

DATAR

**La préparation et la négociation des contrats
d'agglomération**

Document d'étape

25 juillet 2002

La présente note vise à tirer des premiers enseignements des expériences de contractualisation abouties ou en cours de négociation.

Il s'agit nullement d'établir le plan d'un guide. Les échanges entre les agglomérations qui se sont tenus lors de la journée d'étude du 25 juin 2002 « les contrats d'agglomérations : échanges d'expériences » ont mis en évidence la grande diversité des contextes et l'intérêt de démarches variées.

Plus modestement, il s'agit, dans ce document d'étape, de fixer quelques repères pour les acteurs qui sont directement impliqués dans la réussite de la contractualisation et de rendre compte des échanges de la journée d'étude.

Tout d'abord, on rappellera la nécessité d'un **projet stratégique suffisamment prospectif qui embrasse toutes les dimensions du développement territorial**. Ce document et ses modalités d'élaboration relèvent exclusivement de l'échelon décentralisé (le pouvoir d'agglomération).

Si le projet d'agglomération constitue bien la base essentielle de la contractualisation, il ne faut pas faire l'impasse sur la phase de partage des objectifs entre les futurs contractants. Il semble fort utile de disposer d'un **document d'orientations partagées** qui peut prendre la forme d'un exposé clair, sélectif et hiérarchisé des objectifs stratégiques qui sont partagés. Ce document introductif constitue **l'exposé des motifs du contrat d'agglomération**.

La préparation et la négociation du contrat doivent permettre de bien tracer la **continuité entre les orientations partagées et les actions contractualisées**. C'est à cette condition que le contrat sera un levier utile pour améliorer la coordination des politiques publiques et pas uniquement une liste d'actions contractualisées. C'est aussi une condition pour assurer le pilotage stratégique et opérationnel du contrat.

La mise en œuvre des actions et le pilotage administratif et financier du contrat méritent d'être préparés dès la conception.

Enfin, la problématique d'inscription du volet solidarité et de la politique de la ville dans le contrat d'agglomération ne doit pas être négligée, même si de sérieuses difficultés se font jour pour les contrats de 1^{ère} génération. Les échanges lors de la journée d'étude ne permettent pas de faire des recommandations opérationnelles sur ce point particulier.

1 Le projet d'agglomération est la base essentielle de tout le processus contractuel

L'opération « sites témoins » a déjà produit de nombreux repères sur ce sujet, on se bornera donc ici à rappeler quelques points essentiels.

1) Premièrement, il convient de rappeler la nécessité d'un projet stratégique pour l'agglomération.

Le projet doit être sélectif plutôt que récapitulatif afin de bien faire ressortir la stratégie propre de l'agglomération et, si possible, sa vocation originale dans l'espace régional, national, voire européen.

Le projet doit privilégier les différentes dimensions du développement territorial (développement économique, développement social et humain, préservation des enjeux du long terme) plutôt que de se limiter aux objectifs d'aménagement et d'amélioration des infrastructures (infrastructures de communication matérielles et immatérielles, grands équipements publics, etc.).

Le projet doit être concerté, d'une part avec les communes de l'agglomération (ou entre les EPCI du territoire urbain, dans le cas rare où la démarche de projet n'est pas portée par l'EPCI d'agglomération) et, d'autre part, avec les forces vives du territoire. La concertation n'est pas un exercice imposé, elle doit être organisée pour renforcer la puissance de feu du projet et du contrat en mobilisant des acteurs non publics dans la réalisation des actions.

2) Deuxièmement, il sera souvent important de replacer le territoire de contractualisation dans un espace plus vaste.

Le territoire de contractualisation sera le plus souvent celui de l'agglomération institutionnelle mais nombre d'enjeux se posent à une échelle plus vaste.

La façon d'élargir la réflexion dépend fortement du contexte local et des modes de coopération existants entre les acteurs institutionnels.

Au minimum, il convient :

- de définir et d'énoncer clairement les enjeux de développement équilibré, de solidarité, voire de rayonnement qui dépendent en partie des politiques et des projets mis en œuvre dans les territoires voisins et qui nécessitent donc des **transactions avec les autres territoires de l'aire urbaine ou du SCOT** ;

- de replacer la stratégie et la vocation de l'agglomération dans l'espace régional (armature urbaine, fonctions de service, réseaux de ville).

