

Communauté urbaine de Bordeaux



Suivi et évaluation des contrats de co-développement

Quelques pistes de travail

a'urba.

agence d'urbanisme
Bordeaux métropole Aquitaine

Hangar G2 Bassin à flot n°1
Tél. : 33 (0)5 56 99 86 33

Rapport d'étude

24/06/09

quai Armand Lalande
Fax : 33 (0)5 56 99 89 22

provisoire/étape /définitif

BP 71 F-33041 Bordeaux Cedex
e-mail contact@aurba.org

Objet de l'étude

Alors que la première génération de contrats de co-développement est sur le point d'être signée, la Communauté urbaine de Bordeaux s'interroge sur leurs modalités de suivi. D'une durée de 3 ans, ces contrats visent « la convergence entre actions communautaires et communales » et « la mise en cohérence des objectifs d'agglomération et du projet de développement de chaque commune ».

Sur quoi peut-on apprécier cette convergence ? Comment ? Quand ?

L'a-urba propose ici d'identifier les bonnes questions à se poser en préalable à toute évaluation et d'autre part de révéler les mécanismes sous-jacents et nécessaires au succès du processus contractuel.



Équipe projet

Sous la direction de
Agnès Charouset

Équipe projet
Pierre Bussière
Anthony Boudant
Hélène Bucheli
Sylvain Charlier
Marie-Anne Clementi
Michaël David
Hélène Filleux
Emmanuelle Gaillard
Camille Garcelon



Sommaire

1 | Mise en œuvre des contrats de co-développement, suivi et évaluation

- 1.1 Les objectifs d'agglomération et leurs indicateurs de suivi
- 1.2 Le suivi des contrats de co-développement

2 | Approfondissements et nuances

- 2.1 Quoi évaluer ?
- 2.2 Pourquoi évaluer ?
- 2.3 Comment évaluer ?
- 2.4 Quand évaluer ?
- 2.5 Qui évalue, pour qui ?

3 | Des témoignages d'autres territoires

- 3.1 Le principe de co-élaboration : une « culture du dialogue »
- 3.2 L'engagement réciproque et la contrepartie : au cœur du processus contractuel
- 3.3 Le sens commun : un destin partagé
- 3.4 L'action communautaire : lisibilité et accessibilité pour tous
- 3.5 L'évaluation : une grande hétérogénéité de situations

Annexe



1 | Mise en œuvre des contrats de co-développement, suivi et évaluation

1 | Mise en œuvre des contrats de co-développement, suivi et évaluation

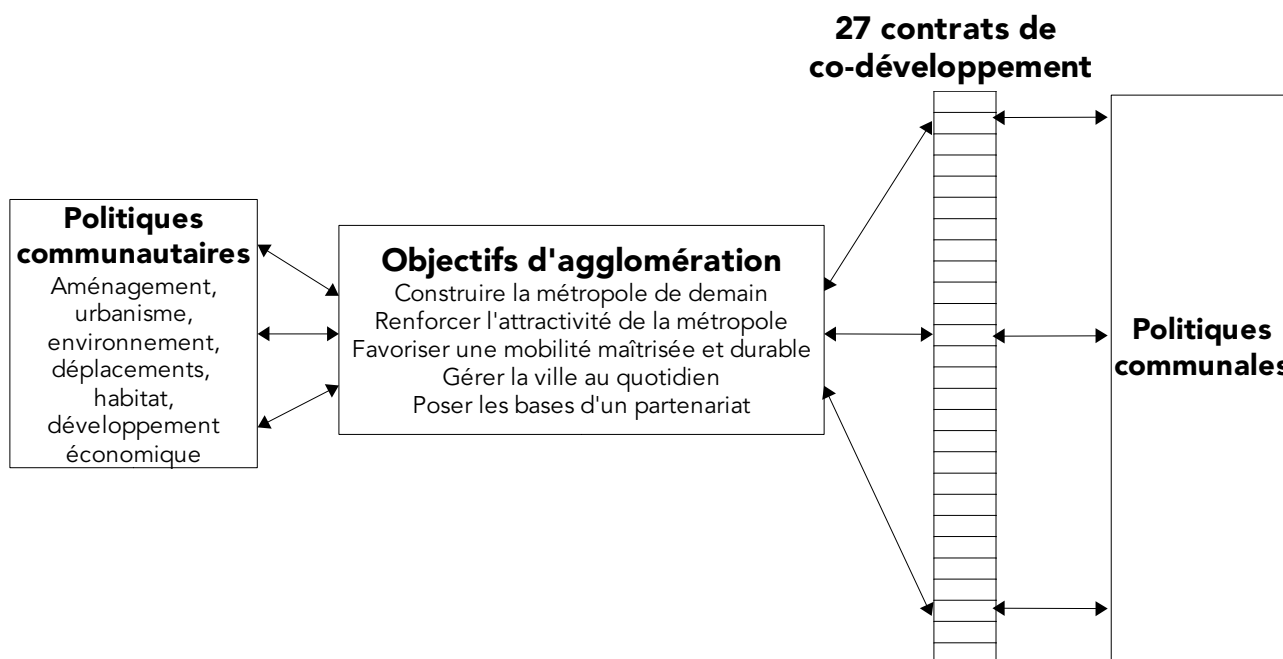
De 2002 à 2004, la décentralisation connaît un second souffle, avec notamment la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République française, qui pose le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales. De manière générale, la structure de l'Etat et ses modalités d'action sont en prise à une recomposition, qui s'inscrit dans le renouveau des cadres de l'action publique. Ainsi, le lancement officiel acté au 10 juillet 2007 de la Révision Générale des Politiques Publiques traduit la nécessité d'évaluer et d'accompagner ces mutations. Les contrats de co-développement, bien qu'ils concernent l'agglomération bordelaise, peuvent alors être resitués dans un tel contexte. La CUB, en lançant la première génération des contrats de co-développement, investit ces nouveaux terrains de l'action publique, et participe à son renouveau.

