

Extrait de :

le mensuel des communautés et des pays de France
intercommunalités

N°88 - Mars 2005 - mensuel, paraît le 10 du mois www.intercommunalites.com 6,10 euros

Contrats d'agglomération

Un trésor est caché dedans

Les trois communautés urbaines d'Arras, Dunkerque et Lille ont, avec l'État, la région et les départements du Nord et du Pas-de-Calais, élaboré leur contrat d'agglomération pendant trois ans. Une évaluation récente de ce lent processus d'élaboration a montré à la fois de très grandes divergences dans la conception de la nature du contrat et de sa fonction dans les politiques publiques territoriales, et des avancées communes dans la reconnaissance des agglomérations comme « responsables » des politiques publiques sur leur territoire.

Avec les contrats d'agglomération, les protagonistes de l'aménagement du territoire ont inauguré une formule inédite car ces documents représentent un « saut qualitatif » par rapport aux formules préexistantes (les contrats de ville par exemple).

Ils affichent un souci de traitement global des questions territoriales supérieur par rapport aux formules précédentes, et donnent aux EPCI un rôle central, de « pilote » de la stratégie d'agglomération, y compris dans des domaines où la délimitation des compétences et l'intérêt communautaire ne sont pas toujours stabilisés. Ils supposent, de la part des acteurs supralocaux (État, région, département) une capacité d'énonciation stratégique et d'engagement financier.

L'ambition novatrice de ces intentions supposait d'être appréciée à l'aune de leurs applications. C'est ce que les partenaires (État-région, département, communautés urbaines) des contrats d'agglomération d'Arras, Dunkerque et Lille ont voulu évaluer ensemble au travers d'une approche comparative.

Guichet unique ou compromis stratégique ?

Le premier constat évaluatif a trait au mode d'implication des partenaires supralocaux. Au travers de leur engagement dans le contrat, considèrent-ils celui-ci comme l'instrument de mise en œuvre du projet de l'agglomération, ou bien s'agit-il d'un compromis stratégique entre les points de vue et les enjeux des signataires qui ne sont pas nécessairement convergents ?

Selon les signataires, la conception de l'instrument contractuel diffère et, parfois, varie dans le temps. L'État tient une position financière et méthodologique : le contrat est d'abord un instrument de mise en œuvre du projet d'agglomération, dont la négociation consiste essentiellement à opérer un tri et une hiérarchisation dans les actions proposées par la collectivité. L'État ne s'engage pas sur une « vision » du territoire de l'agglomération, et encore moins sur ses propres enjeux.

La région Nord-Pas-de-Calais a évolué dans sa conception du contrat. Lors des premières négociations, la contractualisation avec les agglomérations et les pays pouvait constituer l'un des instruments de la territorialisation des politiques régionales. En cours d'élaboration des contrats, la doctrine régionale penchait plutôt vers l'accompagnement financier du projet de l'agglomération. Enfin, aujourd'hui la région s'interroge sur l'usage du contrat comme instrument de mise en

œuvre des orientations du schéma régional d'aménagement du territoire. Pour le conseil général du Nord, le contrat avec les agglomérations est un instrument qui participe de la territorialisation de ses politiques. Il contractualise donc, non pas sur des financements, mais sur ses propres compétences : le contrat est pour lui le moyen d'ajuster ses politiques aux enjeux territoriaux et de les coordonner avec l'action des communautés urbaines.

Cette divergence de conception du contrat chez les partenaires supralocaux renvoie à deux registres de causalité. En premier lieu, ces partenaires ne disposent pas tous d'une lecture territoriale construite qui leur permettrait d'afficher un point de vue particulier, sujet à discussion avec les communautés urbaines. En second lieu, ces différentes institutions ne sont pas logées à la même enseigne du point de vue de leur mode de management territorial interne : existence d'une représentation locale, fonctions des services territorialisés, formes de coordination intersectorielle...

