



L'OBSERVATOIRE DE
L'ADMINISTRATION
PUBLIQUE
ENAP

Les Cahiers de L'Observatoire

Cahier n° 3

Le contrat de territoire :
forces et faiblesses
d'une nouvelle pratique
de gouvernance

Dave Bussières
Mai 2013

RÉSUMÉ Ces dernières années, plusieurs États ont implanté des mécanismes de contractualisation dans le but de favoriser un meilleur développement de leurs collectivités territoriales. Ces mécanismes sont désignés sous différentes appellations : « contrats État-région », « accords d'agglomération », « ententes locales de développement », etc. Au Québec, des « contrats de ville » ont été testés il y a quelques années déjà ; pour ce qui est des régions, la formule est connue depuis peu sous l'expression « contrats de territoire ».

Ce cahier propose donc une étude comparative des mécanismes de contractualisation mis en œuvre dans quatre administrations : l'Angleterre, l'Écosse, la France et la Suisse. L'analyse montre de quelle façon les contrats de territoire constituent une pratique de gouvernance qui répond aux enjeux actuels de l'administration publique, sans toutefois représenter l'unique solution aux défis posés par la gouvernance locale et régionale.

AU SUJET DE L'AUTEUR Titulaire d'une maîtrise en histoire, Dave Bussières s'est joint à L'Observatoire de l'administration en 2008, d'abord comme assistant de recherche, puis comme professionnel de recherche, en 2010. Il a réalisé plusieurs analyses comparées sur les politiques et la gestion publique au Québec et dans les pays de l'OCDE. Ses plus récents travaux ont porté sur la gouvernance locale et régionale ainsi que sur les systèmes de gestion des données d'identité et d'adresses mis en œuvre par les administrations publiques à travers le monde.

DÉPÔT LÉGAL

BIBLIOTHÈQUE ET ARCHIVES CANADA, 2013

ISBN 978-2-89734-010-0 (PDF)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CONDITIONS D'ÉMERGENCE	2
Évolution de la politique régionale en Occident : de l'après-guerre jusqu'aux années 1980	2
Décentralisation, déconcentration et dévolution : les nouveaux mots d'ordre de la politique régionale	3
Briser les silos	4
Contrat de territoire : un outil souple	5
GOUVERNANCE DES CONTRATS DE TERRITOIRE : DE LA CONCEPTION À LA REDDITION DE COMPTES	6
Choix d'un territoire de projet	6
Acteurs de la négociation	7
Secteurs de contractualisation	8
Durée des contrats	9
Financement	10
Contrôle et suivi	11
RÉSULTATS OBTENUS	13
Amélioration de la concertation	13
Effet « levier » sur l'action publique	13
Des outils souples pour des espaces de projets fonctionnels	14
Centralisation persistante	14
Lourdeurs bureaucratiques	15
Retard et non-respect des engagements financiers	15
Manque de lisibilité pour les citoyens	15
CONCLUSION	16
BIBLIOGRAPHIE	17
LISTE DES FIGURES ET DES TABLEAUX	
Figure 1 : National Performance Framework	9
Tableau 1 : Indicateurs utilisés pour le suivi des projets d'agglomération (Suisse)	12



LE CONTRAT DE TERRITOIRE : FORCES ET FAIBLESSES D'UNE NOUVELLE PRATIQUE DE GOUVERNANCE

INTRODUCTION¹

Ces dernières années, plusieurs pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ont mis en œuvre des mécanismes de contractualisation dans l'objectif de favoriser un meilleur développement de leurs collectivités locales ou régionales. Ces mécanismes prennent une multitude de formes qui se perçoivent jusque dans la terminologie utilisée pour les désigner, soit « contrats État-région », « accords d'agglomération », « conventions multipartites », « ententes locales de développement », etc. Au Québec, des « contrats de ville » ont été expérimentés il y a quelques années déjà ; pour ce qui est des régions, la formule est connue depuis peu sous l'expression « contrats de territoire », concept que nous proposons d'utiliser ici².

S'il est plutôt difficile de les regrouper sous une même étiquette, les contrats de territoire présentent néanmoins un certain nombre de traits communs qui permettent d'en dégager les contours³. Tout d'abord, ils visent une action structurante, c'est-à-dire une action multisectorielle faisant intervenir les acteurs du milieu qui doivent s'entendre sur des priorités à mettre en œuvre, faute de quoi aucune entente ne pourra être conclue. Les contrats de territoire se distinguent ainsi des ententes sectorielles qui sont confinées à

¹ Ce cahier est issu d'une étude comparative réalisée par L'Observatoire de l'administration publique à l'hiver 2011 dans le cadre de ses activités de recherche contractuelle et dont l'objectif consistait à comparer les mécanismes de contractualisation État-régions mis en œuvre par certains pays à travers le monde.

² Le concept est notamment évoqué dans la *Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires*, accessible sur le site du MAMROT, p. 57, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/occupation_territoire/strategie_occupation.pdf

³ Voir l'article sur les contrats d'action publique de Gaudin dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 164.

un champ d'action restreint et se caractérisent par ce que d'aucuns nomment la « politique du guichet ». Les contrats comportent ensuite un temps de négociation et de mise en œuvre explicite et commun à l'ensemble des collectivités locales pour lesquelles ils sont conçus. Enfin, ils exposent les engagements réciproques des partenaires et les moyens (financiers ou autres) qui permettront d'atteindre les objectifs. Généralement, ces engagements s'étalent sur un calendrier d'action à moyen terme (de trois à sept ans), bien que la durée des ententes ne soit pas toujours définie.

Des contrats de territoire ont été mis en place dans divers pays, dont la France qui, à notre connaissance, a été l'une des premières administrations à avoir tenté l'expérience, dès 1984, avec les Contrats de projet État-région (CPER). Plus récemment, vers la fin des années 1990, des initiatives semblables ont été mises en œuvre au Royaume-Uni, d'abord en Angleterre avec les *Local Area Agreements*, puis en Écosse avec les *Single Outcome Agreements*⁴. Enfin, la Suisse s'est aussi lancée dans l'aventure en 2003 en mettant en place des « projets d'agglomération » donnant lieu à des « accords sur les prestations » entre le gouvernement fédéral, les cantons et les communes regroupées autour de villes-centres. La liste pourrait certainement être allongée, mais nous limiterons ici l'analyse à ces quelques exemples, chacun unique en soi, partageant néanmoins un certain nombre de similitudes qui rendent pertinente l'analyse comparative.

Cet article s'articulera en trois parties principales. La première portera sur les conditions d'émergence qui, dans les différents pays, ont mené à l'adoption des contrats de territoire. La deuxième analysera la gouvernance de ces contrats, depuis leur conception jusqu'à la reddition de comptes, tandis que les gains obtenus et les écueils rencontrés seront présentés dans la troisième et dernière partie. L'analyse montrera en quoi les contrats de territoire constituent une pratique de gouvernance qui répond aux enjeux actuels de l'administration publique, sans toutefois constituer la panacée aux défis posés par la gouvernance locale et régionale. Enfin, nous reviendrons en conclusion sur les forces et les faiblesses de cette pratique de gouvernance et tenterons de voir comment elle pourrait être appliquée au Québec.

CONDITIONS D'ÉMERGENCE

L'émergence des pratiques contractuelles dans les pays de l'OCDE est liée à l'évolution des politiques régionales au cours des dernières décennies. Pour comprendre les raisons qui ont amené plusieurs administrations à adopter les contrats de territoire, il faut remonter aux années 1950-1960, à une époque où les premières politiques régionales ont vu le jour dans la plupart des pays membres.

▼ Évolution de la politique régionale en Occident : de l'après-guerre jusqu'aux années 1980

Comme l'a souligné l'OCDE dans une récente étude, les années d'après-guerre se caractérisent par une croissance économique sans précédent marquée par une industrialisation rapide et des écarts économiques croissants entre les territoires⁵. Dans ces circonstances, il devenait primordial pour les États d'assurer le développement équitable de leurs régions. Les principaux moyens alors imaginés par les gouvernements pour atteindre ce but consistaient en des transferts financiers et des investissements publics majeurs dont l'objectif était d'assurer une meilleure répartition de la richesse, et ce, plus particulièrement dans les régions accusant un retard sur le plan économique⁶.

⁴ Des contrats de territoire ont aussi vu le jour vers la même époque au pays de Galles (*Policy Agreements*).

⁵ OCDE (2010), *Regional Development Policies in OECD Countries*, p. 11.