Les contrats de co-développement consistent en un partenariat négocié entre la Communauté urbaine de Bordeaux et chacune des 27 communes membres. Le contrat, d'une validité de 3 ans, porte sur les projets de territoire de chaque commune et leur déclinaison opérationnelle, lesquels doivent s'inscrire dans les objectifs communautaires.

Aussi, afin de prévenir toute ambiguïté, il convient de préciser dès maintenant le régime juridique auquel ces contrats sont soumis. La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, consacre l'autonomie fiscale des communautés urbaines. Conjointement, l'article 72 de la Constitution reconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales par leurs conseils élus, principe qui est réaffirmé à l'article L. 1111-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Ce principe est alors mis en oeuvre par le biais de la contractualisation entre les collectivités. Pourtant, le contenu de ces contrats n'est pas soumis à un régime juridique strict. Ils ne recouvrent pas de caractère obligatoire ou opposable, c'est-à-dire qu'ils ne créent pas d'obligation juridique impérative entre les deux parties. Aussi, il est délicat de situer ce type de contrats au sein des différentes typologies. Leur singularité, nous invite à les considérer, dans un premier temps, comme des actes sui generis, à savoir des contrats qui ne rentrent dans aucune des catégories du droit administratif. Ils relèvent en effet d'un montage contractuel, sans caractère obligatoire, ni possibilité a priori de sanction, entre deux échelles de l'administration territoriale. Aussi, ils peuvent être apparentés, dans un deuxième temps, à des actes administratifs mixtes. Ces actes comportent à la fois une dimension réglementaire, relevant du droit administratif, mais laissent aussi un espace ouvert à la négociation entre les deux parties. À cet égard, l'absence de caractère obligatoire n'empêche cependant pas un engagement réciproque sur des contreparties explicites. En l'absence donc d'un cadre juridique strict concernant la contractualisation entre les communes et la CUB, il semble pertinent de questionner la mise en oeuvre de ces contrats, plus particulièrement en ce qui concerne leur évaluation et leur suivi, et, en préparant, le cas échéant, leurs modalités.

1.1 | Les objectifs d'agglomération et leurs indicateurs de suivi

Les objectifs d'agglomération, approuvés en Conseil Communautaire en février 2009 « fixe[nt] les objectifs des politiques communautaires à l'horizon 2020 et opère[nt] une synthèse des projets à plus court terme. Il[s] [sont] la feuille de route des futurs contrats qui devront notamment préciser la contribution du projet de territoire de chacune des communes aux objectifs de l'agglomération ». Les objectifs et projets s'inscrivent dans le registre d'intervention de la CUB. Ils renvoient ainsi aux politiques sectorielles menées par la CUB.



L'exercice consistant à appliquer un indicateur de suivi à un objectif d'agglomération et à identifier les données à mobiliser s'est avéré peu concluant. Comment par exemple rendre compte de l'évolution du « recentrage de l'urbanisation et du renouvellement urbain » ou de la « prévention du risque économique » ? Les résultats de l'exercice sont présentés en annexe.

Si l'objectif est d'évaluer dans quelle mesure les projets communaux et intercommunaux se rapprochent des objectifs d'agglomération et comment la complémentarité entre les deux échelles s'organise, ne serait-il alors pas plus opportun de le faire via les observatoires mis en place dans le cadre du suivi des politiques sectorielles communautaires ?

