

▷ 17^e convention de l'AdCF

▷ 17^e convention de l'AdCF

► Contrats d'agglomération

Un bilan mitigé, mais quelques belles perspectives...

En 2005, la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) a confié au cabinet Acadie le travail d'évaluation des contrats d'agglomération. Présentée en juin 2006, cette étude a permis d'apprécier les effets de cette démarche contractuelle sur les modes de conduite de l'action publique¹.

Optimiser la gouvernance locale en confortant l'intercommunalité et accélérer la modernisation de l'action publique en incitant à la territorialisation des politiques de l'État et de la Région dans le dessein de contribuer à une meilleure organisation des territoires: ces logiques ont sous-tendu la démarche contractuelle proposée par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable des Territoires (LOADDT) de 1999.

Souvent aux prises avec l'actualisation de leurs compétences et confrontées à une certaine routine, elles trouvent dans le contrat un regain de légitimité politique et d'efficacité technique: c'est le cas à Dunkerque et à Brest, et dans une moindre mesure à Bordeaux et au Mans. Pour ce qui relève de la modernisation de l'action publique, il faut rappeler que la LOADDT venait là, en quelque sorte, prolonger et parachever une intention modernisatrice au long cours de l'action publique. Le contrat est le levier d'un processus d'interpellation stratégique entre l'État et le local, qui doit induire une dynamique de territorialisation des politiques publiques. En regard de cette double intention portée par les contrats d'agglomération, la déception est à la fois globale et massivement partagée. Loin d'avoir suscité une « interpellation réciproque » entre l'État, la Région et les communautés, les contrats ont conforté, en le globalisant, un dispositif classique de « guichet », même si, ce faisant, ils ont généré des effets politiques et techniques non sans intérêt. L'effet de territorialisation des politiques publiques est quasi inexistant, puisque d'un côté, l'État tend à exclure ses politiques du champ contractuel et que, de l'autre, la Région raisonne par enveloppes prédéfinies.

struction simultanée de l'intercommunalité, du projet et du contrat. Cette étape est à l'évidence achevée. De fait, une démarche prospective sur la contractualisation d'agglomération ne peut se contenter d'envisager les conditions de son optimisation telle qu'elle a été conçue à l'origine. Il faut en renouveler totalement les termes. Deux pistes de réflexion peuvent alors être évoquées: dans le contexte actuel de foisonnement contractuel, la contractualisation entre l'État et les territoires ne pourra être que multiple, en fonction des projets et selon une logique sectorielle, par exemple autour des compétences et prérogatives de l'État. Au vu de l'expérience des contrats d'agglomération, on pourrait imaginer que cette contractualisation démultipliée soit accompagnée d'un dispositif-cadre donnant une visibilité d'ensemble, récapitulative, aux acteurs concernés, tel un « DOCUP » territorial globalisé. Un tel document aurait principalement une fonction technique et méthodologique. Ensuite, dans la période qui s'ouvre, les acteurs locaux devront relever trois défis dont on aperçoit les prémices: sur le plan institutionnel, il va s'agir de passer de la construction de l'intercommunalité politique à celle d'un « complexe local » associant les communes, l'intercommunalité de gouvernement et les instances de gouvernance à des échelles élargies, comme les conférences métropolitaines ou les démarches inter-SCOT. Sur le plan stratégique, il sera nécessaire de prolonger l'affichage du projet-cadre consensuel par l'explicitation de stratégies territoriales, y compris sectorielles, davantage affirmées. Cela pourrait alors se traduire, sur le plan contractuel, par le passage de contrats centrés sur des investissements à des contrats territoriaux d'« animation de politiques publiques », à l'initiative des agglomérations, mettant davantage en jeu l'ensemble des modalités de conduite de l'action publique locale. Si tel était le cas, cette expérience inédite des contrats d'agglomération, si elle n'est pas reproductible, n'aura pas pour autant été inutile. ■

Au final, quels sont les principaux enseignements de l'évaluation que vous avez menée? Sont-ils susceptibles de contribuer à l'amélioration de la prochaine génération contractuelle?

