ressort plus du registre du contrôle de conformité mais bien de celui, très différent, de l'évaluation des politiques publiques.

Cette version « moderne » du contrat d'agglomération interpelle avec force l'ensemble des acteurs impliqués dans sa négociation et sa mise en œuvre : les conceptions qui prévalent à la définition de leurs politiques, les rapports qu'ils entretiennent au territoire de projet, les méthodes utilisées et les moyens mobilisés s'en trouvent questionnés, voire remis en cause.

L'opération « sites témoins » révèle que davantage que tous les autres les services de l'Etat se trouvent ici exposés. Dans la version précédente du contrat, l'Etat pouvait tenir une position surplombante, se contentant du rappel de ses grandes politiques, et produisant son « point de vue » sur un projet fait par d'autres et mettant à disposition ses différents « guichets ». Repositionné comme acteur du projet, avant d'en signer la concrétisation contractuelle, ses services paraissent triplement interpellés :

- ⇒ dans leur capacité, que l'on pourrait qualifier d'« horizontale » à mobiliser, en inter-services, les différentes politiques qui participent à la gestion et au développement d'un territoire; c'est là la

responsabilité première des échelons que le projet de territoire désigne, à savoir l'arrondissement et le département ; l'opération pointe avec force la responsabilité interministérielle des sous préfets et des préfets, jusqu'ici peu impliqués dans les processus de travail, et dont beaucoup ont délégué à l'administration de l'Équipement le soin d'assurer la présence de l'État ;

- ⇒ dans leur capacité, cette fois « verticale », à reconsidérer leurs modes de coopération interne, et les dispositifs d'arbitrage entre différents échelons : de façon systématique entre services départementaux et régionaux, dans cette nouvelle configuration caractérisée par une double sollicitation : celle faite aux premiers d'être partie prenante au quotidien du projet, et celle faite aux seconds d'assurer une mobilisation optimale du contrat de Plan, au-delà de la concession faite au local par son volet territorial ; une fois de plus l'opération pointe le défaut d'une déconcentration qui n'a pas su régler de manière satisfaisante le partage des rôles entre préfet de région et préfet de département ; de façon plus spécifique, mais néanmoins stratégique pour les territoires concernés, entre des administrations centrales qui conservent la responsabilité nationale d'un certain nombre de politiques et d'équipements, justifiant de représentations territoriales ad hoc (c'est particulièrement le cas de la Défense nationale, et selon d'autres modalités de l'Éducation nationale), et l'administration déconcentrée de droit commun, placée sous l'autorité du préfet de département.

Ces interpellations ne sont pas récentes —elles ont été notamment révélées par la politique de la ville—, mais elles se trouvent comme réactivées et amplifiées par les nouvelles politiques contractuelles d'agglomération. Le chantier de la modernisation de l'État, dopé par les décisions interministérielles de juillet dernier, devrait trouver là matière à se déployer pleinement, à condition de relayer les orientations de principe par des actions ciblées de formation et des injonctions explicites à faire.

Comme indiqué pour les élus en conclusion du point précédent, il nous paraît que le « national » —en l'occurrence les ministères les plus concernés par ces politiques d'agglomération, chacun pour ce qui le concerne mais également en configuration interministérielle— a ici aussi un rôle clé dans l'animation et dans l'accompagnement politico-technique des nouvelles démarches territoriales.

La contribution de la concertation

Une approche balisée : entre démocratie représentative et démocratie participative

La question de l'articulation entre démocraties représentative et participative, de la complémentarité entre ces deux modes d'expression citoyenne constitue une antienne de la gestion locale depuis 1977.

En apparence, l'injonction législative à constituer « un Conseil de Développement consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération » propose simplement de donner un cadre formel à cette complémentarité recherchée et ainsi de tirer parti de la multiplicité des expériences recensées localement (conseils consultatifs divers, débats prospectifs locaux...).

Pour le dire autrement, on pouvait considérer a priori que le Conseil de développement viendrait parachever les dispositifs de concertation territoriaux en intégrant les logiques et expériences des Conseils économiques et sociaux et celles des Conseils de quartier.

Prenant acte de cette continuité, on s'inscrit alors dans une logique « verticale » bien repérée : celle de l'optimisation des relations entre institutions et société civile, entre la représentation politique et l'expression participative. Dans une telle perspective, le souci majeur consiste avant tout à assurer une pédagogie efficace de l'intérêt général : il s'agit de susciter l'expression de la diversité des opinions pour les prendre en compte au mieux, tout en explicitant à mesure la complexité des contraintes (politiques, techniques, financières...) au sein desquelles se débattent les décideurs publics pour garantir l'intérêt général.

Ce souci pédagogique —susciter l'expression la plus large des « intérêts particularistes » pour d'autant mieux faire comprendre les exigences de l'intérêt général— conduit alors à une interrogation constante quant au « bon niveau » de concertation à mettre en œuvre, entre les deux bornes de la consultation (passive) des citoyens et celle de la coproduction des décisions. Dans cette recherche de complémentarité entre représentation et participation, la concertation est ainsi constamment tiraillée entre les écueils de la substitution au pouvoir politique et de la caution citoyenne.

Ce souci central visant à faire comprendre et accepter l'intérêt général détermine directement le mode de composition des instances consultatives. Il s'agit de favoriser l'implication des forces principales de la société locale, celles les mieux à même de contribuer à l'explicitation de l'intérêt général. De là découle le recours au principe de représentativité. Calqué sur le mode de consultation de la société salariale (les employeurs/les salariés) ce principe doit simplement être adapté afin de tenir compte de l'extension de la question sociale hors du champ de l'entreprise (d'où l'appel aux milieux associatifs et culturels).