1.2 | Le suivi des contrats de co-développement

L'évaluation doit également porter sur la force du lien entre les contrats de co-développement et les objectifs d'agglomération. Le préambule des contrats de co-développement rappelle que sont visées la « convergence entre actions communautaires et communales » et la « mise en cohérence des objectifs d'agglomération et du projet de développement de chaque commune ». En quoi et dans quelle mesure une action mise en œuvre dans le cadre des contrats de co-développement converge-t-elle vers les objectifs d'agglomération ?

L'article 8-3 des contrats précise même qu'il s'agit d'« évaluer les apports de la contractualisation dans la relation de la CUB avec la commune au vu des enjeux de proximité et des enjeux de cohérence du développement de l'agglomération ».

1.2.1 | Objet de l'évaluation

L'exposé présenté en première partie faisait un rapide panorama des recherches et théories formulées sur l'évaluation et le suivi. Il en ressort une nette distinction au sein même du processus d'évaluation entre évaluer :

- les enjeux : dans le cadre des contrats de co-développement, il s'agit de démontrer en quoi les enjeux identifiés à l'échelle communale et auxquels les orientations du projet de territoire de la commune répondent (article 5-1 des contrats : les grandes orientations), coïncident avec les enjeux d'agglomération et justifient une intervention communautaire ?
- les objectifs : cela consiste ici à analyser les projets identifiés comme prioritaires (article 5-2 des contrats : les projets prioritaires) et leurs déclinaisons opérationnelles (article 6 des contrats: la déclinaison opérationnelle 2009/2011) à la lumière des objectifs d'agglomération. Les actions communales sur lesquelles l'effort communautaire portera contribuent-elles à remplir ces objectifs ?

Les cinq enjeux communautaires adoptés par le Conseil Communautaire par délibération du 13 février 2009

- Équilibre du développement urbain et accès au logement pour tous
- Renforcement de l'attractivité économique
- Maîtrise et durabilité des mobilités et lutte contre le changement climatique
- Développement de l'écologie urbaine
- Instauration d'une nouvelle gouvernance

Les objectifs d'agglomération renvoyant aux enjeux pré-cités, également adoptés par délibération du 13 février 2009

- Accueil de plus de 100 000 habitants à l'horizon 2020, économie de l'espace, mixité des fonctions urbaines, diversification de l'offre d'habitat, dynamisation de la production de logement social, reconstitution des réserves foncières
- Équilibrage de l'offre économique, promotion économique
- Développement de l'offre en transport en commun, des modes doux et de l'intermodalité, amélioration de l'accessibilité
- Optimisation de la gestion des déchets ménagers, gestion durables des ressources et des risques, développement des énergies renouvelables, limitation des nuisances
- Renouvellement des modalités de débat et de décision, partenariat de proximité

Dans les faits, les enjeux et objectifs sont très fortement corrélés et leur distinction, tenue dans les contrats de co-développement, le sera tout autant durant la phase d'évaluation. Par ailleurs, le principe de démonstration de l'intérêt communautaire dans les projets communaux semble avoir présidé à l'élaboration des contrats et est donc déjà très largement démontré (article 5-3 des contrats : contribution des orientations et projets communaux aux objectifs d'agglomération). De ce fait, l'évaluation devrait donc concentrer ses efforts sur les points suivants :

- les moyens : il s'agit d'analyser la pertinence des moyens financiers et techniques (hauteur et ventilation) alloués à la réalisation des objectifs (article 6 des contrats : la déclinaison opérationnelle 2009/2011, les fiches-actions annexées aux contrats , article 7 des contrats : coopération technique et article 8-1 des contrats : modalités de financement/liens avec le PPI 2009/2013).
- les résultats : ils peuvent être de deux ordres :
 - les résultats effectifs d'une part. Les contrats prévoient à ce titre d'établir chaque année un bilan des réalisations et avancées de l'année précédente (article 8-2 des contrats : suivi et ajustement du contrat).
 - les résultats des contrats de co-développement dans leur envergure d'agglomération d'autre part.
- les impacts : si certains des impacts peuvent par avance être clairement formulés car attendus (nouvelle manière de travailler, évolution de la gouvernance, collaboration entre services, nouvelle perception institutionnelle ou citoyenne, etc...), des externalités (positives comme négatives) peuvent également intervenir, lesquelles sont par essence imprévisibles.

1.2.2 | Usage de l'évaluation

Le contenu et la forme du « rapport » d'évaluation dépendra fortement des destinataires. Les conclusions de l'évaluation sont-elles destinées à la CUB, aux communes ou aux deux ?

