

**Le Ministre
de l'Intérieur**

**Le Ministre
de l'Équipement, des Transports
et du Logement**

**La Ministre
de l'Aménagement du Territoire
et de l'Environnement**

**Le Ministre Délégué
à la Ville**

**Direction Générale
de l'Administration**

**Direction Générale
de l'Urbanisme, de l'Habitat
et de la Construction**

**Délégation
à l'Aménagement du Territoire
et à l'Action Régionale**

**Délégation
Interministérielle à la Ville**

**Direction Générale
des Collectivités
Locales**

Paris, le 7 juin 2001

à

**Madame et Messieurs les Préfets de
Région**

**Mesdames et Messieurs les Préfets de
Département**

Objet : Mise en œuvre des contrats d'agglomération

L'article 26 de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour le développement et l'aménagement durable du territoire (LOADDT) participe de la modernisation des relations entre l'Etat et les collectivités locales : *il consacre l'agglomération comme nouveau champ de la contractualisation*, en application du contrat de plan Etat-région. Le contrat d'agglomération constitue une incitation à la définition par les collectivités locales d'un projet global, commun et volontaire de développement et à son portage politique. Il suppose également la consultation des « forces vives » sur le projet d'agglomération, et participe ainsi au renforcement de la démocratie participative. Il invite l'Etat à contribuer à la mise en œuvre de ce projet à partir de sa propre vision du territoire concerné.

Le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de cet article et fixe notamment l'échéance des signatures de la première génération des contrats d'agglomération au 31 décembre 2003.

Nous souhaitons souligner le caractère novateur et stratégique de cette prise en compte du fait urbain dans la territorialisation des politiques publiques. Avec les dispositions de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ainsi que celles de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), l'article 26 de la LOADDT constitue un élément-clé du cadre législatif nouveau en direction des agglomérations. C'est également le cadre dans lequel s'inscrivent les contrats de ville qui sont négociés principalement à l'échelle intercommunale.

Il importe donc que l'ensemble de ces dispositions convergent pour assurer à nos agglomérations et aux personnes qui y vivent et y travaillent un développement durable en matière d'emploi, de qualité de vie et de citoyenneté.

I – Le rôle de l'Etat dans la procédure contractuelle

Le projet d'agglomération est élaboré sous la responsabilité pleine et entière des collectivités locales qui en prennent volontairement l'initiative en vue notamment d'aboutir à la signature d'un contrat. Il est soumis pour avis au conseil de développement.

C'est lors de la négociation du contrat que vous devez être en mesure de faire valoir les enjeux de l'Etat pour le développement économique et social de l'agglomération concernée. Ce point de vue de l'Etat sera élaboré le plus *en amont* possible de la négociation contractuelle sur la base d'un travail inter services. Vous vous appuyerez pour ce faire sur les différents documents disponibles émanant des services déconcentrés ou les ayant impliqués : stratégie de l'Etat en Région, projet territorial de l'Etat, diagnostic d'agglomération réalisé à l'initiative du ministère de l'équipement, documents préparatoires au contrat de ville, au grand projet de ville ou à l'opération de renouvellement urbain, document unique de programmation pour les fonds structurels européens...

Nous attirons votre attention sur le fait que ce point de vue ne doit pas être seulement technique ou descriptif. Il doit intégrer les choix stratégiques, en particulier la convergence, à l'échelle de l'agglomération concernée, des objectifs de développement durable et de solidarité. Il suppose donc l'analyse de l'impact social et territorial des stratégies relatives au développement dans toutes ses dimensions.

Cette démarche, tout à fait essentielle, d'élaboration d'un point de vue spécifique de l'Etat sur la territorialisation des politiques qu'il est amené à conduire dans les agglomérations, peut s'accompagner d'une fonction d'aide et de conseil technique en direction des collectivités locales. La réalisation d'un diagnostic partagé de l'agglomération entre l'Etat et les collectivités locales pourra utilement concourir à la mise à disposition par l'Etat des informations, statistiques ou études dont il dispose, tout en préparant la discussion sur les choix mutuels devant conduire au contrat (circulaire du 1er avril 1999).