En prenant ainsi appui sur ce mode d'expression représentative on espère disposer des conditions à même de produire une « sortie » positive de tels processus de concertation, c'est à dire la formulation si ce n'est d'un consensus, à tout le moins d'un compromis. C'est en s'appuyant sur l'expression d'un « avis », compromis entre les principales forces représentatives de la société locale, que les élus pourront ensuite légitimer leurs décisions.

Si ce cheminement de la concertation locale, bien balisé depuis une trentaine d'années, conserve sans doute une certaine validité, les travaux menés au cours de l'opération « sites témoins » ont montré qu'il méritait d'être largement revisité. La proposition de concertation autour du projet d'agglomération invite à reconsidérer ce schéma type pour deux raisons. D'une part, en se plaçant à l'échelle intercommunale de l'agglomération, elle met davantage en exergue la question de l'expression de la diversité d'une société locale traversée par des intérêts divergents. D'autre part, en se référant à la notion de projet, elle exige de penser un processus de concertation à la fois global et continu.

Posant ces deux questions, la concertation d'agglomération constitue alors une opportunité majeure pour ne pas se contenter de décliner à une échelle géographique nouvelle des modes de consultation éprouvés —en multipliant par exemple des « conseils économiques et sociaux locaux »— mais pour opérer un véritable basculement dans la conception de la démocratie locale.

Le premier renversement de perspective consiste alors à moins mettre l'accent sur l'articulation « verticale » entre décideurs et société civile, qu'à privilégier le constat de l'éclatement de la société locale pour organiser d'abord un espace public de débat, et de reconnaissance mutuelle, « horizontale » au sein de cette dernière. Ce faisant, il ne s'agit pas d'ignorer l'exigence de contribution de la concertation à la décision publique, mais d'en modifier les termes. En effet, la production de la décision publique locale se heurte moins à une faiblesse de ses prises de terre (que viendrait compenser la multiplication de dispositifs verticaux de concertation pédagogique) qu'à une difficulté grandissante à énoncer les arbitrages nécessaires à la décision. Parce que l'hétérogénéité de la société locale ne se cristallise plus aussi aisément qu'auparavant autour de conflits simples et globaux (les riches/les pauvres, le centre/la périphérie...), les décideurs éprouvent des difficultés accrues pour expliciter et rendre légitimes leurs arbitrages.

On comprend mieux dès lors toute l'importance d'un processus de concertation qui en privilégiant la démarche horizontale de reconnaissance mutuelle entre les groupes sociaux contribue à fabriquer peu à peu un intérêt général local —qui ne peut plus être considéré aujourd'hui comme un préalable surplombant les intérêts particuliers— et ainsi à faire émerger une conscience, une citoyenneté d'agglomération.

Ce changement de perspective, d'une préoccupation de pédagogie d'un intérêt général préétabli, à un souci de fabrication en continu d'un intérêt général d'agglomération —un « bien commun » local— conduit à reconsidérer le principe de composition de l'instance de concertation.

Il ne s'agit plus en effet de privilégier la représentativité des expressions recherchées mais leur capacité à représenter la société locale dans sa diversité et la fluctuation de ses composantes, de ses zones d'ombre, fussent-elles minoritaires ou éphémères. S'opposent ainsi terme à terme une logique qui visait à mettre en présence les forces sociales autour d'un principe de représentativité, et ce en fonction d'une ligne de fracture majeure et bien repérée et une logique qui cherche à disposer de la représentation la plus diverse et la plus exhaustive possible de la pluralité de la société locale pour repérer les arbitrages à effectuer et les rendre légitimes.

Cette opposition trouve son aboutissement dans les modes de sortie de la concertation. Viser à faire exprimer au sein d'une société locale éclatée un avis énonçant un compromis ferait courir le risque de produire des formulations consensuelles, autour d'horizons et de valeurs certes partagés (« la

cohésion sociale », « une ville forte et douce ») mais dans l'incapacité d'éclairer la décision publique ultérieure.

Autrement dit, l'invitation à consulter tout au long de la vie du projet d'agglomération le Conseil de Développement suggère de ne pas attendre principalement de lui un avis instantané, mais davantage une capacité à rendre visible en continu, et aux yeux de tous, la pluralité du corps social local, et les dissensus entre les opinions qui le traversent.

En posant la question de la citoyenneté d'agglomération, la LOADDT ouvre un chantier dont on prend à peine la mesure.

Les travaux conduits lors de cette opération ont montré qu'elle invitait ainsi à sortir des sentiers battus, ceux de la recherche d'un supplément d'âme —via la concertation— pour la démocratie représentative. Il s'agit bien davantage de pointer la dimension politique —c'est à dire citoyenne— de la question de la cohésion sociale et territoriale. Autrement dit, tout l'enjeu consiste, en favorisant le débat, la confrontation, la reconnaissance mutuelle au sein de la société locale, à conforter la légitimité de l'arbitrage politique et de la décision publique à cette échelle de l'agglomération.

Mais repositionner de la sorte la question de la concertation au sein de la société locale induit en chaîne bien d'autres changements de perspective. Ainsi, en premier lieu, cela invite à reconsidérer la place proposée pour ces corps intermédiaires en particulier associatifs, légitimés par une représentativité toujours plus contestée. Peuvent-ils continuer à se placer dans cette position médiane, entre les décideurs et la société civile ou doivent-ils reconsidérer leur place tant au sein de la société civile qu'aux côtés du politique ?

De la même manière, le changement de perspective ici esquissé suggère une distinction majeure entre deux processus habituellement confondus : la concertation et le partenariat inter-institutionnel. A l'évidence, ce dernier doit d'abord relever d'un processus d'ajustement stratégique entre coproducteurs du projet d'agglomération, largement distinct de la concertation ici évoquée. Mais comment dès lors distinguer et faire interagir ces deux processus de coproduction institutionnelle d'une part et de concertation socio-politique de l'autre ? C'est bien la globalité du management technico-politique du projet d'agglomération qui est ainsi réinterrogée par cette approche de la concertation.