Les résultats seront-ils exposés en séance de travail avec d'autres acteurs du développement du territoire ? Qu'en sera-t-il de la gouvernance, telle que visée dans les objectifs d'agglomération (association des habitants) ?

1.2.3 | Temporalité de l'évaluation

Les contrats prévoient un bilan tous les ans et une « évaluation générale de la démarche de contractualisation » à l'issue des trois ans (article 8-3 des contrats).

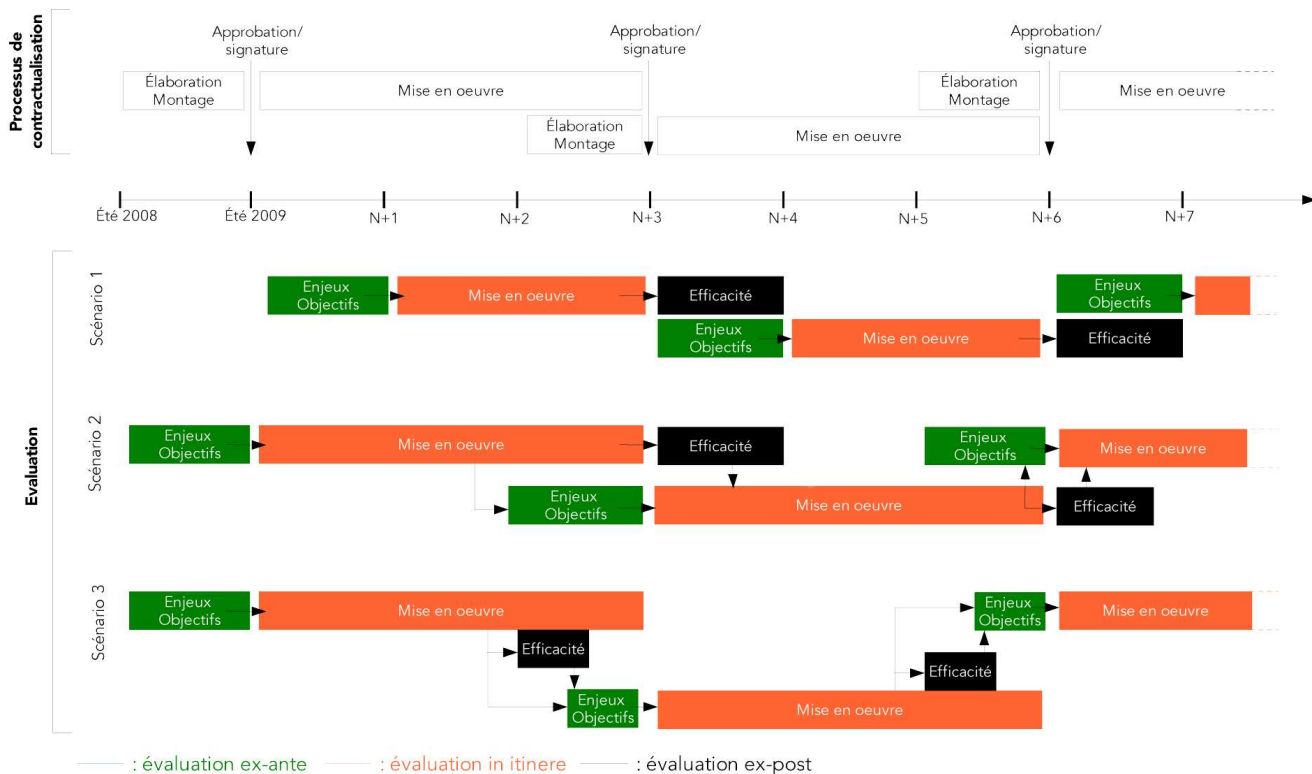
Si ce bilan coïncide logiquement avec la durée du contrat, c'est un délai très court dans le cycle de l'aménagement, les actions faisant l'objet de la contractualisation pouvant nécessiter davantage de temps dans leur mise en œuvre ou pour produire leurs premiers effets.

Au-delà de la durée, le cycle des contrats induit des « chevauchements » entre processus de contractualisation et évaluation mais également, au sein du processus d'évaluation. Le graphique ci-après rend compte des différents scénarios possibles, en fonction des moyens et calendriers mis en œuvre.

Quelque soit l'option technique choisie, elle induit de mobiliser les trois formes d'évaluation :

- l'évaluation ex-ante ;
- l'évaluation in itinere pour le suivi de la mise en œuvre ;
- l'évaluation ex-post, sorte de bilan pour préparer les suivants.