⁶ *Ibid.*, p. 12. Sur l'évolution des inégalités économiques à l'intérieur des États et sur les politiques menées pour les contrer au cours des dernières décennies, voir également OCDE, *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, plus particulièrement les chapitres I et II. Sur l'évolution générale des politiques régionales depuis les années 1950, voir aussi D. Yuill et autres (2008), *New Policy Frameworks, New Policy Approaches: Recent Regional Policy Developments in the EU and Norway*, notamment le chapitre II intitulé *The changing nature and perception of the regional problem*, p. 15-26. Cette étude est publiée annuellement depuis une dizaine d'années et présente les changements survenus chaque année dans les pays de l'Union européenne et en Norvège en matière de politique régionale.

Les chocs financiers successifs et les transformations profondes qui ont affecté l'économie mondiale à partir des années 1970 ont entraîné d'importantes difficultés économiques, particulièrement amplifiées dans les régions. Dès lors, les politiques régionales se devaient de répondre à un nouvel enjeu : réduire les taux de chômage élevés en région. La situation budgétaire qui prévalait à ce moment dans la plupart des États les empêchait toutefois de recourir aux méthodes traditionnelles, c'est-à-dire de procéder à d'importants investissements dans les infrastructures régionales, d'autant plus que de forts écarts économiques persistaient à l'intérieur des pays, et ce, malgré les politiques régionales menées depuis 1950. Une nouvelle approche de la politique régionale s'imposait.

Alors que les politiques régionales menées pendant trois décennies s'étaient démarquées par leur caractère centralisé et sectoriel, certains pays, à partir des années 1980, ont opté pour une approche décentralisée axée sur les spécificités régionales et la compétitivité des régions. Au même moment, plusieurs acteurs reconnaissaient la coopération intersectorielle comme une condition essentielle à un développement cohérent et intégré. Le nouveau paradigme régional consistait dès lors à favoriser l'émergence des « conditions gagnantes » pour un développement à long terme des collectivités qui seraient les principales responsables de ce mouvement (développement endogène). Divers moyens ont été déployés par les États pour atteindre cet objectif : décentralisation administrative, dévolution de pouvoirs, création de comités de coordination et mise en œuvre de programmes régionaux stratégiques. Les contrats de territoire sont également issus de ce contexte.

► Décentralisation, déconcentration et dévolution : les nouveaux mots d'ordre de la politique régionale

Les contrats de territoire s'inscrivent dans le mouvement de décentralisation qui, à partir des années 1970, a progressivement amené les États occidentaux à abandonner les politiques régionales d'après-guerre. L'exemple français est l'un des mieux connus. Dans ce pays, la décentralisation s'est traduite par l'adoption de deux lois : la Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions et la Loi du 29 juillet 1982 portant sur la réforme de la planification, qui octroyaient de nouveaux pouvoirs aux régions en matière de planification territoriale⁷. Cette dernière stipulait qu'un « plan de région » déterminerait désormais « les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation » (art. 14). Ce plan serait conçu selon la procédure déterminée par chaque conseil régional, tandis que le gouvernement se contenterait de contrôler « la compatibilité des plans des régions entre eux ainsi qu'avec le plan de la nation » (art. 17). Enfin, la Loi prévoyait l'instauration de « contrats de plan » qui permettraient l'articulation du plan national et des plans de région :

L'État peut conclure avec les collectivités territoriales, les régions et les entreprises publiques ou privées et éventuellement d'autres personnes morales des contrats de plan comportant des engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Ces contrats portent sur les actions qui contribuent à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du plan de la nation. Ils définissent les conditions dans lesquelles l'État participe à ces actions (art. 11).

La contractualisation avec l'État visait ainsi à assurer la cohérence des orientations nationales avec celles des régions, devenues l'échelon de référence pour la conception des politiques régionales. Selon la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), la contractualisation induisait ainsi une nouvelle conception des rapports entre les personnes publiques en remplaçant les structures traditionnelles de commandement par des rapports fondés sur la négociation et le dialogue⁸.

Ce changement de paradigme s'observe également au Royaume-Uni où la mise en place des contrats de territoire est liée à la « dévolution » en cours depuis la fin des années 1990 (voir encadré). En Écosse, ce

⁷ Ces lois sont accessibles dans leur version originale et actuelle sur le site Legifrance, <http://www.legifrance.gouv.fr>

⁸ DATAR, *Les CPER de 1984 à 2006*, p. 2, <http://territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/les-cper-de-1984-a-2006.pdf>

mouvement se traduit, d'une part, par une dévolution de pouvoirs du gouvernement britannique vers le nouveau gouvernement écossais et, d'autre part, du gouvernement écossais vers les gouvernements locaux ou *Council Areas*, qui gèrent sur un seul niveau l'ensemble des services publics locaux. Les *Single Outcome Agreements* (SOA) font partie d'un ensemble de mesures inscrites dans un « concordat » signé le 14 novembre 2007 entre le gouvernement écossais et les gouvernements locaux représentés par la *Convention of Scottish Local Authorities*. Comme l'indique son préambule, cette entente « pose les bases d'une nouvelle relation entre le gouvernement écossais et les conseils, basée sur le respect mutuel et le partenariat⁹ » [traduction libre]. Désormais, le gouvernement écossais se contenterait de définir les grandes orientations et les objectifs généraux de la nation, mais laisserait (*freeing up*) aux autorités locales et à leurs partenaires le soin de définir les moyens à prendre pour atteindre ces objectifs.

Contrairement à l'Écosse, à l'Irlande du Nord et au pays de Galles qui, dans le cadre de la dévolution, ont choisi de mettre sur pied leurs propres assemblées législatives – lesquelles ont aussitôt été dotées de nouveaux pouvoirs –, l'Angleterre, pour sa part, reste toujours sous l'entièvre responsabilité du gouvernement britannique. Un vaste mouvement de décentralisation y est néanmoins en cours, caractérisé par une délégation de pouvoirs de Westminster directement vers les collectivités locales. C'est dans ce contexte que sont nés les *Local Area Agreements* (LAA). Comme en Écosse, ces accords constituaient un outil de décentralisation dont l'objectif était de permettre une plus grande modulation des objectifs gouvernementaux en fonction des spécificités locales. Cela répondait à l'un des principaux objectifs des politiques de décentralisation menées au Royaume-Uni, à savoir : rapprocher la prestation de services des citoyens afin de répondre aux besoins des collectivités.

La dévolution au Royaume-Uni

La dévolution (*devolution*) est le nom donné à la vaste réforme décentralisatrice en cours depuis la fin des années 1990 au Royaume-Uni. En septembre 1997, des référendums ont été tenus en Écosse et au pays de Galles. À cette occasion, une majorité de citoyens se sont prononcés en faveur de la constitution d'un Parlement écossais et d'une assemblée nationale galloise. En Irlande du Nord, la dévolution constituait l'un des enjeux clés de l'Accord du Vendredi Saint (aussi appelé Accord de Belfast), soutenu par une majorité de citoyens lors d'un référendum tenu en mai 1998. À la suite de ces trois référendums, le Parlement du Royaume-Uni a adopté, en 1998, trois lois dites de dévolution : la *Scotland Act*, la *Northern Ireland Act* et la *Government of Wales Act* (remplacée par la *Government of Wales Act* de 2006).

Les lois de dévolution établissent les assemblées législatives de l'Écosse, du pays de Galles et de l'Irlande du Nord et prévoient un transfert de pouvoirs auparavant détenus par Westminster. Les pouvoirs dévolus diffèrent en fonction des administrations et touchent plusieurs secteurs d'activité, par exemple l'éducation, l'art et la culture ainsi que les affaires locales. Les principales compétences réservées au gouvernement britannique sont les affaires extérieures, la défense, la sécurité sociale, la gestion des politiques macroéconomiques et le commerce. Enfin, le Parlement de Westminster se réserve le droit de modifier les lois portant sur la dévolution. Cela dit, il s'est engagé à ne pas le faire sans l'accord préalable des assemblées nationales nouvellement créées.

Source : Cabinet Office, *What is Devolution?*, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/what-devolution>

▼ Briser les silos

Un autre des principaux arguments évoqués par les administrations pour justifier la mise en place de contrats de territoire tient à la volonté d'assurer une meilleure cohérence de l'intervention gouvernementale dans les collectivités. On le sait, l'administration publique à tendance à fonctionner de manière compartimentée, chaque ministère et organisme intervenant dans son champ d'expertise sans toujours tenir compte de l'effet de ses interventions sur les autres secteurs d'activité. Cette façon de faire entraîne des incohérences dans l'action publique et, dans un contexte où les ressources financières allouées aux collectivités locales sont de plus en plus limitées, des pertes d'efficacité en matière de financement. Les contrats de territoire, par leur approche collaborative, tentent de pallier ce problème.