Le fait d'associer ces trois enjeux —l'élaboration d'un projet, la négociation d'un contrat et la concertation avec la société civile— au sein d'une seule et même démarche à l'échelle de l'agglomération n'est donc pas si anodin qu'il pouvait paraître au premier abord. Chacun de ces trois termes en est réinterrogé.

En esquissant ainsi une relecture de ces trois « piliers » du processus de contractualisation, l'opération « sites témoins » a mis en évidence un moment d'incertitude entre le vieux et le neuf. Ce faisant, cette opération a assuré une fonction en quelque sorte « révélatrice », suggérant pour la période de généralisation contractuelle qui va s'ouvrir, un changement de perspective.

II - Les enjeux du projet d'agglomération

S'agissant des contenus possibles du contrat d'agglomération, ce que nous avons appelé « la matière contractuelle » pour la distinguer du processus proprement dit, les leçons à tirer de l'opération « sites témoins » sont sans doute d'un ordre légèrement différent. Au-delà de l'inventaire des politiques sectorielles (urbanisme, aménagement, transports, environnement, logement...), la loi pose ici deux finalités fortes : l'exigence d'une articulation entre le développement et la solidarité autour d'une perspective de cohésion territoriale et l'impératif du développement durable. L'opération « sites témoins » n'a pu —faute de temps et au vu de l'état d'avancement des démarches locales— aller au bout de l'explicitation des implications concrètes de ces deux injonctions. Elle en a en revanche identifié la portée.

Ces deux finalités se réfèrent à une même logique, la globalisation de l'action publique, à un même objectif, remettre en question les cloisonnements entre politiques sectorielles. Énoncées ainsi, ces deux finalités semblent aller de soi, ne pas nécessiter d'explicitation particulière, et donc en mesure d'être directement appliquées. Pourtant l'opération « sites témoins » montre que ces deux formulations —la cohésion territoriale et le développement durable— justifient d'un travail d'élucidation et de redéfinition de leur fonction au sein de l'action publique locale. Se trouvent ainsi ouverts de manière effective un certain nombre de chantiers dont les lois Voynet et Chevènement ont seulement posé les principes.

La cohésion territoriale

Les lois récentes posent cette perspective en ce qu'elles suggèrent fortement un traitement conjoint des deux questions du développement et de la solidarité, afin de se prémunir contre les risques avérés, dans et autour de bien des agglomérations, de fragmentation territoriale.

A cet égard, la principale leçon de l'opération « sites témoins » est la suivante : en replaçant ainsi dans une perspective conjointe ces deux termes du développement et de la solidarité, ils n'en sortent pas indemnes. Politiques de développement et de solidarité doivent être revisitées dans leur conception même. Il s'agit moins de renforcer ces deux termes que de questionner chacun d'eux en fonction de l'autre et ainsi penser leur articulation.

Au sein du couple formé par la solidarité et le développement, la volonté affichée pour le premier pôle est claire : il s'agit d'en renforcer la portée.

Dans les dispositifs mis en œuvre à l'échelle des agglomérations ce renforcement prend deux formes simultanées :

- ⇒ d'une part, une mutualisation des ressources publiques (au travers des mécanismes de solidarité fiscale proposés par la loi Chevènement) dont on attend une plus grande solidarité entre les territoires, et partant entre les populations qui y vivent ;
- ⇒ d'autre part, une amplification de la politique de la ville qui passe à la fois par son changement d'échelle et par l'augmentation significative des moyens spécifiques qui lui sont dévolus.

Les travaux de l'opération « sites témoins » ont mis en évidence les limites d'un tel renforcement de la question de la solidarité, circonscrit à deux dimensions spécifiques de l'action publique locale.

En premier lieu, il n'est pas acquis qu'une mutualisation des finances locales induise une plus grande solidarité, à la fois territoriale (intercommunale) et sociale. Le partage de la base de taxe professionnelle peut générer des effets non négligeables de transfert de ressources de communes socialement défavorisées vers des communes en situation sociale intermédiaire. Il n'y a pas en effet de correspondance mécanique entre les inégalités de revenus des habitants et les inégalités de base de taxe professionnelle. Plus généralement, la taxe professionnelle unique n'est pas automatiquement facteur de rétablissement de l'égalité territoriale au sein de l'agglomération. La réduction des inégalités de revenus et la solidarité fiscale ne sont pas corrélées de façon mécanique.

Par ailleurs, on peut douter de la capacité de la politique de la ville, en dépit de ses efforts récents, à traiter l'ensemble des questions de solidarité sociale et territoriale. Marquée par sa dimension réparatrice, la politique de la ville reste attachée principalement au traitement de la pauvreté concentrée, précisément localisée. Pour ce faire, elle a assoupli sa géographie prioritaire et cherche à peser « par le haut » à l'échelle de l'agglomération sur les mécanismes qui produisent cette

concentration de la pauvreté. Pour autant, son objet reste globalement ainsi circonscrit, alors même que s'accroissent, dans cette période de reprise économique, des processus de mise à mal de la cohésion territoriale d'un autre ordre : celui de l'amplification des inégalités sociales et des ruptures des interdépendances territoriales.

Autrement dit, on peut affirmer que la « concession » locale de la question de la solidarité à l'application de la loi sur l'intercommunalité et au renforcement de la politique de la ville n'en épuise pas le traitement.

Le chantier à ouvrir : détecter de nouveaux gisements de solidarité au sein même des politiques de développement

De ce constat découle la proposition formulée lors de l'opération « sites témoins » : pour articuler développement et solidarité, dans une perspective de cohésion territoriale, il s'agit non seulement de renforcer les politiques labellisées « solidarité », mais davantage peut-être de détecter des gisements de solidarité, et ce au cœur même des politiques de développement.