Articulation entre temps de contractualisation et de l'évaluation



1.2.4 | Faisabilité de l'évaluation

À ce jour, les objectifs d'agglomération sont formulés de manière assez hétérogène selon la thématique considérée. Il s'agit parfois d'objectifs quantifiables, parfois d'ambitions politiques assez générales, dont l'évaluation ne sera pas chose facile dans la mesure où le contenu opérationnel n'est pas fixé. Préciser les objectifs d'agglomération, les décliner en actions de mise en œuvre, pourrait permettre une évaluation plus fine et plus précise. Établir les critères de mise en œuvre des objectifs d'agglomération reste difficile et nécessite sans doute de procéder de deux façons :

- soit se reporter sur le suivi des politiques sectorielles mises en place par la CUB (PLH, etc...) ;
- soit se reporter à leur déclinaison opérationnelle dans les contrats de co-développement eux-mêmes.

En annexe, un travail d'approche technique illustre ces propos.



2 | Approfondissements et nuances

2 | Approfondissements et nuances sur l'évaluation

Ces dernières années, suite aux politiques successives de décentralisation, l'évaluation de l'action publique s'est peu à peu imposée comme un outil essentiel d'accompagnement et d'ajustement. Dans un mode de gouvernance basé sur la contractualisation entre des partenaires pluriels, l'évaluation est l'outil qui doit permettre l'émergence d'un débat. Ainsi, le lancement par la CUB des contrats de co-développement cadre parfaitement avec le renouveau de l'action publique, et invite à se pencher sur l'évaluation. Cet outil devient un enjeu majeur dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques communautaires et communales. Toutefois, la notion d'évaluation interroge sur plusieurs points.

D'abord se pose la question de son utilité et des objectifs qu'elle peut prétendre atteindre, tout comme celle du cadre de l'évaluation (champ d'action, objet, méthode à employer)... L'évaluation doit-elle être quantitative et/ou qualitative ? Quels indicateurs peut-elle mobiliser ? À qui peut-on la confier : aux élus, à des experts, aux techniciens de la CUB ? Quel est le moment de l'évaluation ?

La présente note, sans prétendre à l'exhaustivité, vise ainsi à questionner les contours techniques de ce suivi ou de cette évaluation.

2.1 | Quoi évaluer ?

Alors que la CUB met en place une démarche de co-développement avec ses communes membres, la première question qui surgit est celle des limites de la politique qui est évaluée.

Le premier enjeu est donc de définir les contours de l'objet qui est soumis à l'évaluation. Cette étape indispensable participe aussi à la définition de ce qu'est l'évaluation, en posant la question suivante : quel est le champ de la politique publique évaluée ? La documentation nous fournit alors deux pistes :

- évaluer sur la base d'un territoire ;
- évaluer sur la base d'une thématique.

Ces deux dimensions constituent en effet une étape décisive, dans la mesure où il s'agit de définir le cadre théorique et territorial de l'évaluation ; elle s'avère compliquée et rare dans le cas des contrats de co-développement car le cadre est à la fois communautaire et communal (plusieurs territoires) et transversal (plusieurs thématiques). Mais, l'une et l'autre de deux dimensions mobilisées conjointement, peuvent offrir un large panel de combinaisons, en alternant les échelles et les thématiques. Dans la mesure où l'évaluation est un outil complexe et délicat à manier, la définition de ce qui est évalué, sans pour autant adopter une démarche rigide, reste une étape indispensable.

L'objet une fois défini, il faut se pencher un peu plus avant sur ce qui est évaluable. Cette liste, non exhaustive, s'inspire largement de la documentation scientifique et institutionnelle sur l'évaluation, et entend présenter les grands axes que peut emprunter cette démarche :

- évaluer les enjeux : il s'agit alors de définir les principales problématiques territoriales et thématiques qui structurent le champ des contrats de co-développement dans le contexte communautaire ;
- évaluer les objectifs : cette étape de l'évaluation s'incarne ici dans l'élaboration des objectifs d'agglomération de la CUB ;

- évaluer les moyens : sous-entendus moyens financiers, mais pourquoi pas aussi en ingénierie aussi. Il s'agit plus généralement des ressources ;
- évaluer les résultats de l'action publique : il s'agit ici de mettre en évidence les résultats des contrats de co-développement, en ayant notamment recours à la comparaison entre ceux-ci et les objectifs communautaires ;
- évaluer les impacts : c'est sans doute une des étapes les moins évidentes à formuler à ce stade (retombées induites, perception institutionnelle, citoyenne, etc. ?).