Durant la phase de négociation contractuelle, vous serez alors en mesure de soutenir les collectivités locales dont les projets de territoire contribuent à la mise en œuvre des grands objectifs découlant en particulier des nouvelles dispositions législatives, et ceci à l'échelle de l'agglomération. Il vous appartient donc d'anticiper sur cette fonction de *veille stratégique* et d'organiser les services de l'Etat pour qu'ils soient en capacité de répondre à cet impératif. Vous veillerez en particulier à organiser la bonne articulation des niveaux régional et départemental. S'agissant d'un contrat en application du contrat de plan Etat-Région le préfet de région assurera un rôle de coordination. Le contrat sera signé par le préfet de région ou, par délégation, par le préfet de département.

II – Périmètres et stratégie

Le contrat d'agglomération, par l'effort financier que l'Etat lui consacre, doit être l'occasion de favoriser la pertinence et la cohérence des périmètres d'intervention. Cette cohérence doit s'apprécier, au-delà des périmètres institutionnels, au regard de critères spatiaux, économiques, sociaux et financiers. Il vous appartient d'indiquer lors de l'élaboration du point de vue de l'Etat quel est, pour l'Etat, le périmètre du contrat le plus pertinent.

1 – La question des périmètres

Pour cette première génération de contrats d'agglomération la LOADDT a prévu une période transitoire jusqu'en 2006. La signature d'un contrat d'agglomération par l'Etat doit donc être mise à profit pour contribuer durant cette période à l'harmonisation des périmètres.

Dans une majorité des cas l'aire urbaine au sens de l'INSEE - en dépit des résultats du dernier recensement qui en indiquent l'extension - paraît constituer, pour l'Etat, le périmètre de référence lors de la négociation du contrat avec les collectivités locales. Elle constituera également la référence pour le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) prévu par la loi SRU.

Dans un but d'efficacité vous inviterez donc les collectivités locales, chaque fois que cela sera possible, à faire converger les périmètres de leurs projets, le périmètre des actions du contrat d'agglomération et celui du SCOT, en utilisant la référence à l'aire urbaine.

A travers l'effet financier du contrat d'agglomération, dont le périmètre et les exigences d'organisation sont souples pendant la période transitoire, vous inciterez les communes périurbaines et rurales dont l'appartenance à la communauté urbaine ou d'agglomération vous paraît renforcer la cohérence du périmètre de cet établissement, à se situer dans cette perspective intercommunale en mettant à profit la période transitoire du contrat. Ceci nécessite qu'elles s'engagent à rejoindre la communauté urbaine ou d'agglomération existante à l'échéance du contrat, qui constitue donc un levier pour faciliter cette organisation.

Dans les aires urbaines polycentriques ou particulièrement étendues vous inciterez à une réflexion commune sur l'ensemble de l'aire afin qu'il y ait, sinon un seul projet, du moins plusieurs projets élaborés autour d'un tronc commun. Dans ce cas, il pourra y avoir plusieurs contrats d'agglomération sur l'aire urbaine, signés avec les structures intercommunales à fiscalité propre.

Lorsque plusieurs EPCI à taxe professionnelle unique co-existent sur une même aire urbaine de plus de 50 000 habitants, vous chercherez à obtenir un engagement de ces établissements à ce que leurs communes membres constituent, au terme du contrat, une seule communauté urbaine ou d'agglomération. A défaut, et hormis les cas complexes qui pourraient justifier la signature de plusieurs contrats, vous signerez un contrat avec la seule communauté urbaine ou d'agglomération dont le périmètre vous paraît le plus pertinent.

Lorsque certaines communes isolées ou membres d'un EPCI, mais pas de la communauté d'agglomération ou de la communauté urbaine qui structure l'agglomération, seront réticentes à la signature du contrat pour éviter de rejoindre la communauté urbaine ou d'agglomération à l'échéance du contrat, il vous appartiendra de souligner qu'elles ne pourront pas, dans ce cas, bénéficier de financements dans la prochaine génération des contrats de plan.

Par ailleurs, vous refuserez de signer un contrat d'agglomération avec un EPCI à taxe professionnelle unique qui se serait constitué de manière défensive à la périphérie immédiate d'une communauté urbaine ou d'agglomération sauf, bien évidemment, si les communes de cet EPCI s'engagent à rejoindre ladite communauté avant le terme du contrat.