⁹ The Scottish Government, *Concordat*, p. 1, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0054147.pdf>

En Suisse, les projets d'agglomération constituent une mesure stratégique de première priorité contenue dans la politique fédérale des agglomérations mise en œuvre en 2001 afin de lutter contre les multiples problèmes auxquels sont confrontées les villes et leurs populations : étalement urbain, hausse du prix des transports, atteintes environnementales accrues, finances publiques précaires, problèmes sociaux, etc.¹⁰ Dans ces circonstances, le projet d'agglomération se voulait un instrument au service du développement coordonné des agglomérations dont l'objectif était de « garantir la recherche de solutions à partir d'une vision d'ensemble des problèmes qui se posent à l'échelle d'une agglomération » et d'« améliorer la coopération (horizontale et verticale) des communes et des cantons faisant partie d'une agglomération¹¹ ».

Partout, le besoin de « concertation » et de « collaboration » entre les « partenaires » sont mis de l'avant pour justifier l'instauration des contrats de territoire. Au Royaume-Uni, on rappelle à quel point il est important de mettre fin au financement « en silo » (*ring-fencing*) des collectivités locales et ainsi simplifier la relation entre ces dernières et l'État. En Écosse, le concordat conclu entre le gouvernement écossais et la *Convention of Scottish Local Authorities* (COSLA) rappelle ainsi les conditions dans lesquelles les parties en sont venues à cette entente : contexte budgétaire serré à l'échelon national, manque de ressources financières des conseils, perte d'efficacité causée par l'approche sectorielle des modes de financement. De même, avant que ne soient mis en place les LAA, les autorités locales anglaises devaient coordonner plus de 1 000 sources de financement afin d'assurer la prestation de leurs services¹². Les LAA visaient à mettre fin à cette méthode de financement « par silo » qui caractérisait jusqu'alors l'approche gouvernementale en réduisant le nombre d'enveloppes budgétaires destinées aux collectivités locales à une seule.

En Angleterre, comme ailleurs, les contrats de territoire fournissent un cadre de travail différent des approches antérieures dans la mesure où le financement octroyé aux collectivités locales est conditionnel au consensus entre les acteurs. Ce mode de gestion se distingue ainsi des politiques traditionnelles qui privilient le financement de projets souvent isolés et l'intervention sectorielle des ministères et organismes.

▼ Contrat de territoire : un outil souple

On l'a vu, les contrats de territoire permettent d'articuler les politiques nationales et régionales et de mettre en œuvre des financements croisés qui font intervenir plusieurs acteurs dans une vision commune. Ils constituent en cela un outil souple au service des collectivités, conformément au principe de décentralisation.

La formule contractuelle permet également de contourner des règles constitutionnelles ou d'autres dispositifs légaux souvent trop rigides lorsqu'il est question de développement local et régional. En France, les CPER, d'abord conçus comme un supplément aux plans de région, en sont vite venus à définir ces plans régionaux qui, au fil des ans, ont été occultés puis supprimés en 1994. Les CPER constituaient dès lors une forme autonome de planification mieux adaptée et plus souple puisque, contrairement aux plans nationaux et régionaux, ils ne requéraient aucune intervention du législateur (l'adoption de ces plans se faisant par la voie législative).

Enfin, les contrats de territoire s'avèrent également utiles dans un État fédéral comme la Suisse puisqu'ils permettent à la Confédération d'interagir directement avec les communes, ce qui est normalement proscribt par la constitution helvétique qui confère aux cantons la pleine compétence sur leurs communes.

¹⁰ Ces enjeux sont de taille, car en Suisse les trois quarts de la population vivent en ville ou dans les agglomérations et ce phénomène tend à croître au fil des ans. Office fédéral du développement territorial, *Villes et agglomérations*, <http://www.ore.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=fr>

¹¹ Office fédéral du développement territorial ARE, *Évaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009 (Rapport final)*, p. 59.

¹² Urban Forum, *The Handy Guide to LAA*s, p. 5, http://www.urbanforum.org.uk/files/ufpublic/handy_guide_to_laa.pdf

Cette intervention ne nécessite aucune modification constitutionnelle et se fait d'un commun accord entre le gouvernement fédéral, le canton et les communes d'agglomération¹³.

Quels que soient les motifs précis qui ont pu amener les différentes administrations à se doter de contrats de territoire, on comprend assez bien le contexte général qui les a vus naître. Ces outils de gestion sont nés de la volonté de rapprocher l'intervention de l'État des besoins communément exprimés par les acteurs du milieu, quitte à se défaire des règles traditionnelles souvent mal adaptées à la complexité du développement local et régional.

GOUVERNANCE DES CONTRATS DE TERRITOIRE : DE LA CONCEPTION À LA REDDITION DE COMPTES

Maintenant qu'a été clarifié le contexte dans lequel s'inscrivent les contrats de territoire, voyons de quelle manière ils fonctionnent sur le terrain. De la négociation des ententes jusqu'à la reddition de comptes, les contrats font intervenir une multitude d'acteurs locaux, régionaux et nationaux dans une démarche formelle dont les principaux éléments sont décrits ci-dessous.

■ Choix d'un territoire de projet

Au cœur de la démarche contractuelle se trouve un territoire de projet. Le choix de ce territoire est influencé par divers facteurs, dont la structure politique de l'administration. Dans les cas étudiés, les territoires de projet correspondent généralement à des espaces administratifs et politiques représentés par des élus. En Angleterre et en Écosse, le choix allait de soi puisque les ententes sont liées à la prestation des services publics assurés par les gouvernements locaux qui constituent désormais l'unique palier de pouvoir au-dessous des gouvernements nationaux¹⁴.

La taille des territoires de projet varie d'une administration à l'autre et il n'existe pas de règles en la matière, tout territoire pouvant se prêter à la contractualisation du moment qu'il présente une certaine cohérence. Cela dit, on peut observer que la commune apparaît généralement trop petite et la région, trop grande pour le contrat de territoire¹⁵. En France, les CPER présentent les projets concourant au développement de l'ensemble de l'espace régional. Toutefois, puisque les régions sont de vastes ensembles aux réalités souvent distinctes, un volet infrarégional a été intégré aux CPER en 2000. Par conséquent, des contrats spécifiques peuvent s'appliquer à divers espaces partageant des intérêts communs, les plus connus étant les contrats d'agglomération et les contrats de pays qui permettent des actions à l'intérieur de territoires reposant sur des espaces de solidarité partagée et présentant une réelle pertinence géographique, économique et sociale¹⁶. En ce qui concerne les contrats de pays, ils reposent sur le regroupement volontaire des communes adjacentes, ce qui assure la présence d'élus au stade de démarrage des projets et donc une certaine légitimité à la démarche.

Comme les espaces fonctionnels ne correspondent pas toujours au découpage administratif et politique traditionnel, des regroupements ont donc lieu sur le terrain pour assurer la mise en œuvre de projets dans des espaces fonctionnels. À l'instar de la France, la Suisse a choisi comme territoire de projet l'agglomé-

¹³ Dans une étude portant sur les mécanismes de contractualisation utilisés pour le développement régional, l'OCDE note ainsi : « Dans les États fédéraux, les contrats sont souvent utilisés pour gérer des politiques de coopération dans des domaines où les politiques doivent être mises en œuvre par les deux niveaux d'administration parce que, même lorsque la logique fédérale est robuste, le domaine d'action concerné influe sur les niveaux d'administration nationale et infranationale de manière complexe ». OCDE, *Régions et gouvernement central : des contrats pour le développement régional*, p. 10.

¹⁴ C'est-à-dire le gouvernement écossais dans le cas de l'Écosse et le gouvernement britannique dans le cas de l'Angleterre.

¹⁵ Bien évidemment, cela dépend de la définition que prennent les termes « communes » et « régions » dans les administrations.

¹⁶ Outre les contrats d'agglomération et de pays, il existe également des contrats interrégionaux portant sur des espaces spécifiques qui dépassent les frontières administratives régionales, par exemple les conventions interrégionales de massif montagneux et les plans fleuves.

ration, c'est-à-dire « [l']ensemble de communes urbaines adjacentes réunissant au moins 20 000 habitants comprenant une ville-centre, des communes d'une zone centrale et d'autres communes rattachées fonctionnellement à ces deux premières entités¹⁷ ». Les agglomérations ne constituent pas un palier de pouvoir distinct et les communes qui en font partie demeurent les entités politiques compétentes.