2.2 | Pourquoi évaluer ?

Cette partie pose la question de la pédagogie et du partage d'une telle démarche. C'est un lieu commun que de rappeler que dans la mesure où toute évaluation a recours à des indicateurs, elle mobilise des connaissances techniques, qui relèvent de l'expertise.

En tant qu'outil d'ajustement de l'action publique, elle revêt un caractère quelque peu normatif, et peut alors sembler être un contrôle, d'autant plus qu'elle concerne deux échelles territoriales communales et communautaires. Mais là où le contrôle appelle une sanction, qui clôt tout débat, l'évaluation fait précisément l'inverse. Un de ses objectifs est bien de permettre l'émergence d'un débat, pluriel et constructif, sur la pertinence de l'action publique. Le défi, dans le cas présent, est de montrer que l'évaluation permet d'ouvrir de nouvelles perspectives d'accompagnement et d'ajustement des politiques publiques.

La difficulté d'évaluer réside dans le fait qu'il faille se pencher en détail sur les mécanismes à l'œuvre dans les politiques publiques et suppose une grande transparence et lisibilité. Ainsi, évaluer, dans une dynamique constructive, c'est non seulement ouvrir l'action publique sur elle-même, mais aussi la donner à voir à l'ensemble des acteurs concernés. En favorisant l'émergence d'un débat contradictoire et pluriel, l'évaluation accroît sans doute la légitimité de l'action publique. C'est bien l'esprit de co-construction, co-développement et co-responsabilité lié à ces contrats, dans la mesure où la dimension réflexive est partie prenante dans la démarche de la CUB.

Enfin, l'évaluation, pour autant qu'elle permette un ajustement pertinent des politiques publiques, tend à une meilleure allocation des dépenses. L'enjeu et les risques perçus par les protagonistes sont là : les coûts liés à la mise en place d'une évaluation doivent être justifiés par les avantages que cette pratique laisse espérer. Étant donné qu'une évaluation correctement menée permet de réajuster les politiques publiques, et par là leurs budgets, cela participe, sur le moyen terme, à une meilleure répartition des ressources et des moyens. Sur le long terme, elle permet même d'envisager des redéploiements budgétaires.

2.3 | Comment évaluer ?

La question de la méthode à adopter est décisive car elle embrasse plusieurs dimensions.

La documentation de référence fournit bien évidemment une multitude d'exemples, qui ne peuvent être ici tous évoqués. Pourtant, un consensus se dégage autour de quatre principes qui structure l'évaluation :

- présenter des objectifs et des moyens à la mesure des enjeux énoncés ;
- mettre en place des moyens qui répondent aux objectifs visés par le programme ;
- mesurer l'écart entre l'objectif et les résultats ;
- déterminer si les moyens financiers ont été alloués de manière optimale.

En conséquence, se pose la question des indicateurs. Avant d'évoquer la pertinence d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs, la problématique théorique du référent doit être soulevée. Pour citer le rapport Viveret, « évaluer une politique publique, c'est former un jugement sur sa valeur. ». Or, pour effectuer ce jugement, pour comparer, il est nécessaire de disposer d'un référent et d'un référé. Ce référent peut alors s'incarner dans un objectif déclaré et chiffré de la politique publique. Cette approche consiste à confronter les objectifs espérés aux objectifs atteints, et ce dans un cadre temporel qui, de même que l'objet évalué, est défini auparavant. Il va de soi que l'objectif « idéal » est rarement atteint, mais encore une fois, l'évaluation peut permettre d'un redéfinir les contours. En marge de ce référent « idéal », les techniques du management anglo-saxon, issues du monde de l'entreprise, proposent une approche assez intéressante de l'évaluation : le benchmark. Grossièrement traduite, cette notion recouvre toute analyse comparative, en prenant notamment pour référent les meilleures performances atteintes dans un domaine spécifique. Cette approche, dont on peut nuancer la pertinence dans la mesure où elle concerne le monde de l'entreprise, a le mérite de substituer à un référent absolu, un référent déjà atteint. Malgré l'opposition qui semble se dégager entre ces deux perspectives, l'une pragmatique et l'autre plus idéaliste, il peut apparaître pertinent d'adopter une démarche mixte et souple dans la construction d'un tel référent, et qui respecte les spécificités de chaque territoire.