2 - Agglomérations et pays

Vous pourrez constater des pays dont les périmètres *comprennent* celui de l'agglomération, et qui se rapprochent ou même dépassent l'aire urbaine. Ceux-ci seront alors conçus comme un ensemble d'intercommunalités sur lequel s'appuieront aussi bien le projet d'agglomération que la charte de pays. D'une manière générale, le contrat d'agglomération précède le contrat de pays et une convention doit lier les deux contrats.

Il ne pourra pas être signé de contrat de pays avec un pays qui entoure une agglomération sans la comprendre, ni avec un pays constitué à des fins défensives et empêchant la structuration de l'agglomération.

3 - Agglomérations et SCOT

La préparation du processus contractuel à travers l'élaboration du projet d'agglomération va être largement concomitante avec la réflexion sur le périmètre du futur schéma de cohérence territoriale. Il importera donc, autant que possible, de faire converger les exercices d'élaboration du projet et de planification spatiale sur l'aire la plus large possible susceptible d'être portée politiquement. Lorsqu'une charte de pays intègre un projet d'agglomération, vous chercherez autant que possible à rapprocher le périmètre du SCOT de celui du pays. Dans ce cas de figure, il pourra donc y avoir un seul projet d'agglomération-pays, deux contrats liés par une convention et un seul SCOT.

4 – Contrat de ville et contrat d'agglomération

Les contrats de ville 2000-2006 sont en phase de mise en œuvre. Ils ont vocation, selon l'article 26 de la LOADDT, à devenir le volet « cohésion sociale et territoriale » des futurs contrats d'agglomération.

Cette notion de volet ne doit pas conduire à spécialiser au sein du contrat d'agglomération les problématiques de la politique de la ville. En effet, les contrats de ville 2000-2006 sont désormais conçus et engagés très largement à l'échelle intercommunale. Ils comprennent à la fois des interventions sur les territoires prioritaires définis localement et développent des programmes d'actions de lutte contre la ségrégation urbaine et sociale à l'échelle de la commune et de l'agglomération. En ce sens ils nécessitent de revoir les politiques structurelles mises en œuvre à l'échelle intercommunale qui ont pu conduire à des effets d'enclavement social et territorial. Il s'agit dès lors de conjuguer les impératifs de solidarité et de développement au niveau du quartier, de la commune et de l'agglomération.

Dans le contexte actuel où les contrats de ville sont en phase de mise en œuvre et les contrats d'agglomération en phase d'élaboration, la création d'une entité unique de pilotage peut paraître prématurée. Il importe donc d'utiliser la période transitoire pour faire converger les objectifs et rapprocher les procédures. La place d'un véritable débat sur les enjeux est primordiale, la collaboration entre les équipes techniques est indispensable.

Cette articulation peut s'effectuer au moyen :

- d'un préambule du contrat d'agglomération qui fait sien les orientations du contrat de ville;
- de conventions thématiques du contrat de ville intégrant les orientations du contrat d'agglomération et renvoyant à ses moyens financiers spécifiques;
- de conventions territoriales destinées à mieux inscrire les territoires prioritaires, notamment les grands projets de ville, dans la dynamique d'agglomération.

III – Contenu, financement et suivi des contrats d'agglomération

1 – Principes et objectifs

Les contrats d'agglomération incitent à mettre en œuvre une stratégie de développement conjointe de l'Etat et des collectivités locales pour dynamiser un territoire de projet. Dès lors vous veillerez, lors de la phase de négociation des contrats, à ce que qu'ils respectent un certain nombre d'objectifs :

- traduire sur la période du contrat des *options stratégiques de long terme* (15 ans) pour l'agglomération concernée, telles qu'elles sont exprimées dans le projet d'agglomération d'un côté, et dans les objectifs de l'Etat pour l'agglomération de l'autre
- contribuer à *l'intégration locale* des logiques de développement économique et de solidarité, ainsi que la prise en compte du développement durable. Vous veillerez en particulier à ce que les actions retenues participent de la résorption des inégalités entre les espaces à l'intérieur des agglomérations et ne consacrent ni ne renforcent une segmentation entre des zones à fort potentiel économique et résidentiel et des quartiers d'habitat social, comme ceci est d'ailleurs prévu par la loi SRU.
- transposer ces projets en *financements pluriannuels* précis engageant chacun des partenaires signataires du contrat, collectivités locales, région, département le cas échéant et Etat.