A ce titre, quatre pistes ont été explorées.

⇒ Le fonctionnement de l'intercommunalité

Selon la définition qu'on lui donne, la notion de « projet d'intérêt communautaire » peut être plus ou moins porteuse de solidarité. Pour répondre à une telle exigence, les projets d'intérêt communautaire ne doivent pas être limités aux actions d'échelle d'agglomération mais étendus à des actions de niveau local, significatives dans une logique de redistribution au sein de l'agglomération.

⇒ Les politiques de l'habitat et du foncier

Une approche globale des politiques de l'habitat et du foncier est doublement en mesure de faire progresser la solidarité locale. D'une part, elle peut contribuer à la solidarité territoriale, au travers de la maîtrise de la croissance urbaine et de la lutte contre la ségrégation socio-spatiale. D'autre part, elle peut participer de la réduction des inégalités sociales via les dispositifs d'accès au logement.

La dimension « solidarité » des politiques de l'habitat est alors fonction de l'équilibre pertinent, des interactions optimales à définir pour chaque agglomération entre les modes de traitement des trois enjeux, de l'accès au logement des plus défavorisés, du renforcement de la mixité sociale et de la maîtrise du développement urbain.

⇒ Les investissements en équipements de centralité

Sur ce registre, la question de la solidarité ne se limite pas aux enjeux de répartition équilibrée des « charges de centralité ». Elle renvoie aussi aux choix de localisation des nouveaux équipements et services et surtout aux dispositions garantissant l'accessibilité de ces derniers : système de tarification, modes d'organisation (horaires, accueil...) et desserte.

C'est bien là l'ensemble de l'offre en services publics (investissements et fonctionnement) d'une agglomération qui peut constituer un puissant levier de solidarité locale.

⇒ Les politiques de déplacements

La dimension « solidarité » des politiques de transports est habituellement limitée à l'enjeu du « droit au transport », c'est à dire à celui d'une desserte équitable des différents secteurs de l'agglomération dans les trois dimensions territoriale, temporelle et tarifaire.

Au-delà, la question de la solidarité interroge aussi la répartition des dépenses publiques entre les différents modes de déplacement ou l'exposition aux externalités négatives des transports (bruit, pollution...), là encore sur le registre de l'équité.

Au-delà encore, parce qu'il s'agit d'une politique exigeant des investissements lourds, de long terme et aux effets « structurants », la solidarité inter-générationnelle se trouve mise en cause.

Ces rapides explorations quant aux gisements de solidarité au sein des politiques de développement confirment qu'il s'agit bien, par une telle approche, de dépasser une vision avant toute compensatrice et réparatrice de la solidarité, telle qu'elle est encore bien souvent perçue.

Du point de vue du développement

De la même manière que la question de la cohésion territoriale incite à reconsidérer la place et la nature même des politiques de solidarité dans l'action publique d'agglomération, elle invite à revoir la fonction et le modèle de développement urbain, de telle sorte que celui-ci garantisse cette cohésion sociale et territoriale recherchée, ou à tout le moins évite de la mettre à mal.

L'intention affichée : garantir les conditions d'un développement optimal

Au travers de leurs différentes dispositions, la LOADDT et la loi sur l'intercommunalité mettent principalement en avant une transformation des modalités de mise en œuvre des politiques de développement local. L'enjeu consiste avant tout à mettre en place les conditions d'un développement optimal, autrement dit à renforcer la capacité d'entraînement de l'agglomération sur les territoires environnants.

Cet enjeu est traité de deux façons. Il s'agit d'une part de placer l'institution politique urbaine à hauteur de son poids réel. C'est là la fonction conjointe de l'instauration de la communauté et du contrat d'agglomération : faire coïncider territoire légitime (l'agglomération) et territoire pertinent (l'aire urbaine), de telle sorte que l'un soit en mesure de peser efficacement sur l'autre, et au-delà.

A partir de cette remise à niveau, il est possible —et c'est là le second axe de transformation— d'instaurer un dialogue entre l'urbain et le rural, entre la ville et son hinterland, à la bonne échelle. C'est ainsi qu'on peut lire l'architecture proposée du volet territorial du contrat de Plan, fondée sur les deux piliers du contrat d'agglomération pour l'urbain, du contrat de pays pour le rural.

Cette volonté de clarification et de rationalisation des conditions d'intervention de la ville en matière de développement paraît pourtant devoir être largement nuancée à l'observation des premières mises en œuvre. D'une part, en dépit des intentions affichées, la dualité entre territoires légitime et pertinent persiste. Si l'agglomération politique est un succès, ce processus d'intégration intercommunale ne se déploie généralement pas à l'échelle de l'aire urbaine. D'autre part, la volonté de mise à niveau simultanée de l'urbain et du rural se traduit de façon inattendue par une imbrication de ces deux termes (« le pays urbain ») davantage que par une clarification de leurs frontières et de leurs fonctions.

Ce constat —rapide et provisoire— suggère deux hypothèses.

En premier lieu, l'enjeu qui est celui des bonnes conditions institutionnelles du développement s'en trouve, semble-t-il, relativisé. La variété des dispositifs mis en œuvre localement pour assurer ce dialogue entre les territoires prouve que chacun s'en arrange en adoptant les configurations les plus diverses. Par contre coup, ce constat suggère un déplacement de la question posée initialement : il s'agirait moins d'optimiser les conditions institutionnelles de mise en œuvre des politiques de développement hors agglomération, que de repenser la nature, la logique même de ce développement et de ses effets.

Autrement dit, comment l'agglomération —au travers de son projet et de son contrat— est en mesure de proposer un développement attractif aux territoires environnants, c'est à dire « vertueux », en ce qu'il solidarise la ville et ses territoires alentours sur un mode gagnant-gagnant ?