Le développement territorial est un enjeu complexe et il n'existe sans doute pas de territoire parfait pour la mise en œuvre de projets. Les contrats de territoire, on l'a dit, sont des contrats d'ensemble prenant en charge, de manière transversale, un ensemble de projets. Or, les bassins de vie ne correspondent pas forcément aux zones administratives et institutionnelles et varient selon les secteurs d'activité couverts (emploi, santé, transport, éducation, etc.). Enfin, à supposer qu'il y ait consensus sur le territoire de projet, il n'est pas certain que ce territoire soit représenté par un interlocuteur crédible apte à négocier l'entente au nom de la population. Ces questions constituent, semble-t-il, l'un des principaux écueils rencontrés jusqu'à présent par les administrations dans la mise en œuvre d'un mécanisme contractuel¹⁸.

▼ Acteurs de la négociation

Un élément essentiel qui caractérise le contrat de territoire est la multiplicité des acteurs impliqués. Dans toutes les administrations étudiées, l'offre de contractualisation provient de l'État et fait intervenir, à l'échelon national, un certain nombre d'organisations, dont une est désignée principale responsable. En Écosse, par exemple, l'entité chargée de négocier les ententes au nom du gouvernement est la *Local Government Division* qui relève du ministre des Finances, de l'Emploi et de la Croissance durable. Ce dernier collabore avec le *Cabinet Secretary for Education and Lifelong Learning* sur toute question liée aux SOA. Ensemble, ces deux ministres procéderont à l'approbation (par écrit) de chacune des 32 ententes ; leur accord fera office de « signature » pour l'ensemble du gouvernement écossais¹⁹. La négociation des CPER, en France, fait également intervenir plusieurs acteurs nationaux. Elle est assurée par le préfet, c'est-à-dire le représentant de l'État en région qui, après s'être entendu avec ses interlocuteurs régionaux, transmet le contrat à la DATAR qui l'examine à son tour avant de l'envoyer au premier ministre pour approbation. Le document final est signé par le préfet ; d'autres signataires peuvent également intervenir, notamment les agences de l'État²⁰.

Aux échelons local et régional, les élus sont au cœur des processus de contractualisation. En France, le préfet négocie avec le Conseil régional, assemblée délibérante de la région composée de conseillers élus pour une période de six ans et d'un président qui doit apposer sa signature au contrat. En Angleterre et en Écosse, les élus locaux exercent également une forte influence dans les négociations qui doivent déterminer les priorités locales à inclure aux ententes. Cela est de même en Suisse où l'impulsion initiale des projets d'agglomération vient très souvent des élus ou des cadres de l'administration publique locale qui doivent leur rendre compte.

¹⁷ Office fédéral du développement territorial ARE, *Glossaire – Agglomération*, <http://www.are.admin.ch/glossar/index.html?action=id&id=5&lang=fr>

¹⁸ En Wallonie, le choix d'une échelle territoriale serait l'un des problèmes majeurs sur lequel s'attarde la réflexion sur la contractualisation. En 2002, le Parlement wallon avait ainsi ciblé deux entités pouvant servir de base à une contractualisation future, soit les communes urbaines formant une agglomération et les communautés de communes, c'est-à-dire les regroupements de communes rurales qui devraient comprendre au moins un pôle urbain et répondre à des critères de taille minimale. S'il est probable que des contrats soient bientôt instaurés au sein des agglomérations, il semblerait que la formation en milieu rural des aires de coopération intercommunales soit actuellement en suspens.

¹⁹ En Écosse, tous les ministres sont conjointement responsables en vertu du concept de « responsabilité collective » qui caractérise le fonctionnement du gouvernement écossais. En effet, il n'y a pas de « ministères écossais » à proprement parler, mais bien différents « ministres » délégués par le Cabinet pour prendre des décisions en ligne avec l'approche édictée par le Cabinet qui lie l'ensemble des membres du gouvernement.

²⁰ De même, en Suisse, le principal responsable de la politique des agglomérations est l'Office fédéral du développement territorial (ARE), le centre de compétences de la Confédération pour les questions liées au développement territorial, à la politique des transports et au développement durable. Le Secrétariat d'État à l'économie fournit toutefois une expertise pour toutes les questions liées à la politique économique.

Toujours au palier local, gravitent autour des élus un ensemble d'acteurs publics et privés qui, sans nécessairement être « signataires » des contrats, participent aux négociations. En France, les départements, les chambres de commerce et les représentants de l'industrie peuvent intervenir dans la conception des CPER. Au Royaume-Uni, la concertation entre les acteurs constitue une véritable institution et même une obligation. Les ententes sont ainsi négociées par des groupes de concertation – les *Local Strategic Partnership* en Angleterre et les *Communities Planning Partnership* en Écosse – chargés d'organiser la prestation des services aux citoyens sur l'ensemble de leur territoire. En font partie d'office les élus locaux ou leurs délégués ainsi que les représentants des services publics locaux (incendie, police, santé, transport, éducation, etc.). Outre ces membres, dont la participation est prescrite par la loi (*statutory partners*), d'autres acteurs peuvent s'y joindre : groupes de citoyens, organisations communautaires, entreprises privées, etc. Ces groupes de concertation assurent le dialogue entre les élus et les autres acteurs socioéconomiques.

▼ Secteurs de contractualisation

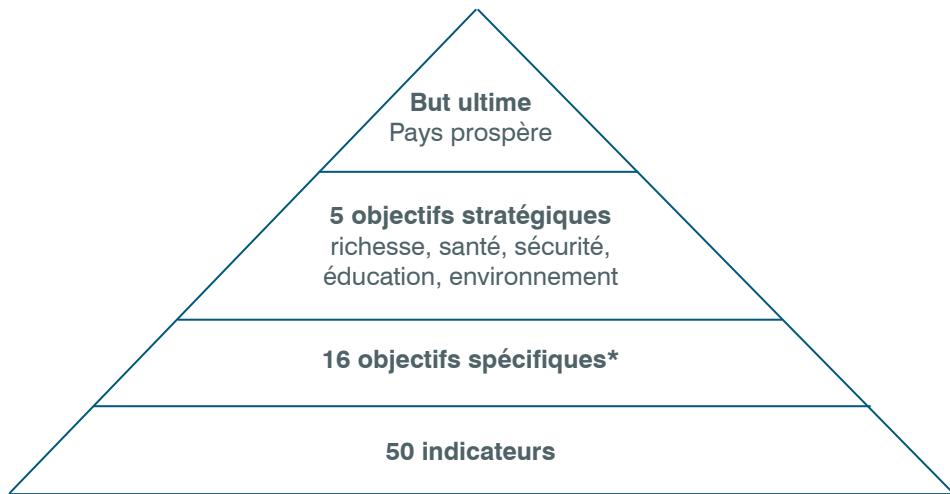
Comme cela a été souligné plus haut, les contrats de territoire se distinguent généralement par leur approche globale. Les ententes portent ainsi sur un champ thématique varié, comme c'est le cas en Angleterre et en Écosse où les contrats couvrent l'ensemble des compétences dévolues aux collectivités locales. De même, en France, les CPER sont aussi des contrats d'ensemble couvrant plusieurs secteurs d'activité : transport, enseignement supérieur, écologie, aménagement du territoire, agriculture et forêts, développement économique, culture, urbanisme, santé, sport et tourisme²¹. De tous les cas étudiés, seuls les projets d'agglomération, en Suisse, portent sur un thème plus restreint – néanmoins assez large –, à savoir le transport et l'urbanisation. Théoriquement, toutefois, la politique des agglomérations n'émet aucune restriction quant aux champs thématiques pouvant être couverts par les projets d'agglomération et il est fort probable que de nouveaux domaines de contractualisation voient le jour dans les années à venir.

Une caractéristique des mécanismes étudiés est leur volonté d'arrimer la politique nationale et les objectifs locaux en matière de développement, comme le montre clairement l'exemple écossais. Conçus de manière unique afin de refléter les priorités locales déterminées dans chaque conseil, les SOA ne présentent pas moins une forte cohérence puisqu'ils s'intègrent dans un cadre de gestion unique – le *National Performance Framework* – mis en place pour dix ans par le gouvernement et dont l'objectif ultime est « d'amener le gouvernement et les services publics à créer un pays prospère en augmentant la croissance économique durable, et ce, dans tout le pays²² » [traduction libre]. Pour soutenir cette vision, le gouvernement écossais a défini 5 objectifs stratégiques (création de richesse, santé, sécurité, éducation, environnement) qui, à leur tour, se déclinent en 16 objectifs spécifiques qui viennent préciser les objectifs que le gouvernement souhaite atteindre. Enfin, ce dispositif est complété par 50 indicateurs de performance servant à mesurer les progrès accomplis. C'est à partir de ces objectifs et de ces indicateurs que les conseils doivent construire leur plan de développement qui donnera naissance à chaque SOA.