Programmation opérationnelle ou territorialisation de l'action publique ?

La lecture transversale des trois contrats d'agglomération témoigne d'une extrême hétérogénéité. Celle-ci ne porte pas tant sur les actions (ce qui est naturel, dans la mesure où le contrat est censé être adapté aux enjeux de chaque territoire) que sur la fonction du contrat au sein du système local.

Arras élabore un contrat dont le contenu est très proche de celui de son projet. Le contrat est l'instrument direct de mise en œuvre de ce dernier, et permet de réunir des financements de l'État et de la région. D'autre part, il ébauche une programmation dans le temps des investissements communautaires et communaux. Le contrat d'Arras se fonde sur une diversité de maîtrises d'ouvrage : on y retrouve des opérations conduites par la communauté urbaine, mais aussi un grand nombre d'opérations conduites par des communes. La fonction principale du contrat à Arras est de faciliter l'adhésion des communes à la mise en œuvre du projet communautaire.

À Dunkerque, le contrat vise à constituer un plan d'accord entre les différents acteurs du territoire sur des principes, des enjeux et des méthodes d'action. À la différence d'Arras, il s'agit moins d'aller chercher des financements à l'extérieur (encore que la question soit loin d'être éludée) que de fonder une adhésion aux principes de gouvernance du territoire et du déve-

loppement durable. D'où une logique exhaustive (on réunit tous les acteurs concernés) et permanente (les groupes ainsi constitués ne s'arrêtent pas avec la signature du contrat d'agglomération, mais perdurent lors de la mise en œuvre et de l'évaluation). On cherche d'abord ici l'adhésion des partenaires extérieurs. Le contrat est formulé différemment par rapport à celui d'Arras : il ne s'agit pas d'une liste d'opérations, mais d'un accord de méthode décrivant l'ensemble des thèmes de la gestion urbaine où chaque partenaire a été amené à écrire ce à quoi il s'engageait. Du coup ce contrat pose deux types de problèmes : celui de la capacité réelle des signataires à mettre en œuvre leur engagement, variable selon l'organisation interne de l'État, de la région et du conseil général, et celui de l'affichage politique de ce contrat et de son impact à l'intérieur de la communauté.

Le contrat de Lille opère un triple rabatement par rapport au projet : sur les compétences strictes de la communauté urbaine, sur l'intérieur du périmètre alors que les documents stratégiques insistaient sur l'importance du rayonnement métropolitain de Lille, sur des politiques déjà entamées. Cette perte provient moins d'une absence de volonté que du fait de trois facteurs convergents.

Tout d'abord, un défaut de positionnement de l'instrument contractuel : l'absence d'une définition claire de ce à quoi pouvait servir le contrat compte tenu de la taille et de la capacité financière de la communauté urbaine de Lille. La volonté d'en faire un instrument très global a sans doute nui à sa lisibilité et à son efficacité par rapport à des politiques existantes ou à d'autres instruments.

Par ailleurs, le partenariat est encore fragile. La CU de Lille n'a pas trouvé auprès de ses partenaires le soutien financier et la disponibilité nécessaire, ceux-ci, notamment la région et l'État n'ayant pas souhaité se positionner par rapport à des enjeux métropolitains. Enfin, la CU de Lille opère une mutation progressive et cherche à évoluer vers un rôle plus stratégique de pilote des politiques d'agglomération. Mais cette mutation n'est que partiellement engagée, et de manière récente. D'où un contrat qui, aujourd'hui, est mal identifié par la structure administrative, technique et politique de la CU et qui ne satisfait pas les autres signataires.

Plus-value financière ou bénéfices latéraux ?

Chacun a découvert, chemin faisant, que la plus-value immédiate du contrat d'agglomération ne saurait résider dans son apport financier. Même si « un tré-

sor est caché dedans », il ne s'exprime pas, directement du moins, en espèces sonnantes et trébuchantes.