Le chantier à ouvrir : repenser la nature et les effets du développement

En suivant cette interrogation, on laisse au second plan la question des « relations extérieures » de l'agglomération, de ses multiples modes de contractualisation (entre agglomérations, entre agglomération et pays...), pour se centrer sur le contenu des politiques de développement à inscrire dans le projet d'agglomération. De quelle manière l'agglomération conçoit son développement de telle sorte qu'il manifeste sa responsabilité vis à vis des territoires environnants et qu'il constitue une offre attractive à leur égard ?

Cette interrogation peut se décliner selon trois axes.

Tout d'abord se pose la question de la responsabilité du développement de l'agglomération vis à vis de l'aire urbaine, puisque cette distinction ne disparaît pas institutionnellement mais est renouvelée. Il s'agit là sans doute pour l'agglomération de sortir d'une représentation hiérarchisée centre/périphérie pour reconnaître les fonctions nouvelles des centralités périphériques dans le développement et l'attractivité de la ville. Simultanément, l'agglomération doit repenser —au cœur de son projet— les conditions d'affirmation de sa centralité principale qui n'est aujourd'hui plus toujours à même de préserver mécaniquement ses attributs (la pluralité fonctionnelle par exemple).

Le second axe concerne la relation à « l'hinterland » lorsqu'il ne s'agit plus seulement d'une complémentarité rural/urbain mais d'une interdépendance entre une ville plus ou moins agglomérée et un territoire urbanisé. Il est aujourd'hui établi qu'en la matière interdépendance ne signifie pas nécessairement entraînement « vertueux ». La ville peut aussi bien « assécher » son ex-arrière pays, qu'elle peut contribuer à son développement en cascade. Sont alors déterminantes à la fois la nature

de ce développement (le profil du système productif, la place des services aux ménages...) et les conditions de sa mise en œuvre. L'agglomération —au travers de son projet— est en mesure d'infléchir ce modèle de développement : rôle de l'argent public, optimisation des effets potentiels des grands investissements... Il s'agit sans doute, souvent encore, de sortir d'une logique qui fut celle de la croissance urbaine et de l'exode rural —la compensation vis à vis de l'environnement de la ville— pour esquisser les conditions d'une posture nouvelle, celle de la réciprocité entre territoires interdépendants.

Le troisième axe a trait aux relations interurbaines. Là encore, un changement de paradigme est probablement nécessaire. Le modèle de l'« armature urbaine » qui conduit à penser que le développement touche en cascade toutes les tailles de ville, de la métropole régionale au bourg centre, et que la polyvalence et l'autonomie sont gages de développement, est aujourd'hui révolu. Au-delà d'une approche « diplomatique » qui s'en tiendrait à la gestion des relations extérieures de chacune des agglomérations, autour des réseaux de ville, le projet et le contrat d'agglomération constituent sans doute une opportunité pour penser un développement en réseau qui prenne appui sur la complémentarité —et donc leur spécialisation relative— des villes pour assurer la compétitivité des territoires.

C'est donc bien un renversement de perspective qui est en question. Lors de l'élaboration de la LOADDT, il avait été largement insisté sur la volonté de manifester avec cette loi la reconnaissance de la ville comme moteur du développement territorial.

Comme bien souvent, la loi a sur ce plan acté un processus largement acquis. C'est en revanche un nouveau chantier qui s'ouvre maintenant : celui de l'affirmation de la ville comme garant de la cohésion territoriale.

Le développement durable

Il s'agit là de la deuxième finalité forte posée par la loi. A la différence de la précédente qui fait référence à des enjeux bien repérés, et qui autorise une réinterrogation, certes malaisée comme on vient de l'établir, mais assez immédiate des politiques mises en œuvre depuis de nombreuses années sur les territoires urbains, celle-ci est caractérisée tout à la fois par sa nouveauté, sa relative abstraction et sa dimension d'universalité : l'enjeu n'est plus ni français ni seulement urbain, mais... planétaire et universel, ce qu'actent les engagements internationaux du sommet de Rio de Janeiro des 1^{er} et 15 juin 1992, que les législations nationales sont invitées à reprendre en compte, et à décliner dans les différentes politiques publiques. C'est ce qu'opère pour la première fois en France la LOADDT qui fait de la « durabilité » du développement un des termes de son titre et en transcrit l'exigence de principe dans ses différents programmes thématiques et territoriaux.

On mesure que sur ce nouveau sujet, l'ambition de l'opération « sites témoins » ne pouvait être qu'exploratoire, dans cette injonction non pas à renouveler des approches bien repérées mais carrément à imaginer, et ce simultanément, les significations possibles de ce « développement durable » et leur inscription opérationnelle dans les projets d'agglomération. A tous égards on est ici dans une véritable ouverture de chantier, mais avec cette particularité que l'objet même du chantier n'est pas donné par avance, que ses responsables restent largement à identifier et que les modes opératoires sont eux-mêmes à imaginer.

Malgré les difficultés logiques d'un tel chantier, l'opération « sites témoins » a permis un premier travail d'esquisse, dessinant à larges traits les motifs possibles de projets d'agglomération qui donnent sens à ce concept de développement durable. S'y révèle comme une possible et prometteuse complicité entre les deux registres : celui de la conception d'un projet pour le territoire, qui est, en quelque sorte par construction, à chaque fois original et donc irréductible à un quelconque modèle, et celui des attendus très universalistes du développement durable. Dit autrement, la démarche projet-contrat d'agglomération, à condition d'opérer un déplacement du regard, paraît pouvoir constituer une intéressante opportunité pour concrétiser ces attendus, tandis qu'en retour les mêmes attendus aident tout aussi opportunément à concevoir un projet de qualité.