Lorsque c'est possible, il est souhaitable d'examiner les convergences entre le projet d'agglomération et les enjeux du SRADT en cours de concertation (cas de Rhône Alpes par exemple) afin d'articuler, dans une démarche à la fois remontante et descendante, d'une part la contribution de l'agglomération à l'organisation du développement régional et, d'autre part, la contribution des politiques régionales ou régionalisées au développement de l'agglomération.

Il peut être pertinent d'identifier les axes de projet commun entre des agglomérations d'une même aire métropolitaine (cas des agglomérations nantaise et nazairienne par exemple).

Il est utile, enfin, de veiller aux cohérences entre les projets d'agglomération et des documents d'orientation d'échelle métropolitaine lorsqu'ils existent (cas de l'aire métropolitaine lyonnaise par exemple, où l'avant projet de DTA énonce le projet partagé à l'échelle métropolitaine qui sous-tend l'écriture de la DTA).

Au mieux, il peut être intéressant :

- de proposer des modalités concrètes de collaboration entre les territoires d'une même aire urbaine ou d'un même bassin de vie (avec, si possible, des actions communes aux deux contrats sur certains axes) ;
- de mettre en place les outils communs qui peuvent manquer et qui ont vocation à intervenir sur une échelle plus vaste que l'agglomération institutionnelle ;
- d'identifier les articulations, les complémentarités et les cohérences entre le projet d'agglomération et le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT, voire, dans certains cas, de faire converger projet d'agglomération et projet d'aménagement et de développement durable en un document d'orientation unique ;
- de contribuer, à travers une interpellation stratégique réciproque sur les enjeux territoriaux, aux efforts de territorialisation des politiques des partenaires (Etat, Région, Département).

Dans l'idéal :

- un projet défini en commun entre les EPCI de l'aire métropolitaine ou de l'aire urbaine et/ou du SCOT ou du Pays urbain ;
- une articulation des contrats avec un tronc commun.

3) Troisièmement, il faut fixer une perspective de moyen et long termes.

Le projet ne doit pas se limiter aux actions opérationnelles et aux coups partis. Au contraire, une perspective de 15 ans ou de 10 ans (ce qui correspond au contrat en cours plus un contrat de plan et aussi au délai de délibération sur la révision du SCOT) constitue l'horizon temporel minimal.

4) Quatrièmement, il est préférable de privilégier une approche transversale pour définir les objectifs prioritaires.

L'énonciation stratégique du projet gagnera en cohérence en croisant les différentes politiques qui concourent à l'atteinte des objectifs prioritaires.

2 Le partage des objectifs stratégiques

Il ne faut pas confondre :

- d'une part, le **projet d'agglomération qui relève du pouvoir local** ;
- d'autre part, **les orientations partagées en amont du contrat d'agglomération qui concernent tous les partenaires de la contractualisation** et qui méritent d'être rappelées, en introduction du document contractuel, dans un **exposé des motifs de la contractualisation**.

En effet, si le projet d'agglomération constitue la base essentielle de la contractualisation il peut néanmoins se décliner dans plusieurs autres registres qui excèdent largement la contractualisation :

- Le projet d'agglomération peut constituer le creuset du plan de mandat de l'EPCI d'agglomération.
- Les objectifs opérationnels à court terme peuvent alimenter le plan pluriannuel d'investissements de la collectivité.
- La démarche d'élaboration peut permettre d'enclencher de nouveaux modes de travail entre acteurs publics et avec les acteurs privés et ainsi renforcer une gouvernance locale.
- Le projet d'agglomération est l'occasion d'un approfondissement des politiques communautaires et d'une définition plus rigoureuse de l'intérêt communautaire ; il invite souvent à clarifier les modes de collaboration entre le pouvoir d'agglomération et les communes.
- La réflexion sur les grands enjeux de l'agglomération permet de renforcer les politiques intercommunales (parfois sur des territoires infracommunautaires) et de mieux relier l'exercice des compétences communautaires (notamment les compétences de mutualisation sur les services de proximité) et les politiques intercommunales (y compris celles qui sortent des compétences de l'EPCI).
- La démarche d'élaboration conduira à revenir sur la question de la nécessaire convergence entre les objectifs de développement et les objectifs de solidarité, à réexaminer les enjeux sociaux à l'échelle de l'agglomération, donc à revisiter le contrat de ville.
- La démarche d'élaboration peut également déboucher sur une réflexion et une négociation en vue d'étendre le périmètre de l'agglomération institutionnelle.
- Enfin, la démarche de projet d'agglomération peut utilement nourrir le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT, voire la charte d'un Pays urbain englobant.