Une fois le référent construit, plusieurs types d'indicateurs d'ordre quantitatifs et qualitatifs, sont mobilisables. À cet égard, quelques pistes d'élaboration et de sélection de ces indicateurs sont fournies par les ouvrages de référence. Avant toute chose, un indicateur reste un moyen, un outil, et ne constitue par une fin à atteindre. Cette précision essentielle évoquée, on peut ici détailler les critères requis pour l'élaboration d'un bon indicateur :

- il est en rapport avec une question précise ;
- c'est une variable qui sert à l'ajustement ;
- il s'inscrit dans un réseau d'échelles ;
- il est dynamique et permet d'effectuer un suivi temporel ;
- il tend à synthétiser le plus justement possible la diversité du réel.

Ainsi, la construction d'un indicateur reste une étape essentielle. Bien effectuée, elle autorise une évaluation pertinente, ayant recours à des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, qui demeurent une ressource essentielle. L'élaboration d'un cahier des charges devient alors une étape essentielle afin de susciter les adhésions et de garantir la pertinence du dispositif.

2.4 | Quand évaluer ?

L'évaluation s'articule selon une dimension territoriale et thématique, mais aussi temporelle. Alors existe-t-il un moment particulièrement opportun pour mener une évaluation ? Il est en effet possible d'isoler trois temps structurants de l'évaluation, qui s'inscrivent dans un cadre théorique :

- l'évaluation ex-ante : elle intervient en amont de la mise en œuvre de la politique, parfois même conjointement à son élaboration. Elle nécessite d'abord de définir une mesure initiale de l'objectif. En ce sens, il s'agit plus d'un point d'arrêt, qui permettra par la suite de bâtir la comparaison. Elle a aussi pour objectif de mettre en lumière les risques et les obstacles éventuels qui pourraient contraindre l'action publique, afin de les encadrer et de les minimiser ;
- l'évaluation ex-itinere : elle prend place lors de la mise en œuvre de la politique. Cette évaluation intermédiaire permet de tirer les premiers enseignements d'une politique publique, afin de formuler des propositions d'améliorations et de réorientations ;
- l'évaluation ex-post : elle se déroule après les impacts finaux de la politique menée. Elle vise à mettre en perspective les objectifs atteints par rapport aux objectifs initiaux. Elle permet de dresser un bilan global d'une politique publique, et éventuellement de dégager des pratiques et des théories d'action efficaces.

La distinction théorique entre ces trois moments peut paraître, à juste titre, quelque peu artificielle et rigide, d'autant plus que la question se pose dans une double temporalité : les contrats de co-développement ont une durée de 3 ans dans un contexte d'objectifs à 10 ans.

Toutefois, ces trois moments permettent de rappeler l'intérêt de la mise en place d'une évaluation continue, répondant à un calendrier qui peut être le reflet du processus dynamique que visent les contrats de co-développement.

2.5 | Qui évalue, pour qui ?

Ces deux dernières questions concernent les acteurs de l'évaluation, et les destinataires. Car la mise en place d'un cahier des charges, aussi détaillé soit-il, ne peut faire l'économie d'un dispositif destiné à piloter l'évaluation.

Un comité de pilotage, en charge de la maîtrise d'ouvrage de l'évaluation, trouve souvent sa déclinaison opérationnelle dans une instance technique et administrative, chargée elle de la mise en œuvre.

En partant du principe d'un mode de gouvernance axé sur le contrat, il paraît évident que les différentes parties du contrat trouvent leur place au sein du comité de pilotage.

Mais précisons ici les termes, car cette notion de pilotage peut comporter quelques ambiguïtés.

L'évaluation fait donc l'objet d'un débat sur ses moyens et ses limites. Cette instance (le comité de pilotage) a pour objectif d'initier, de concevoir, et d'arrêter les termes qui structureront l'évaluation. Si les signataires du contrat, les élus, trouvent logiquement leur place au sein de ce comité, la question de son élargissement à d'autres acteurs (privés, associatifs, etc.) est à débattre.

L'expérience de la ville de Villeurbanne peut être ici présentée. Cette ville a lancé en 1996 une évaluation s'étalant sur une période de 3 ans, dans le cadre du contrat de ville. Dans la mise en place de cette opération, d'autres acteurs sont intervenus, tels que les représentants des habitants au conseil de quartier et des agents techniques municipaux. Aux yeux du chef de projet, Michel Peissey, cette ouverture de

l'évaluation a contribué à créer une « culture de la méthode ». Dans la même perspective, ce comité peut aussi être composé de personnalités qualifiées, d'experts privés ou publics, dans tel ou tel domaine, ayant trait aux politiques menées. Le pilotage par la méthode est aussi la démarche adoptée par le GIP – GPV de la Rive droite.

Ces deux exemples, peu ou pas développés ici, permettent tout de même de soutenir deux aspects de l'évaluation.