Les énoncés de la loi, par rapport auxquels les projets d'agglomération seraient tenus de se mettre en conformité, ne sont guère éclairants : le développement durable y est tantôt formulé de façon générique, comme si son acception allait aisément de soi par simple référence à la plate-forme internationale, soit à l'inverse étonnement spécifique et presque « sectoriel » quand l'article 26 stipule

les orientations que les projets d'agglomération doivent arrêter en matière d'« environnement et de gestion des ressources », à la suite de celles qui concernent le développement économique, la cohésion sociale et l'aménagement de l'espace ; comme si, se concrétisant dans des projets locaux, l'enjeu se trouvait rabattu sur le registre traditionnel des politiques environnementales.

Par rapport à cette intention initiale bien problématique, les travaux conduits et débattus sur les sites ont permis d'établir :

- ⇒ que le développement durable ne saurait en aucun cas constituer une sorte de chapitre du projet d'agglomération auquel chaque agglomération aurait à se conformer, en procédant seulement à une sorte de consécration et d'élargissement des enjeux environnementaux ; et que dans le même temps l'invocation des quelques principes constitutifs du développement durable (la « gouvernance », la mise en relation du triple enjeu du développement, de l'équité et de l'environnement, la précaution, la réversibilité, la subsidiarité...) était en tant que telle peu productive, parce que trop générale et trop approximative ;
- ⇒ que les compréhensions locales du sujet variaient très largement en fonction des cultures des acteurs et des options idéologiques des responsables politiques, et qu'en s'en tenant aux débats de principe on s'enfermait rapidement, et caricaturalement, dans un face à face entre deux conceptions initiales du développement durable : l'une « méthodologique » qui y voit un principe de mise en cohérence des politiques sectorielles, de renforcement des coordinations entre acteurs, et qui en attend au final une meilleure « ergonomie » de l'action publique (le projet-contrat fournissant une nouvelle occasion d'y travailler), et l'autre « conceptuelle » qui puise dans le développement durable ses options philosophiques, humanistes et universalistes (le projet d'agglomération constituant l'occasion d'énoncer un véritable et ambitieux dessein pour une société locale, où la place de l'homme est repensée dans un vaste écosystème) ;
- ⇒ que chacune de ces deux conceptions trouve vite ses limites : la conception « méthodologique » empêchant d'interroger le sens et les véritables enjeux de la démarche de projet d'agglomération, dont on est en droit d'attendre autre chose qu'une meilleure efficacité de l'action territoriale (au service de quels objectifs ?), et l'approche « conceptuelle », intellectuellement intéressante mais menacée de rester purement théorique, et peinant alors à déboucher, pour les réinterroger et pour les réformer, sur les modes opératoires et les comportements des acteurs.

Face à ces quasi-impasses l'opération « sites témoins » invite alors à déplacer le regard : plutôt que chercher à concevoir un projet d'agglomération qui satisfasse aux obligations —difficiles à trouver pour ne pas dire introuvables— du développement durable, il faut inverser l'ordre des propositions et mettre le développement durable au service du ... projet !

En utilisant les différents attendus constitutifs du développement durable pour élaborer localement une sorte de référentiel, à verser à la boîte à outils de la démarche de projet, on fait une double expérience :

- ⇒ que le développement durable recèle une certaine conception de l'action publique (qui réfléchit ses moyens par rapport à des objectifs, qui se sent plus responsable de l'utilisation des deniers publics, qui se veut explicitement au service des citoyens...) ; qu'ainsi mobilisé comme référentiel, il constitue un « système » efficace de réinterrogation des qualités et de la pertinence du projet d'agglomération ; et ce, que l'on souhaite l'expertiser dans sa totalité, ou seulement dans certains de ses chapitres, y compris sectoriels ; on pressent aussi qu'une fois le projet élaboré, et le contrat correspondant signé, ce même référentiel devrait permettre d'interroger la qualité des actions conduites et des programmes réalisés ;
- ⇒ que l'on sort de l'opposition entre les deux conceptions initiales : car le développement durable est en même temps un corpus de valeurs (quant aux principes du vivre ensemble et de la solidarité, quant à la préservation des ressources rares, quant à la responsabilité vis à vis des générations à venir...) ; et qu'utilisé dans deux configurations différentes, celle d'une maîtrise d'ouvrage du projet d'agglomération qui privilégie l'enjeu de modernisation de l'action publique, et celle d'une maîtrise d'ouvrage qui met en avant le projet pour une société locale « différente », le référentiel peut en arriver à les faire se rejoindre : la première s'ouvrant à la question des enjeux, la seconde mettant à l'épreuve le réalisme de ses ambitions.

Le projet d'agglomération, tel que l'opération « sites témoins » a permis de le reformuler (cf. notre première partie), est doté d'un certain nombre d'attributs a priori qui peuvent en faire un bon vecteur pour le développement durable : la responsabilisation collective des acteurs locaux, la prise en compte d'un territoire large permettant une nouvelle intelligence de phénomènes complexes, une

échelle de temps moyen-long terme, la transversalité des politiques sectorielles et l'association des représentants de la société civile, pour n'en rappeler que ceux là.

La qualité du projet dépendra ensuite pour une bonne part de la façon dont on parviendra à concrétiser et à appareiller concrètement ces « bons principes ». Le référentiel du développement durable, élaboré par les acteurs du projet, semble pouvoir y contribuer, soit en aidant à poser les bonnes questions, soit en facilitant les vérifications. On peut l'illustrer par ces quelques exemples.