L'autonomie du projet d'agglomération par rapport au contrat doit donc être absolument préservée.

Pour autant, il ne faut pas faire l'impasse sur l'étape **d'alignement stratégique entre les différentes parties prenantes au contrat**.

Cet accord entre les contractants doit clairement apparaître dans la rédaction de la partie introductive du contrat d'agglomération (l'exposé des motifs de la contractualisation) qui énonce de manière claire les objectifs qui sont partagés par les signataires.

L'exposé des motifs de la contractualisation constitue, en quelque sorte, la base d'accord pour l'évaluation et le pilotage stratégique du contrat d'agglomération, ainsi que pour son évolution éventuelle. La formalisation d'un accord stratégique entre les partenaires manifeste concrètement la volonté que le contrat d'agglomération ne soit pas une procédure mais une véritable démarche contractuelle où les objectifs poursuivis par chaque contractant et les engagements associés sont clairement définis.

La rédaction de l'exposé des motifs relève principalement du pouvoir d'agglomération, en tant que chef de file de la démarche, mais aussi de chaque contractant (Etat, Région, Département, etc.). Cela suppose donc que les grands partenaires produisent un point de vue stratégique sur les objectifs qu'ils poursuivent à travers la contractualisation.

Cette rigueur dans la rédaction du document contractuel constitue un gage fort d'une bonne articulation entre le projet et les actions contractualisées et réduit les risques d'une contractualisation « guichet ». La prise de position des partenaires sur les priorités de fond pour l'agglomération peut faciliter la négociation sur le redéploiement des crédits contractualisés dans le contrat de plan Etat Région à l'occasion de sa révision à mi-parcours, notamment lorsque celui ci a été élaboré sans associer fortement les agglomérations.

3 La préparation et la négociation du contrat doivent permettre de bien tracer la continuité entre les orientations partagées et les actions contractualisées

Les échanges entre les agglomérations et l'analyse critique des premiers contrats d'agglomération ont fait ressortir le risque d'une certaine dilution des actions et d'une difficulté à rattacher certaines actions aux objectifs stratégiques du projet.

Les raisons peuvent tenir à des difficultés d'ordre stratégique :

- un projet qui récapitule les coups partis sans vision stratégique et sans choix véritable (cf. § 1) ce qui conduit à énoncer des grands objectifs de principe qui restent assez désincarnés et qui ne trouvent pas de concrétisation dans le choix des actions (dans ce cas il y a une forte différence entre le projet énoncé et le projet implicite) ;
- un projet fort mais un passage direct du projet aux actions, sans l'étape de partage des orientations et donc sans structuration des objectifs du contrat (cf. § 2), ce qui entraîne une juxtaposition d'actions financées par les partenaires en fonction de leurs objectifs propres, voire une mise aux enchères des crédits disponibles avec pour conséquence des financements croisés peu pertinents.

Toutefois, même lorsque les deux premières étapes sont correctement traitées, on peut buter sur des difficultés d'ordre méthodologique pour aboutir à une bonne contractualisation. Ce chapitre propose quelques repères pour tenter de réduire les risques.

1) Quels sont les problèmes identifiés ?

— Une difficulté de fond dans le choix des actions contractualisées.

Soit dans un souci d'opérationnalité, on ne retient que des actions réalisables à court terme et des projets prêts à lancer en courant alors le risque que la démarche stratégique ne trouve pas de traduction opérationnelle (les actions du contrat d'agglomération auraient été exactement les mêmes en l'absence de démarche stratégique de projet ; le projet d'agglomération prépare en fait le contrat suivant).