Dans tous les cas il s'agit d'identifier des programmes peu nombreux et ciblés qui font sens à l'échelle de l'agglomération et sur lesquels le contrat d'agglomération apporte une valeur ajoutée spécifique par rapport aux procédures existantes.

2 – Contenus et financement

Au-delà de ces grands principes de positionnement de l'Etat dans la procédure contractuelle, le contenu des contrats d'agglomération pourra regrouper des projets de nature variée et concernant de nombreux ministères. Plusieurs d'entre eux préparent d'ailleurs des instructions à leurs services déconcentrés dans l'esprit de la circulaire des ministres de l'intérieur et de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 14 décembre 2000 relative au volet territorial des CPER ainsi que celle du ministre de l'équipement, des transports et du logement du 26 décembre 2000.

Les financements susceptibles d'être mis au service de la stratégie d'agglomération concernent :

- Le volet territorial du contrat de plan Etat-région qui se monte à environ 25% du montant total du CPER;
- Le volet régional lorsque de grandes thématiques inscrites dans ce volet sont susceptibles d'être territorialisées dans le contrat d'agglomération;
- les fonds structurels européens (FEDER et FSE). Nous vous rappelons à ce sujet que les nouvelles orientations de la politique régionale européenne font une large place aux enjeux urbains;
- les crédits non contractualisés de certains ministères, que ce soient des crédits d'investissement ou de fonctionnement;
- les participations d'autres partenaires publics, notamment celles de la Caisse des dépôts et consignations.

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

La participation du FNADT aux contrats d'agglomération est déjà intégrée dans le volet territorial des contrats de plan et devra être utilisée pour l'ingénierie d'élaboration des projets d'agglomération, l'aide au démarrage des conseils de développement ou le financement d'actions promouvant des objectifs d'aménagement du territoire. **Vous veillerez particulièrement au renforcement de l'ingénierie des projets d'agglomération. Celle-ci pourra prendre des formes variées. Le FNADT pourra être mobilisé à cette fin. Les modalités de pérennisation, le cas échéant, sous forme d'agences d'urbanisme et de développement seront à préciser avec la DGUHC. Le FNADT pourra également participer au financement d'études initiées par les agences existantes, à condition qu'un cahier des charges précise leur apport à l'élaboration ou à l'actualisation d'un projet d'agglomération. Les crédits du FNADT, hors contrat de plan, n'ont pas vocation à financer les actions du contrat d'agglomération.**

Le préfet de région, en lien avec les préfets de départements, a la responsabilité de coordonner et de finaliser les négociations financières du contrat d'agglomération avec l'ensemble de collectivités locales et acteurs publics concernés.

3 - Suivi et évaluation

L'organisation du suivi et de l'évaluation des contrats d'agglomération revêt un caractère obligatoire. Il importe de préciser dans le contrat les modalités du pilotage et du suivi des projets inscrits.

Nous insistons sur le fait que cette procédure de suivi doit être conçue comme étant largement partenariale et impliquer fortement l'Etat signataire. La mise en place d'un comité de pilotage du contrat réunissant le préfet de département et les exécutifs des différentes collectivités locales et territoriales signataires semble être la meilleure manière de faire le point sur l'état d'avancement global du contrat ou de procéder aux ajustements et aux réorientations nécessaires. L'instruction détaillée des projets reste du ressort d'un comité technique réunissant les mêmes partenaires à intervalles beaucoup plus réguliers.

Textes de référence :

- loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999
- loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999
- loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000
- décret du 21 décembre 2000 relatifs aux projets d'agglomération
- circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 relative à l'évaluation des procédures contractuelles
- circulaires :
 - . interministérielle du 1er avril 1999 relative au diagnostic partagé des agglomérations
 - . interministérielle du 8 juin 2000 relative à l'observation des territoires
 - . interministérielle du 14 décembre 2000 relative au volet territorial des contrats de plan Etat-Région
 - . du METL du 26 décembre 2000 relative aux priorités et aux modalités de contractualisation pour les contrats territoriaux