S'agissant de la qualité de l'accord collectif entre les partenaires du projet, futurs contractants

Il n'y aura de bon projet, puis de bon contrat, que si les parties prenantes sont capables, après avoir partagé un diagnostic et fait valoir leurs visions du territoire, et la contribution que chacun se propose de prendre au projet dans son registre de compétences et de moyens, d'élaborer une véritable plateforme d'objectifs et de se lier pour un contrôle collectif de l'action. Ceci suppose tout à la fois des énoncés clairs, des engagements explicites, une bonne répartition des rôles de chacun, la mobilisation effective de leurs politiques respectives, et des dispositifs d'évaluation permettant le contrôle collectif et l'adaptation de l'action. On voit bien comment les principes de subsidiarité (entre différentes institutions), de bonne gouvernance, de responsabilisation et d'optimisation des moyens, qui font partie de la boîte à outils du développement durable, peuvent ici trouver toute leur utilité pour questionner les démarches et expertiser les accords passés.

S'agissant de l'échelle du projet

On a indiqué comment le projet de territoire ne pouvait pas s'enfermer dans les limites de la coopération institutionnelle, et devait aller chercher sa pertinence à l'échelle de l'aire urbaine, voire au-delà dans un système large d'appartenance, et ce tout en explicitant la place des échelons intérieurs à l'agglomération (les communes membres des EPCI). On a également montré quelles en étaient les implications en termes contractuels, dans un système associant le « dedans » et le « dehors » de l'agglomération, et faisant toute leur place aux différentes collectivités territoriales et à l'ensemble des forces vives. Les principes de précaution (prise en compte des effets induits et des impacts aux échelles où peuvent s'appréhender les externalités), de co-surveillance entre les échelons du territoire et de subsidiarité sont ici impliqués, et permettent de vérifier la bonne pertinence de l'échelle du projet, et son agencement opérationnel.

S'agissant de l'horizon temporel du projet

On a vu que le projet n'avait pas à indexer mécaniquement son calendrier sur celui, limité, du contrat, et comment il lui fallait ménager la dimension du long terme, tout en gérant les attentes du court-moyen terme. Il y a là une invitation à faire un vrai travail de prospective territoriale, ainsi qu'à repenser les temporalités de l'action publique. C'est bien là le sens tout à la fois des principes de réversibilité, de précaution et de responsabilité inter-générationnelle, qui aident à introduire de façon concrète cette dimension du temps long.

S'agissant de la coordination des politiques sectorielles

C'est là un tout à la fois un enjeu et un moyen du projet d'agglomération. Ceci suppose d'identifier celles des politiques sectorielles qui sont nécessaires aux objectifs du projet, d'interroger leur efficacité respective, d'identifier leur potentiel d'évolution (correction, amplification, reformulation), mais aussi de mesurer leurs effets externes (comment par exemple une politique de la voirie d'agglomération agit sur les localisations résidentielles) et d'imaginer les moyens de les maîtriser. Outre les principes de globalité et de transversalité, le développement durable permet d'interroger les différentes politiques sectorielles sur leur contribution (active ou passive, positive, neutre ou négative) au triple enjeu du développement économique, de la solidarité et de l'environnement, entendu au sens large. Il permet de donner tout son sens à une entreprise qui dépasse alors l'objectif, utile mais limité, d'un meilleur « profilage » de l'action publique.

S'agissant enfin de l'association de la société civile

On rappelle ici seulement l'injonction législative à impliquer dans le projet l'ensemble des acteurs de la société civile, et comment l'opération « sites témoins » a permis d'esquisser une figure originale pour les futurs « conseils de développement ». Cet enjeu réfère explicitement aux principes de responsabilisation, de co-veillance démocratique et plus largement à celui de gouvernance.

Il n'est pas nécessaire de prolonger la liste de ces exemples pour montrer comment le développement durable —pour peu qu'on n'en fasse pas une finalité en soi mais qu'on l'utilise à la construction d'un

référentiel— et le projet d'agglomération, tous deux ainsi mis en tension réciproque, ont partie liée pour promouvoir une nouvelle conception de l'intervention publique sur les territoires. Autrement dit le développement durable semble bien constituer une opportunité pour le projet d'agglomération, qui en retour le lui rend bien.

Le développement durable est aussi, on l'a dit, un corpus de valeurs, qui, à condition de donner lieu à un travail d'explicitation et de transcription dans un référentiel partagé par les partenaires du projet d'agglomération, peut être mobilisé à son service, qu'il s'agisse de conduire et d'approfondir le diagnostic du territoire, d'engager une réflexion prospective, d'orienter des choix stratégiques ou de construire des programmes d'action.

L'opération « sites témoins », malgré les difficultés rencontrées dans l'exploration de ce sujet complexe, a permis d'identifier cette fonction de « source d'inspiration » ou de « gisement d'idées », et de montrer comment elle pouvait être mise en œuvre selon des modalités diverses, en fonction des contextes locaux et des cultures politiques et techniques : soit pour y puiser les fondements mêmes du projet, soit pour en faire un principe opérationnel de relecture d'un projet déjà existant —dont les logiques sont autres—, soit pour alimenter un débat contradictoire sur le devenir du territoire, soit enfin pour se situer en désaccord, mais de façon argumentée.

A tout le moins le référentiel du développement durable aide à conduire l'expertise collective du territoire de projet, et à interroger de façon critique un certain nombre d'évolutions urbaines récentes et souvent problématiques :

- ⇒ des tendances à la relocalisation dans l'espace urbain des populations, des activités et des services, caractérisées par l'éclatement, la ségrégation, la génération de déplacements longs et coûteux ;
- ⇒ des difficultés de recyclage des espaces précédemment urbanisés et entrés dans une spirale de déclin ;
- ⇒ la « fatalité » d'un développement périphérique non organisé, générateur d'atomisation sociale et de nouvelles charges individuelles et collectives ;
- ⇒ le rapport non planifié de cette ville avec son environnement, en termes de consommation/ destruction inutile d'espaces naturels et ruraux, d'échanges non maîtrisés, de prélèvement de ressources rares et de production de rejets non assimilables.