Les résultats évaluatifs obtenus me conduisent à formuler deux hypothèses globales. Tout d'abord, en terme de contribution aux objectifs d'aménagement du territoire, le contrat d'agglomération a des résultats contrastés. Comme je l'ai dit, il a, dans bon nombre de cas, participé d'une dynamique renouvelée « d'ouverture territoriale » des villes moyennes. En revanche, il est marginal dans l'action publique relative aux grandes villes. Ensuite, en terme institutionnel, le contrat d'agglomération a globalement bénéficié aux intercommunalités et aux Régions, tout en mettant en évidence la difficulté majeure de l'État à s'inscrire dans de telles logiques. Ces constats sont directement liés au contexte de cette première génération contractuelle qui reposait sur une cons-

Interview de Daniel Béhar, Professeur à l'Institut d'urbanisme de Paris – Université Paris XII, consultant en politique publique.

« Loin d'avoir suscité une « interpellation réciproque » entre l'État, la Région et les communautés, les contrats ont conforté, en le globalisant, un dispositif classique de « guichet » »

prévus ou envisagés sur le territoire de l'agglomération. En outre, certains contrats semblent établis sur la base d'enveloppes prédéfinies, tandis que globalement la mobilisation des lignes budgétaires de droit commun paraît dans l'ensemble limitée. Enfin, l'étude a mis en exergue que les contrats d'agglomération présentaient une unité formelle et rhétorique forte. Celle-ci ne tient pas seulement au cadre national, plutôt limité, mais est aussi amplifiée par un formatage régional assez prégnant. Cet effet de formatage par le niveau régional semble prévaloir sur l'effet de « génération » des contrats. Pour autant, cette unité formelle masque, à la lecture même des contrats, une extrême diversité de natures et de portées de ces contrats. Certains privilégient une fonction de programmation récapitulative, tandis que d'autres se réfèrent au champ d'action de l'État ou de la Région, certains ont une ampleur limitée tandis que d'autres déclinent l'ensemble du projet local.

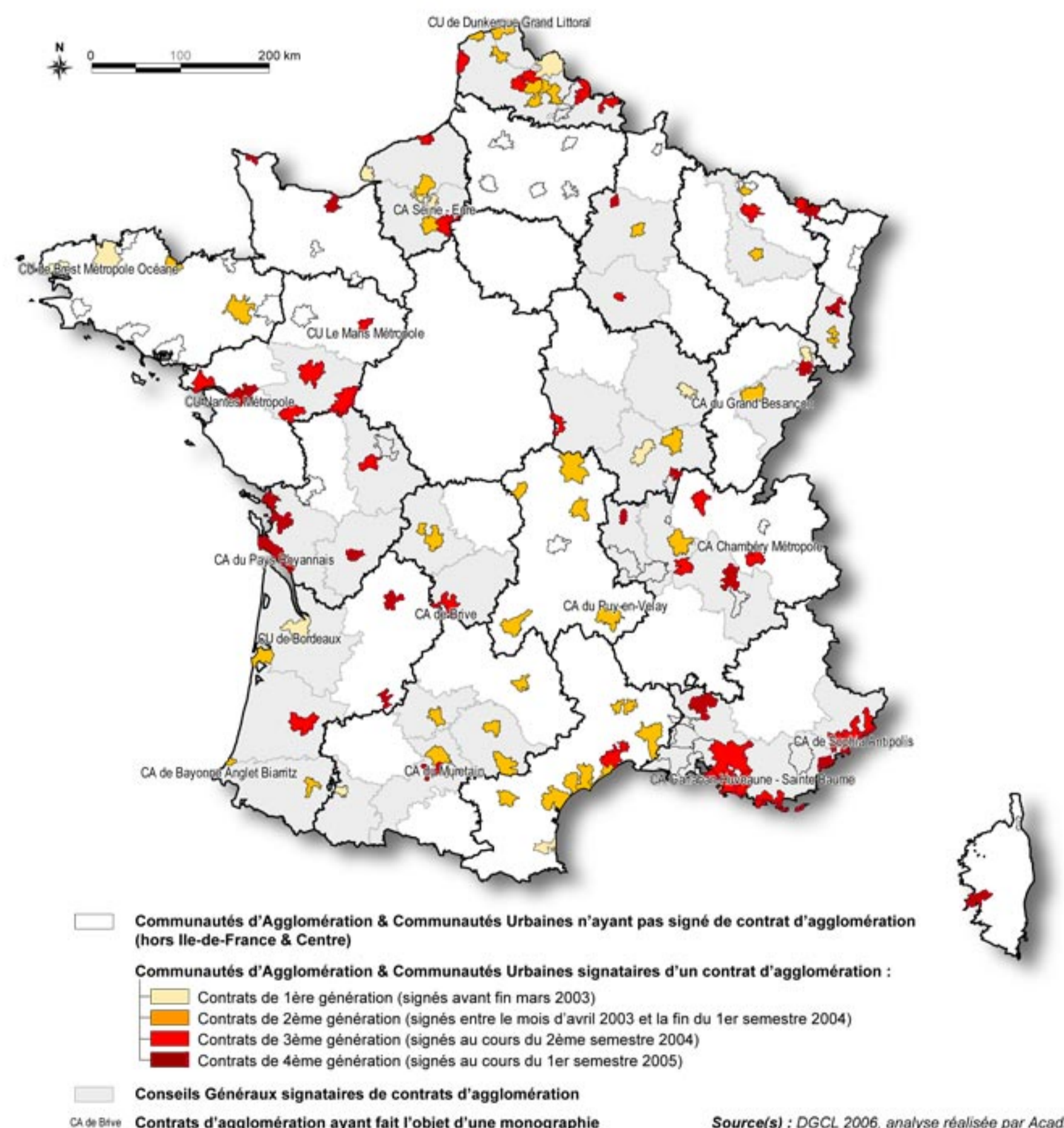
Les intentions initiales, proposées par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement durable des Territoires (LOADDT) de 1999, ont-elles été respectées?