²¹ DATAR, *CPER 2007/2013 : orientations et domaines de contractualisation*, <http://www.territoires.gouv.fr/cper-20072013-orientations-et-domaines-de-contractualisation>

²² The Scottish Government, *National Performance Framework*, <http://www.scotland.gov.uk/About/purposestratobj>

Figure 1 : National Performance Framework



- * Les 16 objectifs spécifiques sont : attractivité des entreprises, opportunité d'emploi, recherche et innovation, réussite des jeunes, encadrement des enfants en bas âge, santé, équité sociale, égalité des chances, sécurité, accès aux services, cohésion des communautés, mise en valeur du patrimoine bâti et naturel, identité nationale, environnement, autonomie et prise en charge des personnes âgées, qualité des services publics.

Un cadre de gestion similaire existe également en France où les acteurs régionaux chargés de concevoir les CPER doivent choisir parmi une série de 15 thématiques regroupées autour de 3 grands objectifs, à savoir la compétitivité et l'attractivité du territoire, l'environnement et la cohésion sociale ou environnementale.

En France comme en Écosse, ces objectifs nationaux déterminent les domaines de contractualisation et permettent de préserver une certaine cohérence entre les contrats, tout en laissant le choix des priorités aux acteurs locaux.

▼ Durée des contrats

La durée des ententes varie d'une administration à l'autre ; généralement, toutefois, les contrats de territoire portent sur des objectifs à moyen terme et s'intègrent parmi un ensemble de plans et de stratégies de développement qui viennent influencer leur durée. En France, la durée initiale des CPER avait été fixée à cinq ans afin de s'aligner sur celle du plan national. L'abandon du plan national en 1992 a ensuite permis un allongement progressif des contrats qui, depuis la quatrième génération, ont été étirés à sept ans afin de correspondre au calendrier des fonds structurels européens²³. En Suisse, les accords relatifs aux projets d'agglomération ne sont pas des contrats *stricto sensu* à durée déterminée. Il s'agit plutôt d'accords-cadres sur le financement d'un ensemble de mesures à mettre en œuvre dans une agglomération. Les accords exposent néanmoins l'horizon temporel des projets qui varie selon l'ampleur de la mesure²⁴. Le gouvernement fédéral laisse aux parties contractantes le soin de déterminer la durée des accords, ce qui permet de respecter l'autonomie des collectivités territoriales et la diversité des mesures à mettre en place.

²³ Les fonds structurels européens permettent à l'Union européenne d'octroyer des aides financières à des programmes pluriannuels de développement régional négociés entre les régions, les États membres et la Commission européenne. Voir à ce sujet le site de la Commission européenne, *Les Fonds structurels 2000-2006*, http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/prord/sf_fr.htm

²⁴ Dans le cas du projet Lausanne-Morges, par exemple, l'accord prévoit ainsi la mise en place de mesures sur dix ans, l'horizon temporel correspondant à l'année où la mise en œuvre des mesures d'infrastructure ou l'élaboration des plans d'urbanisme doit avoir commencé.

Une autre caractéristique des mécanismes de contractualisation tient à la volonté des administrations d'harmoniser les cycles de négociation et la mise en œuvre des contrats sur l'ensemble de leur territoire. En Suisse, par exemple, tous les projets d'agglomération doivent être soumis en même temps, car l'examen des dossiers se fait de manière concomitante, ce qui permet d'assurer une certaine homogénéité dans leur traitement. En France, les CPER commencent et se terminent en même temps dans l'ensemble du pays²⁵, tandis qu'en Écosse, les négociations en vue de la seconde génération de SOA ont eu lieu de manière simultanée dans l'ensemble des 32 collectivités locales à l'été 2009. Les SOA, toutefois, n'ont pas été conçus comme des ententes routinières négociables tous les trois ans, mais plutôt comme des processus en amélioration continue, chaque SOA devant faire l'objet d'une discussion annuelle, permettant ainsi d'y apporter certains ajustements sans que toute l'entente soit remise en cause. Plusieurs *Communities Planning Partnership* ont néanmoins choisi d'inscrire leur SOA sur une période de trois ans ; or, aucune limite de temps n'a été imposée quant à la durée des ententes. Comme cela était le cas en Angleterre, il semblerait que le gouvernement puisse choisir de mettre en œuvre une nouvelle génération d'ententes lorsqu'il juge que des correctifs importants doivent être apportés à l'ensemble du processus.

▀ Financement

En ce qui concerne le financement, il convient de distinguer les contrats de financement élaborés sur le modèle français et suisse, des ententes constituées sur le modèle britannique, que l'on pourrait qualifier d'« ententes sur les objectifs » (ou « ententes de principe »).

En Suisse, les accords sur les prestations constituent de véritables conventions de financement dans lesquelles sont exposés les projets ainsi que les sommes qui seront allouées pour les mener à bien. La Confédération finance les projets d'agglomération par l'entremise du fonds d'infrastructure. Ce fonds sera accessible pour 20 ans à compter de 2008. Au total, 20,8 milliards de francs suisses (21 milliards de dollars canadiens), dont 3,44 milliards (3,5 milliards de dollars canadiens²⁶) seront alloués pour le cofinancement des mesures issues des projets d'agglomération²⁷. L'engagement financier de la Confédération est soumis aux exigences de base ainsi qu'aux critères d'efficacité dictés par la Confédération. Par conséquent, l'engagement fédéral varie en fonction de la qualité des projets : il dépend de l'efficacité globale de ces derniers, laquelle est définie comme le rapport entre le coût et l'atteinte des critères d'efficacité. Quelle que soit la qualité du projet, la contribution fédérale ne peut toutefois excéder 50 % du coût total du projet. La contribution cantonale, quant à elle, est fixée par les lois des cantons (notamment celles qui régissent les infrastructures).

En France, les CPER prévoient également les sommes qui seront allouées pour financer des mesures précises réparties parmi un ensemble de « grands projets ». Le financement des CPER et des contrats inter régionaux est principalement assuré, et de manière presque égalitaire, par l'État et les régions. Toutefois, l'appui de l'État varie en fonction des situations régionales. Il intervient en fonction des besoins de la région et bien qu'il tente de respecter une certaine égalité dans la répartition du financement par habitant, il finance davantage les régions les plus pauvres ou celles qui comptent un pôle économique.

L'Angleterre et l'Écosse, au contraire, ont mis en place des mécanismes moins contraignants sur le plan financier. En effet, leurs ententes portent sur les priorités à mettre en œuvre et les objectifs à atteindre ; en aucun cas, elles ne mentionnent de quelle manière ces objectifs seront respectés. Les sommes d'argent

²⁵ En ce qui a trait au volet territorial, la durée des contrats est variable. Les contrats de pays sont généralement en vigueur durant trois à sept ans et s'inscrivent dans la période couverte par le CPER. La durée des contrats interrégionaux actuellement en place est, quant à elle, identique à celle des CPER.

²⁶ Ces calculs sont fondés sur les moyennes annuelles des taux de change de 2008 à 2010. Au cours de la période, 1 franc suisse équivalait en moyenne à 1,0080 dollar canadien.

²⁷ Office fédéral du développement territorial ARE, *Directives pour l'examen et le cofinancement des projets d'agglomération de 2ème génération*, p. 6, http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=fr&download=NHzLpZe-g7tLnp6lONTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCEdH96hGym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

qui y sont précisément affectées n'y sont par conséquent jamais mentionnées. Cela tient au fait que ces ententes ne constituent pas des conventions de financement dans lesquelles serait exposé un ensemble de mesures précises à mettre œuvre ainsi que les montants alloués pour chacune d'elles. Il s'agit plutôt d'ententes sur les priorités et les objectifs des collectivités locales. Le « financement des ententes » – si l'on peut s'exprimer ainsi – fait plutôt partie de l'enveloppe budgétaire totale octroyée par le gouvernement écossais aux gouvernements locaux pour financer leurs services publics. Autrement dit, le financement octroyé par le gouvernement permet aux collectivités locales de financer leurs services dans le respect des objectifs prévus dans les ententes. Une petite partie des sommes doit être obligatoirement allouée à certains programmes, mais il revient à la collectivité locale de décider de quelle façon les subventions vont être utilisées.