Le référentiel facilite l'analyse croisée de ces différents processus, en les évaluant d'un point de vue multiple : celui de la qualité de la vie, celui de la reproduction dans la durée, celui de la productivité économique, celui de la bonne gestion des deniers publics...

Il pose ainsi les termes des arbitrages que la maîtrise d'ouvrage du projet devra faire entre l'efficacité sociale, l'efficacité économique et l'efficacité environnementale. Au-delà de la fabrication de cette nouvelle « intelligence du territoire », le référentiel peut ainsi inspirer de façon directe le projet d'agglomération, en désignant quelques uns des enjeux majeurs, et en précisant pour chacun d'eux les termes de l'alternative, à soumettre au débat entre les acteurs et auprès des citoyens.

On peut à titre d'illustration citer quelques uns de ces enjeux :

Comment assurer la *diversité de l'occupation des territoires*, en luttant contre les phénomènes de spécialisation ? sachant que cette diversité n'implique pas de disséminer de manière homogène tous les ingrédients qui font la ville, mais qu'elle suppose de s'interroger sur la contribution de chaque composante du territoire à l'équilibre et à la vitalité de son environnement.

Comment faciliter *l'intégration urbaine des populations*, et notamment de celles dont le sentiment d'exclusion ne cesse de croître ? autrement dit comment faire en sorte que le compromis entre les attentes des populations locales et les limites des ressources du territoire soit gérées au nom du principe d'équité et dans un souci de juste répartition des avantages offerts par la ville (accès à l'emploi, à l'enseignement, à la santé, à la vie culturelle...) ?

Comment assurer *la pérennité et la valorisation du patrimoine urbain « ordinaire »* —ainsi entendu bien au-delà des lieux de grande valeur historique—, en évitant le double écueil de sa destruction et à l'inverse de sa muséification ?

Comment passer d'une logique de production de la ville, qui ne raisonne qu'investissements, à une *logique de gestion de l'ensemble urbain* comme système complexe, qui s'emploie à ménager le territoire en conciliant consommation et production de richesses ?

Comment veiller à *une utilisation économe et valorisante des ressources*, en maîtrisant la consommation de l'espace compris comme un bien rare et en promouvant le modèle d'une ville moins prédatrice pour son environnement large ?

On vérifie à partir de ces quelques exemples que le développement durable, plutôt que de prétendre constituer un chapitre introuvable du projet d'agglomération, opère bien comme mécanisme pertinent d'interrogation des enjeux du territoire et comme source possible d'inspiration du projet. Il permet ainsi de revisiter l'ensemble du processus projet-contrat, du sens que l'on donne à l'entreprise à la pertinence des choix stratégiques, en passant par la conduite de la démarche.

L'opération « sites témoins », si elle n'a pu aller plus loin, en rendant plus figuratives ces orientations, a au moins permis d'établir cette utilité : tandis qu'il y a huit mois, on se questionnait sur l'objet même du chantier à ouvrir sur cette question du développement durable, et on se perdait en conjectures sur le sens à lui donner, au risque de s'enfermer dans des querelles de chapelle, on peut considérer le chantier aujourd'hui ouvert, ici et là, dans les agglomérations aux prises avec la fabrication de leur projet. Le reste est affaire de méthodologie, et plus encore de volonté politique.



La LOADDT, au travers de son article 26 consacré aux agglomérations, affiche explicitement une intention de transformation fondamentale de la régulation publique territoriale. Il ne s'agit pas seulement de consacrer un niveau inédit de gestion et de contractualisation, l'agglomération. Au travers de ce changement de niveau géographique, sont en cause deux lignes de transformation qui se veulent plus radicales.

D'une part, sur le registre des modes de régulation publique territoriale, en mettant en œuvre la formule « un territoire/un projet/un contrat », il s'agit en quelque sorte d'acter de la fin du taylorisme territorial. C'est bien la spécialisation des institutions locales autour de « blocs de compétences », conception des années quatre vingt, qui est ainsi définitivement abandonnée, dans les faits si ce n'est dans la loi au profit d'une responsabilité globale de chaque niveau.

D'autre part, sur le plan du contenu de cette régulation publique, en mettant en avant les principes d'articulation entre développement et solidarité, et de développement durable, les pouvoirs publics expriment une volonté de dépassement des approches sectorielles des politiques publiques.

Mise en cause des cloisonnements tant verticaux (entre politiques sectorielles) qu'horizontaux (entre collectivités territoriales), valorisation d'une approche globale, autant des contenus que des modes de régulation publique, ce sont bien les principes de la bonne « gouvernance territoriale » qui sont ainsi proposés par la loi. Il s'agirait, en quelque sorte, dans une logique moderniste, de voir celle-ci —la gouvernance territoriale— succéder à des formes dépassées de gouvernement public.

L'opération « sites témoins - contrats d'agglomération », au travers d'un travail collectif, à la fois en situation et prospectif, confirme l'amorce de ce processus de transformation radicale, mais en reformule la perspective.

Ainsi, sur le plan des contenus, les injonctions à la recherche d'un développement durable et d'une cohésion territoriale mettent certes en cause les logiques sectorielles des politiques publiques mais surtout, au-delà d'une injonction à la transversalité, invitent à revisiter le contenu de chacune de ces politiques, en référence à un dessein pour le territoire.

De la même manière, l'énoncé « un territoire/un projet/un contrat », s'il bouscule les règles du jeu établies, s'en trouve lui-même bousculé. Une nouvelle équation s'esquisse. Elle met en relation non pas un, mais des territoires (ceux des communes, de l'agglomération et du système urbain), non pas une mais des institutions, non pas un mais des contrats autour d'un projet qui donne sens à cette pluralité et l'organise. On voit bien ce faisant qu'il ne s'agit pas de substituer gouvernance à gouvernement, mais de combiner de façon à chaque fois singulière, des formes de gouvernement public renouvelées et des modes de gouvernance inédits.