Je crois qu'en ce qui concerne la volonté d'améliorer la gouvernance locale, la démarche s'est révélée largement positive. De façon générale, le contrat participe pleinement de la construction intercommunale ou, lorsqu'elle préexiste, de sa consolidation. D'un côté, il contribue à expliciter les intérêts communs entre les communes membres, au-delà de la stricte définition des compétences. De l'autre, il accélère le processus de recon-

naissance des fonctions spécifiques de la ville centre en y concentrant une part significative des investissements contractualisés. Bien entendu, ce type de constat à propos des relations entre contrat et coopération intercommunale sont largement fonction, à la fois, de l'histoire locale en matière d'intercommunalité et de la taille des agglomérations. En tendance générale cependant, on observe que l'effet politique local du contrat est optimal dans les villes moyennes qui, depuis la loi de 1999, sont engagées dans le processus de construction de nouvelles intercommunalités, pour

l'essentiel des communautés d'agglomération: c'est particulièrement le cas à Brive, Aubagne, Muret, Le Puy-en-Velay ou Louviers. C'est dans ce type de situations géopolitiques que l'offre procédurale du contrat d'agglomération apparaît rétrospectivement comme la plus attractive dans la mesure où la construction institutionnelle de l'intercommunalité, à peine ébauchée, y trouve un « adossement naturel » sur l'articulation projet/contrat. Pour autant, certaines intercommunalités, anciennes et de plus grandes villes, ont elles aussi connu un « effet contrat ».

Contrats d'agglomération : état des lieux



Les contrats d'agglomération ont connu un incontestable succès quantitatif: 102 ont en effet été paraphés par l'État en France métropolitaine, hors régions Centre, Ile-de-France et Picardie, soit 75% des communautés d'agglomération et communautés qui étaient susceptibles d'en bénéficier. Quelles sont leurs principales caractéristiques?

Tout d'abord, pratiquement tous ont été signés simultanément par l'État et la Région, engageant également dans plus d'un cas sur deux les conseils généraux. Les contrats d'agglomération sont par ailleurs fortement centrés sur la programmation d'investissements; ils se réfèrent principalement aux enjeux du développement et de l'attractivité territoriale et se concrétisent très souvent par des engagements relatifs à des opérations d'aménagement ou d'équipement. *A contrario*, le poids des études et de l'ingénierie apparaît limité et la place accordée aux politiques de gestion territoriale, comme la politique de la ville par exemple, est résiduelle ou formelle. Ensuite, il faut noter que la portée financière des contrats est difficilement appréhendable. Certains ne comportent pas d'engagements financiers, d'autres ne les chiffrent pas précisément. La valeur ajoutée financière propre au contrat n'apparaît pas clairement, en raison de la forte dimension récapitulative de ceux-ci qui intègrent en effet des financements d'autres procédures ou contrats déjà

Propos recueillis par David Le Bras

1. La synthèse de cette étude peut être consultée sur le site internet de la DIACT: www.diact.gouv.fr