Soit on définit des actions nouvelles avec le risque qu'elles ne rentrent pas dans le cadre des financements déjà fléchés dans le volet territorial, et avec le risque d'une forte sous consommation des crédits en cas de retard dans la préparation des actions.

Une modalité de réponse à cette difficulté est d'identifier les opérations programmées qui sont bloquées et de définir les modalités précises et les responsabilités respectives pour faire aboutir le projet (le contrat d'agglomération considéré comme accélérateur de projets).

Une seconde piste consiste à identifier les projets qui se dérouleront sur plusieurs contrats d'agglomération et donc de préciser, dans le premier contrat d'agglomération, les opérations qui se poursuivront après 2007.

— **Les enjeux de la négociation.**

Il convient tout d'abord de rappeler que la négociation ne doit pas se limiter au volet territorial du contrat de plan Etat Région (CPER) ; au contraire, les contrats d'agglomération doivent mobiliser les financements du volet régional et les crédits de droit commun.

Pour ce qui concerne **les crédits de droit commun** (par exemple : les crédits dans le domaine du logement, dans le domaine du foncier, dans le domaine des transports collectifs urbains, les crédits des GPV non contractualisés dans les CPER, les actions de développement des transports de voyageurs mises en œuvre par les Régions, etc.), la difficulté de négociation tient au fait qu'en absence de visibilité sur les futures marges de manœuvre budgétaires les partenaires hésitent à se lier les mains sur leurs crédits de droit commun.

Pour ce qui concerne le **volet territorial du CPER** :

- les crédits disponibles sont quasiment indépendants de la qualité du projet et de l'intérêt des actions à financer (la répartition des enveloppes du CPER est faite sur une base départementale et souvent très proportionnelle à la population des départements ; le volet territorial représente un pourcentage fixe du CPER, cela peut conduire à des disparités fortes selon le nombre d'agglomérations par département et à la recherche d'équilibres complexes entre agglomérations et pays) ; les solutions résident, d'une part, dans une non proportionnalité entre le montant des crédits affectés aux contrats territoriaux et le poids de la population départementale et, d'autre part, dans une ouverture de la contractualisation sur les financements du volet régional ;
- dans certains cas, les crédits du volet territorial sont déjà précisément pré-affectés, lorsqu'une opération importante concernant le territoire est programmée les marges de négociation résiduelles sont faibles ; cela conduit certains à affirmer que le volet territorial est en quelque sorte vendu deux fois : une fois pour des projets intéressant l'Etat et la Région pour lesquels les partenaires souhaitent mobiliser des crédits des agglomérations ; une fois pour des projets à venir intéressant le projet d'agglomération pour lesquels les agglomérations souhaitent mobiliser des crédits du CPER.

Pour ce qui concerne le **volet régional du CPER** :

- la nécessaire coordination (en termes d'objectifs, de priorités et de calendrier) entre la négociation des contrats territoriaux et la révision à mi-parcours du CPER constitue à la fois une opportunité à saisir et une difficulté¹ à ne pas négliger ;

¹ La difficulté sera moins grande dans les Régions où les agglomérations ont été fortement associées à l'élaboration du CPER.

- il faut mettre à profit l'étape d'alignement stratégique entre les partenaires (i.e. la rédaction de l'exposé des motifs de la contractualisation), pour alimenter la révision du CPER ;

Pour ce faire, il est utile de connaître le calendrier indicatif de révision des CPER : 1) en septembre 2002 : remontée en administration centrale des tableaux financiers d'exécution des CPER ; 2) fin novembre 2002 : validation, lors d'un CIADT, des premiers mandats de négociation des Préfets ; 3) entre juin et septembre 2003 : deuxième phase de négociation ; 4) en octobre 2003 : signature des avenants aux CPER.

- il semble intéressant que le périmètre du contrat excède largement les actions sous maîtrise d'ouvrage EPCI. On peut gagner en efficacité et en souplesse si on intègre dans le contrat d'agglomération l'objectif de renforcer la coordination dans la conduite de projets financés à 100 % par l'un des cosignataires.