Cette distinction fondamentale se reflète dans les termes employés pour désigner les mécanismes de contractualisation. Au Royaume-Uni, ils se définissent comme des *agreements* plutôt que des *contracts*. En anglais comme en français, le terme « contrat » a une forte connotation légale et suggère l'obligation absolue de respecter les exigences fixées par les parties contractantes. Telle n'est pas la nature des LAA et des SOA, conçus comme des ententes de principe, plus souples, sans durée déterminée ni engagement financier. C'est pourquoi le terme français « entente » nous a semblé mieux traduire la réalité de ces mécanismes. Et pourtant, malgré le caractère solennel que confère l'appellation « contrat », il semblerait qu'il ne soit pas aussi contraignant que son nom le laisse entendre, du moins dans le contexte qui nous intéresse ici. C'est ce que nous allons voir au point suivant.

▼ Contrôle et suivi

Dans toutes les administrations étudiées, des mécanismes ont été mis en place pour assurer le contrôle et le suivi des contrats de territoire. En Écosse, chaque conseil produit ainsi annuellement, en collaboration avec son *Communities Planning Partnership*, un rapport à l'intention du gouvernement, dans lequel sont présentés les résultats obtenus au cours de l'année en regard des objectifs choisis (voir figure 1). En Suisse, le financement des projets d'agglomération est soumis à deux conditions essentielles : la mise en œuvre des projets et leur contrôle. En ce qui concerne la première condition, la principale exigence de la Confédération tient au respect des délais impartis pour la mise en œuvre des projets. Le contrôle de ces derniers porte quant à lui sur l'efficacité des mesures et repose sur des indicateurs prélevés périodiquement (voir tableau 1). La principale question qui importe à la Confédération est de savoir si les mesures mises en œuvre permettent effectivement de résoudre les problèmes liés au trafic en agglomération et à l'urbanisation.

Tableau 1 : Indicateurs utilisés pour le suivi des projets d'agglomération (Suisse)

1	Répartition modale du trafic pendulaire	11	Installations à forte fréquentation selon la classe de desserte en transports publics
2	Répartition modale tous les motifs de déplacement	12	Surface d'habitat
3	Places de parc au lieu de travail	13	Longueur de routes
4	Coûts pour une place de parc au lieu de travail	14	Zones à bâtir
5	Distances journalières	15	Zones non construites à bâtir
6	Offre de transports publics	16	Densité urbaine
7	Taux de motorisation	17	Accidents
8	Emplois selon la classe de desserte en transports publics	18	Nuisance sonore
9	Habitants selon la classe de desserte en transports publics	19	Pollution de l'air
10	Centralité des installations à forte fréquentation	20	Morcellement du paysage

Source : ARE, *Monitoring projets d'agglomération transport et urbanisation*, http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/00626/01680/index.html?lang=fr&download=NHzLpZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1ae2lZn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDfYJ8gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

Dans le cas de la France, le Groupe d'étude et de suivi des projets État-région est chargé d'évaluer l'état d'avancement des CPER à l'échelle nationale. Placé sous la responsabilité de la DATAR et de la direction du budget, il doit se réunir au moins deux fois par an afin de :

- faire le bilan de l'avancement des contrats de l'année précédente en termes financiers, au moyen du logiciel PRESAGE et des rapports des préfets de région ;
- analyser les crédits de l'année en cours ;
- recueillir les prévisions pour l'année suivante ;
- instruire les éventuelles propositions d'ajustement des contrats ;
- proposer, pour le compte de l'État, les thèmes prioritaires des évaluations des contrats.

À l'échelle régionale, le suivi de chaque contrat est réalisé par un comité qui rassemble au minimum les signataires. Il doit se réunir au moins deux fois par an avant les réunions du Groupe d'étude et de suivi des projets État-région pour examiner l'état d'avancement du contrat et valider un état prévisionnel des opérations devant faire l'objet d'un engagement dans les deux années à venir. Si des écarts significatifs sont remarqués entre les prévisions du contrat et les réalisations effectives, le préfet de région doit présenter ces écarts au Groupe d'étude dans un rapport assorti de propositions visant à améliorer le déroulement du contrat.

En France, comme ailleurs, l'évaluation est le moyen privilégié pour assurer le contrôle et le suivi des engagements, et il n'est jamais question, dans les contrats, des sanctions auxquelles s'exposeraient les parties qui ne respecteraient pas leurs engagements. Malgré le caractère hautement formalisé de la négociation, il semblerait que le contrôle juridictionnel, auprès de tribunaux administratifs, soit peu utilisé en cas de non-exécution des objectifs²⁸. Dans ces circonstances, les contrats de territoire constituent plutôt

²⁸ Telle est la conclusion qui ressort de l'étude des CPER effectuée par l'OCDE, *Régions et gouvernement central : des contrats pour le développement régional*, p. 94.

des accords mutuels sur les actions pouvant être menées et les engagements financiers afférents que de « réels » contrats au sens juridique du terme (contraignant à une obligation d'exécution²⁹). En matière de contrôle et de suivi, le contrat de territoire choisit généralement la voie de l'évaluation mutuelle plutôt que le contrôle réel³⁰.

RÉSULTATS OBTENUS

Les mécanismes de contrôle et de suivi mis en place par les administrations ont donné lieu à un certain nombre d'études, d'évaluations et de rapports qui fournissent des informations sur les succès et les écueils rencontrés par les États qui ont tenté l'expérience des contrats de territoire. Nous présentons ici les principaux constats issus de ces analyses.

▼ Amélioration de la concertation

Les vertus partenariales de la contractualisation ont maintes fois été soulignées. Les contrats de territoire permettent de créer des lieux d'échange favorisant la concertation et la mise en cohérence des politiques d'aménagement du territoire. Ils donnent lieu, sur le terrain, à des échanges de savoir-faire enrichissants et permettent d'instaurer un dialogue de qualité entre les acteurs.

Cette amélioration de la collaboration est généralisée et se traduit autant dans les relations entre les paliers de pouvoir (collaboration verticale) que dans les relations entre les acteurs œuvrant au sein de ces différents paliers (collaboration horizontale). À l'échelon national, les contrats de territoire contribuent ainsi au décloisonnement de l'administration publique en encourageant la collaboration entre les ministères et les organismes. À plus petite échelle, ils permettent une intensification des contacts personnels entre les acteurs locaux, les invitant à se regrouper autour d'objectifs communs qui s'articulent les uns les autres de manière cohérente³¹. À titre d'exemple, en Écosse, les SOA se sont avérés des moyens particulièrement efficaces pour lutter contre les effets néfastes causés par la récente crise économique grâce à la concertation des acteurs autour d'objectifs communs. Ils ont également facilité la mise en œuvre de mesures stratégiques dans le secteur de la santé en amenant les intervenants à chercher des solutions communes. À Dundee, par exemple, les partenaires reconnaissent désormais que la santé ne se limite pas seulement aux soins cliniques, mais touchent à des domaines aussi variés que la sécurité des communautés, l'éducation et le travail.

Comme outil de gouvernance multiniveau (collaboration verticale), les contrats permettent de sceller les engagements de l'État envers les collectivités décentralisées voire, dans certains cas, d'établir de nouvelles collaborations entre les paliers de pouvoir qui ne seraient pas possibles dans le cadre constitutionnel de l'État. C'est ainsi qu'en Suisse, par exemple, les contrats d'agglomération permettent à la Confédération d'intervenir financièrement dans les communes, ce qui est normalement proscrit par la constitution fédérale puisque les communes relèvent des cantons.

▼ Effet « levier » sur l'action publique

Nul doute que ce grand mouvement de concertation est rendu possible grâce aux perspectives de financement induites par les contrats de territoire. Étudiant l'effet des CPER sur les régions, le Sénat français

²⁹ De même, dans le cas des CPER, il n'existe pas de véritable contrôle interne hormis la clause de résiliation qui permet à chacune des parties de mettre un terme au contrat.

³⁰ Lire, à ce sujet, les remarques formulées par Gaudin en conclusion de son article sur les contrats d'action publique paru dans le *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 167-168.