S'il y a plus-value du contrat au stade actuel, il faut la chercher dans les résultats latéraux produits par le travail d'élaboration, et notamment son impact sur les EPCI, et la gouvernance territoriale.

Les agglomérations, acteurs des politiques publiques

L'agglomération (quelle que soit la définition qu'on lui donne) bénéficie, de longue date, du statut ambigu de « territoire pertinent ». Depuis la fin des années 1960 avec la création des communautés urbaines, en passant par la politique de la ville, les politiques du logement, de déplacements, etc., l'agglomération constitue un espace de référence constant. Cependant, l'agglomération n'apparaissait jusqu'« alors qu'en tant qu'échelle pour régler les problèmes, et non en tant qu'acteur de politique publique susceptible, dans son ensemble, de proposer non seulement un espace de solutions, mais aussi et surtout une stratégie territoriale. Autrement dit, ce qui se cherche et qui est en partie à l'œuvre au travers des contrats d'agglomération, c'est l'agglomération comme opérateur de la territorialisation des politiques publiques quel qu'en soit l'initiateur.

Cette émergence de l'agglomération politique règle définitivement la question du territoire pertinent. Ce qui est pertinent, ce n'est pas l'échelle, mais que le territoire, aussi arbitraire et limité soit-il par rapport à l'échelle des différents problèmes, se dote d'un projet et d'une méthode de nature à orienter et à donner du sens à l'action qui s'y déroule. L'existence des conseils de développement, dont la maturité est évidemment variable selon les agglomérations institutionnelles, participe de cette reconnaissance.

Les agglomérations, entre compétence et responsabilité

Le deuxième bénéfice latéral est que le processus d'élaboration des contrats d'agglomération s'inscrit dans la longue durée d'une transformation des EPCI dans leur rapport au territoire. Historiquement, les EPCI se situent dans la tradition de l'intercommunalité à la française, fondée sur une mutualisation de moyens, strictement délimitée par la logique des compétences transférées. Ceci fait des communautés urbaines des institutions, certes, mais avant tout des instruments au service des communes. Les communautés urbaines ont, dans certains cas, pu développer des politiques propres, mais elles sont longtemps res-

tées limitées, du fait du principe de spécialité. Or, au travers de l'exercice contractuel, les communautés d'agglomération et urbaines ne sont pas un opérateur parmi d'autres, mais acquièrent une double fonction de représentation globale du territoire et d'ensemblier d'agglomération. Cela se marque notamment par le fait que les contrats peuvent comporter des maîtrises d'ouvrages non communautaires (par exemple des opérations communales ou portées par d'autres établissements publics – organismes de logement social ou chambres de commerce). Les communautés urbaines obtiennent de fait la reconnaissance, à la fois par les communes et par les partenaires (État, région, conseils généraux), d'une forme non pas de compétence au sens juridique, mais de responsabilité territoriale générale. Autrement dit, elles deviennent les interlocuteurs obligés pour le développement et la cohésion de l'agglomération.

À l'évidence, le niveau d'avancement des communautés urbaines dans ce nouveau rôle est variable d'un site à l'autre. Lille paraît la moins avancée, en partie du fait de la taille de la communauté et des équilibres politiques qui rendent pour l'instant délicat toute affirmation d'un rôle de pilote. La communauté urbaine d'Arras s'est peu à peu constituée en pilote de l'agglomération, en s'appuyant sur une forte association des communes. La communauté urbaine de Dunkerque a franchi un pas dans la formalisation de ce rôle, en insérant dans le contrat la formule selon laquelle elle le signe « pour ses propres compétences et comme représentante des communes de l'agglomération ».

Alors que l'avenir de cet exercice contractuel – au niveau des agglomérations – est incertain, cette évaluation montre qu'il est, par sa capacité à produire l'adhésion communale autour des responsabilités intercommunales, un mode de traitement fructueux de la tension entre supra et intercommunalité.

Daniel Béhar
Philippe Estèbe
Cabinet Acadie