— **Une difficulté d'identification des maîtrises d'ouvrage de certaines actions.**

Les actions de développement (par exemple : le transfert de technologie, le développement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, les actions de rayonnement et de promotion du territoire, les actions mutualisées entre grandes écoles en faveur du développement et de la promotion d'une offre d'enseignement supérieur attractive au niveau international, le développement d'une offre culturelle originale) peuvent conduire à confier la maîtrise d'ouvrage à des structures de droit privé qui ne seront pas toujours identifiées au moment de la signature du contrat (la démarche de projet visant justement à faire émerger des structures de mutualisation porteuses de projet). Il faut conserver au contrat d'agglomération la souplesse suffisante, afin que l'EPCI d'agglomération puisse, si les élus le souhaitent, confier la maîtrise d'ouvrage de certaines actions à une autre structure.

— **Un manque de rigueur dans la construction du contrat d'agglomération.**

Il s'agit de faire l'effort de décliner les orientations stratégiques du contrat (ou axes directeurs) en **objectifs évaluable**s, puis en **programmes d'actions coordonnées que l'on peut piloter et évaluer**, puis enfin en **actions opérationnelles**.

L'effort de structuration du contrat d'agglomération donne une meilleure lisibilité stratégique et surtout facilite l'évaluation et le pilotage ultérieurs.

2) Quelle construction du contrat d'agglomération pour répondre aux difficultés identifiées ?

Bien sûr, il n'y a pas de réponse toute faite pour faire face à ces difficultés de fond qui tiennent pour une grande part au calendrier et aux modalités de négociation. Si les contrats d'agglomération de la prochaine génération sont élaborés parallèlement aux contrats régionaux on peut penser qu'ils souffriront moins de ces difficultés.

Un effort de rigueur dans la construction du contrat d'agglomération permet néanmoins de réduire les difficultés et surtout de préparer, d'ores et déjà, l'échéance de la nouvelle contractualisation.

Une perspective intéressante est de distinguer trois niveaux :

- le partage des objectifs du contrat d'agglomération (les buts visés et les axes prioritaires) formalisé à travers un exposé des motifs ;
- la déclinaison des buts et des axes prioritaires en objectifs prioritaires évaluables et en programmes d'action correspondants qui, ensemble, constitueront la base de l'évaluation et du pilotage ;
- les actions contractualisées (qui correspondent de façon pragmatique aux possibilités de financement) décrites précisément à travers des fiches actions ou des fiches opérations.

Ce principe peut trouver une traduction concrète dans la forme du document de contractualisation.

Le schéma ci joint propose un exemple de structuration du contrat d'agglomération.

4 La préparation, dès la phase de négociation du contrat d'agglomération, des modalités de pilotage administratif et financier et d'évaluation

Les expériences positives de contractualisation démontrent qu'il ne faut pas enfermer la mise en œuvre du contrat d'agglomération dans une procédure. La démarche de contractualisation doit aussi être un accélérateur dans la mise en place des crédits. Plusieurs pistes de réflexion peuvent être étudiées :

- les co-contractants veilleront à conserver une souplesse suffisante dans la définition des actions contractualisées ; dans certains cas, la contractualisation peut porter sur un programme d'actions globalisé, du moins que les principes sont clairement définis entre les co-financeurs, plutôt que sur des actions individualisées ; cela permet de retenir une procédure d'appel à projets pour les actions mobilisant des opérateurs ;
- le comité de pilotage du contrat d'agglomération veillera à réunir, au moins une fois par an, une conférence des co-financeurs pour suivre la mise en œuvre du contrat ;
- les techniciens de l'EPCI attacheront une attention toute particulière à la précision et à la qualité des fiches actions et des échéanciers associés à chaque fiche (outils du pilotage technique, administratif et financier du contrat d'agglomération) ;
- le suivi administratif et financier du contrat d'agglomération mérite de s'appuyer sur un tableau de bord tenu par l'EPCI, la désignation de correspondants dans les services des co-financeurs permet un suivi intégré des actions et de la mise en place des financements correspondants ;
- enfin, les objectifs et les programmes d'action seront utilement assortis d'indicateurs d'évaluation (effectivité des actions et des programmes, respect du calendrier contractuel, efficacité de la mise en œuvre des programmes au regard des objectifs opérationnels visés, taux de réalisation des objectifs opérationnels, pertinence des objectifs opérationnels au regard des buts visés et des axes prioritaires du contrat d'agglomération).