³¹ The Scottish Government, *Local Matters: Delivering the Local Outcomes Approach*, p. 8, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/344541/0114646.pdf>

a ainsi souligné l'effet « levier » des contrats sur l'action publique grâce aux crédits mobilisés³². Ainsi, la perspective d'un financement concourt nettement à l'acceptation des politiques gouvernementales et favorise le rapprochement entre les acteurs³³. De façon pragmatique, les contrats de territoire participent à la réalisation concrète de projets qui, en l'absence d'incitatifs financiers, pourraient ne jamais voir le jour. Ainsi, à titre d'exemple, en Suisse, les accords d'agglomération ont contribué à l'avancement de projets dans le domaine des transports où les perspectives d'un financement fédéral sont rendues possibles grâce au fonds d'infrastructure. En ce qui concerne l'urbanisation, l'autre grand thème de la politique des agglomérations, il semble qu'il soit au contraire plus difficile de mettre en place des mesures efficaces étant donné l'absence d'incitatifs financiers.

▼ Des outils souples pour des espaces de projets fonctionnels

Cette collaboration est d'autant plus importante qu'elle dépasse les espaces administratifs et politiques traditionnels. En Suisse, de nombreuses agglomérations considèrent que les projets d'agglomération ont donné un élan à la planification de l'urbanisation et des transports au-delà des frontières institutionnelles dans des espaces fonctionnels, soit les agglomérations. Les contrats de territoire permettent également d'inclure des acteurs qui normalement participent peu au jeu politique.

▼ Centralisation persistante

Souvent présentés comme des outils de décentralisation conçus pour répondre aux priorités locales, les contrats de territoire sont parfois accusés de maintenir les structures hiérarchiques traditionnelles, traduisant ainsi un déséquilibre de la relation contractuelle au profit de l'État ou des grands partenaires financiers. En théorie, les contrats de territoire devraient constituer une démarche ascendante reflétant les priorités locales. Or, il semblerait que cela ne soit pas toujours le cas, les objectifs apparaissant souvent comme le simple reflet des objectifs nationaux³⁴.

C'est en Angleterre que les critiques à ce sujet ont été les plus virulentes. Conçus pour offrir plus de flexibilité aux collectivités locales dans la définition des priorités à mettre en œuvre, les LAA y ont été décriés pour leur approche encore trop « descendante » laissant peu de place à une véritable négociation entre les partenaires. Le gouvernement, par l'entremise de ses représentants en région, contrôlait encore fortement le processus ce qui, du point de vue des collectivités locales, leur laissait peu de place dans la définition des priorités d'action. En effet, on est en droit de s'interroger sur la véritable capacité des collectivités locales à négocier ces ententes lorsque les objectifs fixés sont sélectionnés à partir d'une liste imposée par le gouvernement central³⁵. Cette question fait partie des critiques formulées à l'encontre des LAA et a, en partie, justifié leur abolition à l'automne 2010³⁶.

³² L'effet de levier financier des contrats a également été souligné pour les contrats de pays (Contrat de pays 2006).

³³ Ainsi, selon une récente évaluation de la Politique des agglomérations, il se peut que certaines agglomérations se soient lancées dans un projet dans la perspective d'obtenir des fonds fédéraux et aient découvert en cours de route les vertus de la coopération. Au fond, qu'importe l'intention des diverses parties du moment que l'objectif de concertation est atteint.

³⁴ Lignes directrices à l'intention des *Communities Planning Partnership* en vue de la seconde ronde de SOA.

³⁵ Dans son examen de la politique rurale de l'Angleterre, l'OCDE écrivait : « *Despite being welcomed as a "genuinely devolutionary development", the LAA process is considered by some to be too "top down rather than a genuine negotiation between equal partners". The capacity of the local level to properly negotiate LAAs, particularly in regions where the urban-rural split is tilted towards the urban, comes into question in the face of nationally imposed targets (sometimes out of sync) and corporate plans that constrain the ability of partners to "consider" rural in the agreement process* ».

³⁶ Public Finances, *Pickles announces abolition of Local Area Agreements*, <http://www.publicfinance.co.uk/news/2010/10/pickles-announces-abolition-of-local-area-agreements/>

▼ Lourdeurs bureaucratiques

Plusieurs acteurs ont souligné les lourdeurs bureaucratiques et les charges importantes que pouvaient représenter les mécanismes de contractualisation en termes de personnel, de temps de travail et d'argent. Sur le terrain, on estime considérables les ressources engagées dans la conception des ententes, d'autant plus que les calendriers apparaissent souvent serrés et qu'il s'agit d'une nouvelle tâche dans la plupart des cas. En Suisse, la majorité des agglomérations affirme ainsi qu'il leur a été possible d'élaborer leur projet avec les ressources disponibles, mais qu'il leur serait impossible d'en faire une tâche récurrente. Quelques agglomérations souhaiteraient également disposer de plus de marge de manœuvre pour ce qui est des échéances, de même que pour le contenu des projets.

Certaines administrations jugent par ailleurs que le périmètre thématique des contrats est trop étendu. Le gouvernement écossais rappelle ainsi que le nombre d'objectifs et d'indicateurs choisis par les collectivités locales ne doit pas être trop élevé afin de préserver la cohérence de l'intervention (*strategic focus*). Dans certains cas, le nombre d'objectifs est trop élevé, de sorte qu'il était difficile de cerner les priorités régionales. De même, en France, on a jugé que les CPER comportaient trop de thématiques, ce qui entraînait des opérations d'importance financière inégale et générait de la complexité³⁷. Quoi qu'il en soit, dans les administrations étudiées, le bilan apparaît plutôt mitigé en ce qui concerne la réduction du fardeau bureaucratique. Conçus pour simplifier la relation entre l'État et les collectivités locales, les contrats de territoire comportent un coût de transaction élevé qui soulève certaines critiques³⁸.

▼ Retard et non-respect des engagements financiers

Certaines administrations ont rapporté des retards, voire un non-respect, des engagements financiers pris par les États. Ces retards sont aussi sévèrement critiqués par les acteurs locaux et nuisent à l'acceptation du contrat de territoire comme outil de gouvernance. Ils apparaissent d'autant plus incompréhensibles que ces derniers se sont parfois fortement engagés dans les projets dans la perspective de recevoir les sommes promises. Dans certains cas, l'État peut donner l'impression d'être un partenaire peu fiable.

Dès lors, se posent de nouveau les questions liées à la possibilité de rendre les contrats de territoire exécutoires. Situés à mi-chemin entre l'accord formel et informel, ces mécanismes constituent une mise en forme plus politique que juridique d'engagements partenariaux, la « signature » permettant de publier les engagements pris par les parties contractantes³⁹. On comprend donc les critiques soulevées par les acteurs du milieu qui, en cas de non-respect des engagements de l'État, n'ont aucun moyen d'obtenir réparation. Ultimement, c'est aux évaluateurs qu'il revient de faire connaître les succès et les échecs de ces démarches en espérant qu'ils trouveront écho auprès des populations locales qui pourront toujours sanctionner les gouvernements par les urnes.

▼ Manque de lisibilité pour les citoyens

Censés simplifier l'administration publique et susciter l'engagement de la société civile, les contrats de territoire n'en demeurent pas moins complexes pour les citoyens. Comme l'a souligné le spécialiste de la gouvernance par contrat, Jean-Pierre Gaudin « paradoxalement, ce qui gêne le plus la visibilité des

³⁷ DIACT, *Dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006*, p. 11, <http://www.territoires.gouv.fr/sites/default/files/datar/ciact060306.pdf>

³⁸ Ainsi, selon un sondage mené en 2009 en Angleterre, 77 % des coordonnateurs locaux interrogés pensent que la mise en place des LAA n'a pas conduit à une réduction de la bureaucratie (bien que, pour 77 % d'entre eux, les bénéfices des LAA en surpassent les coûts).

³⁹ Gaudin se demande ainsi si le contrat d'action public n'est qu'un simple effet d'affichage. Il semblerait, selon l'auteur, que des décisions judiciaires ont conduit à une certaine sanction des obligations non respectées, mais que ce contentieux demeure restreint par manque de base normatives générales, mais aussi par effet de dissuasion. Enfin, toujours selon l'auteur, le contrat de territoire est plutôt un contrat « politique », à suivre par l'évaluation. « Contractualisation », *Dictionnaire des politiques territoriales*, p. 93.

contrats d'action publique est ce pourquoi ils sont le plus utilisés : mettre en forme des "financements croisés" [...] ⁴⁰ ». La multiplicité des intervenants et des secteurs de contractualisation est peu compréhensible pour le citoyen et peut conduire à une dilution des responsabilités ⁴¹.

Malgré l'effet d'affichage et le caractère officiel de la démarche contractuelle, les contrats de territoire semblent peu ancrés dans la population, le sujet restant assez technique pour le commun des mortels. Bien que des groupes de citoyens puissent être représentés dans les structures de projets, la plupart des gens ne connaissent pas l'existence de ces contrats. Dans certains cas, il semblerait que le manque d'intérêt de la société civile pour les projets d'agglomération pourrait s'expliquer par un manque de transparence et un déficit démocratique des organisations de projet mises en place. C'est un constat qui a été soulevé notamment en Suisse où les représentants des organes législatifs communaux et cantonaux se sont régulièrement plaints du manque de transparence des décisions prises par les structures de projets. Les décisions échapperaient ainsi au pouvoir des élus qui seraient mis devant le fait accompli au moment du débat sur les orientations budgétaires et sur le vote du budget annuel.

CONCLUSION

L'émergence des pratiques contractuelles entre l'État et les collectivités locales est liée aux nouvelles approches de gestion développées depuis les années 1980. Ces approches se sont traduites par un certain nombre de préceptes : décentralisation, réduction de la bureaucratie, simplification de la relation entre l'État et les régions, décloisonnement administratif, concertation entre les acteurs, etc. Constituant une forme autonome de planification, le contrat de territoire induit de nouveaux rapports fondés sur le dialogue entre les paliers de pouvoir (gouvernance multiniveau) tout en favorisant les échanges horizontaux entre les acteurs de ces différents paliers.

En pratique, les contrats de territoire ont entraîné de réels progrès sur le terrain. Ils ont permis d'améliorer le dialogue entre les États et les collectivités locales, ce qui représente dans bien des cas un pas important par rapport aux politiques antérieures menées par les gouvernements nationaux. Dans les collectivités, les contrats favorisent la concertation entre les acteurs et, grâce aux crédits mobilisés, permettent la mise en œuvre des projets dans des espaces fonctionnels pouvant dépasser les frontières politico-administratives traditionnelles, que l'on songe ici aux contrats de pays en France ou aux contrats d'agglomération en Suisse.

Cela étant, les contrats de territoire comportent aussi leurs limites. Ils n'abolissent pas complètement les chaînes de commandement traditionnelles ni les déséquilibres de pouvoir entre les acteurs du développement régional. En ce qui concerne la simplification de l'administration, ils n'ont pas réussi à mettre fin aux lourdeurs bureaucratiques qui caractérisent les relations entre les paliers de pouvoir, puisqu'ils nécessitent la mise en place de structures administratives assez complexes (conception par des groupes de concertation, négociation, reddition de comptes, évaluation, etc.). Enfin, peut-être plus préoccupant encore, les contrats de territoire manquent de lisibilité et souffrent d'un déficit démocratique. Ces critiques sont d'autant plus inquiétantes que ces contrats devraient normalement susciter la participation citoyenne et renforcer le processus démocratique à l'échelon local.

Comme n'importe quel outil de gestion, les contrats de territoire ne peuvent donc constituer l'unique solution aux défis complexes posés par le développement local et régional. Néanmoins, ils ont certainement généré suffisamment de gains pour que les États continuent à y recourir dans les années à venir. Dans ce contexte, il est pertinent de réfléchir à la manière dont le contrat de territoire pourrait être appliqué au Québec. L'État québécois, à cet égard, ne part pas de zéro et peut miser sur les structures existantes

⁴⁰ Gaudin, *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 167. L'auteur a également publié *Gouverner par contrat*, ouvrage de référence sur le sujet.

⁴¹ Voir entre autres le *Rapport d'information sur les orientations définies par le Gouvernement lors du CIADT de décembre 2003 sur l'avenir de la contractualisation État-régions*, <http://www.senat.fr/rap/r03-418/r03-4181.pdf>

et les expériences acquises, que l'on songe notamment aux contrats de ville conclus par le passé entre le gouvernement et les deux principales villes de la province, soit Québec et Montréal. Ailleurs au Québec, les conférences régionales des élus disposent d'une certaine expérience en matière de développement territorial intégré, elles qui conçoivent un plan quinquennal de développement dans lequel sont fixés les objectifs de la région en accord avec un ensemble de partenaires régionaux.

La région administrative québécoise se prête-t-elle au contrat de territoire ? Le choix peut paraître logique du point de vue de l'État, mais conviendra-t-il à tous les acteurs locaux dont le travail quotidien s'effectue bien souvent à plus petite échelle (municipalités, municipalités régionales de comté) ? Quoi qu'il en soit, les expériences étrangères montrent que pour avoir une chance de réussir le contrat de territoire doit se construire de manière ascendante (approche de type *bottom up*) et bénéficier d'un important soutien dans les collectivités locales. À cet égard, il n'existe peut-être pas de modèle unique de contrat qui conviendrait à l'ensemble des collectivités locales, mais la flexibilité ne constitue-t-elle pas, justement, l'un des atouts de ces contrats, qui peuvent être adaptés aux réalités locales et renégociés au fil des ans ? Espérons donc que la recherche saura continuer à déterminer les forces et les faiblesses de cette pratique de gouvernance pour y apporter les correctifs nécessaires, et ce, dans l'intérêt des collectivités locales.

BIBLIOGRAPHIE

- Communities and Local Government (Page archivée, consultée le 28 novembre 2012). *Local Area Agreements*, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.communities.gov.uk/localgovernment/performanceframeworkpartnerships/localareaagreements/>
- Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Page consultée le 28 novembre 2012). *Les CPER de 1984 à 2006*, <http://www.datar.gouv.fr/sites/default/files/datar/les-cper-de-1984-a-2006.pdf>
- Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Page consultée le 28 novembre 2012). *CPER 2007/2013 : orientations et domaines de contractualisation*, <http://www.datar.gouv.fr/cper-20072013-orientations-et-domaines-de-contractualisation>
- Gaudin, J.-P. ([1999] 2007). *Gouverner par contrat*, 2^e édition revue et augmentée, Paris, Presses de Science Po.
- Gaudin, J.-P. (2010). « Contrats », *Dictionnaire des politiques publiques*, 3^e édition actualisée et augmentée, Paris, Presses de Science Po, p. 164-171.
- Office fédéral du développement territorial ARE (Page consultée le 28 novembre 2012). *Évaluation de la politique des agglomérations de la Confédération 2002-2009 (Rapport final)*, voir plus particulièrement le chapitre 7 consacré aux projets d'agglomération, <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/>
- Office fédéral du développement territorial ARE (Page consultée le 28 novembre 2012). *Évaluation et suite de la politique des agglomérations (Rapport à l'intention du Conseil fédéral)*, <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/>
- Office fédéral du développement territorial ARE (Page consultée le 28 novembre 2012). *Villes et agglomérations*, <http://www.are.admin.ch/themen/agglomeration/index.html?lang=fr>
- OCDE (2007). *Régions et gouvernement central : des contrats pour le développement régional*, Paris, OCDE.
- OCDE (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*, Paris, OCDE.
- The Scottish Government (Page consultée le 28 novembre 2012). *Concordat between the Scottish government and the COSLA*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/923/0054147.pdf>

The Scottish Government (Page consultée le 28 novembre 2012). *Local Matters. Delivering the Local Outcomes Approach*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/344541/0114646.pdf>

The Scottish Government (Page consultée le 28 novembre 2012). *National Performance Framework*, <http://www.scotland.gov.uk/About/purposestratobj>

The Scottish Government (Page consultée le 28 novembre 2012). *Single Outcome Agreement*, <http://scotland.gov.uk/Topics/Government/local-government/delperf/SOA>

Urban Forum (Page consultée le 28 novembre 2012). *The Handy Guide to LAAs*, http://www.urbanforum.org.uk/files/ufpublic/handy_guide_to_laas.pdf



Les Cahiers de L'Observatoire ont été créés pour permettre la diffusion de travaux des chercheurs associés à L'Observatoire de l'administration publique.

Dans le cadre de leurs activités de recherche, ces chercheurs sont amenés à élaborer différents documents dont la forme, l'objet ou la finalité varient. Il peut s'agir de rapports de recherche, de conférences, d'études réalisées sur une base contractuelle, de chapitres de thèses ou de livres à venir, comme d'articles scientifiques en développement. Ces documents peuvent présenter un intérêt manifeste pour la communauté des chercheurs et des praticiens de l'administration publique.

L'axe principal de ces travaux est l'analyse comparée, préoccupation primordiale de L'Observatoire de l'administration publique.

INFORMATION

Danielle Landry

418 641-3000, poste 6574
danielle.landry@enap.ca

L'Observatoire de
l'administration publique
ENAP

555, boulevard Charest Est
Québec (Québec) G1K 9E5
Canada

www.observatoire.enap.ca