En premier lieu, l'ouverture de celle-ci à la société civile. Cela suppose d'une part que l'objet soit suffisamment concret pour être identifiable. D'autre part, cela entraîne des contraintes certaines sur le plan de l'organisation notamment. Car cette ouverture nécessite de la part des pouvoirs publics un investissement en termes de communication et de pédagogie vis-à-vis des habitants. Mais si les difficultés sont accrues, cet élargissement à d'autres acteurs, pour autant qu'il ait un sens, permet aussi de « dépasser les clivages et les sensibilités politiques », de susciter un débat citoyen participatif, et donc – a priori – de renforcer la légitimité de l'action publique.

Ensuite, la mise en œuvre de l'évaluation, qui est en fait une traduction opérationnelle des décisions du comité de pilotage, peut être prise en charge de différentes façons. Cela peut prendre la forme d'un comité technique, lieu de méthodologie, de débats voire d'arbitrage. Il semblerait que le mode le plus communément répandu soit un binôme composé d'un groupe en interne (services de la CUB – quid des communes ? –) et d'un appui issu de cabinets d'experts spécialisés, privés ou publics. Cette méthode croisée est présentée comme vertueuse car elle cultive une distance critique par rapport à la conduite des actions. Ce jeu de visions complémentaires et objectivées vis à vis des politiques mises en œuvre, permet d'envisager ces dernières dans leur totalité, et ainsi, autorise une homogénéité de leur traitement.

Finalement, la question des acteurs de l'évaluation met à jour la complexité d'une telle pratique. Cette coopération, qui associe à la fois le pouvoir politique, les techniciens administratifs et éventuellement des experts privés, voire les habitants, s'inscrit tout à fait dans la démarche de co-responsabilisation et de co-élaboration mise en avant dans les contrats de co-développement.



3 | Témoignages d'autres territoires sur les expériences de contractualisation

3 | Témoignages d'autres territoires sur les expériences de contractualisation

Dans le cadre de l'appui à la démarche des contrats de co-développement, l'a-urba a fait appel au réseau des agences d'urbanisme pour s'intéresser à d'autres expériences de contractualisation intercommunale. Cette démarche d'enquête par entretiens ne vise pas à dresser un tableau comparatif des pratiques mises en œuvre sur d'autres territoires, la motivation étant plutôt de fournir un complément d'informations à la CUB, présenté ici sous la forme d'une synthèse descriptive et analytique, qui tend à mettre en lumière différentes expériences de ce mode de gouvernance.

Sept agences d'urbanismes ont été sollicitées au vu de leur expérience en la matière : Lille, Lyon, Nancy, Toulouse, Reims, Rennes, l'IAU Ile-de-France.

Il s'agit ici de territoires hétérogènes, avec une histoire particulière et des dynamiques différentes. Les expériences de contractualisation ne sont pas toujours aussi transversales que celle de la CUB car elles concernent le plus souvent uniquement, l'habitat ou les déplacements. Pour autant, cela ne semble pas invalider la démarche comparative, dans la mesure où il s'agit justement de dépasser ces diversités, pour dégager quelques « principes directeurs » apparus au cours de l'enquête.

3.1 | Le principe de co-élaboration : une « culture du dialogue »

Ce premier principe est sans aucun doute celui qui a été le plus mis en avant au cours des entretiens, de manière unanime.

Une élaboration conjointe en amont...

C'est d'abord sur le travail en amont que ce principe d'élaboration conjointe et commune est apparu. Ainsi, la nécessité d'élaborer ensemble un PLU à l'échelle communautaire, intégrant un PLH et un PDU, a toujours été évoquée. Mais ce travail de concert entre les communes a aussi été envisagé sous un angle moins technique, à savoir une définition à l'échelle communautaire de plusieurs objectifs visant à développer l'agglomération.

...qui soutient l'intérêt communautaire : le principe « gagnant/gagnant »

À cet égard, les contrats sont apparus comme un outil privilégié pour que les différentes communes participent à la construction de l'intérêt communautaire, et comme son support le plus efficace. L'instauration d'habitudes de travail en commun a semblé être le meilleur moyen d'établir le principe du « gagnant/gagnant ».

Cette élaboration commune illustre bien la dynamique de la démarche de co-développement de la CUB. Dans la mesure où les communes sont impliquées dans le processus décisionnel en amont, elles semblent plus enclines à soutenir et à mettre en œuvre le projet communautaire. Pour autant, les entretiens ont aussi mis en évidence la nécessité d'accepter que ce processus contractuel prenne du temps (plusieurs années), et se perfectionne au fur et à mesure, avant de devenir une pratique implantée.

3.2 | L'engagement réciproque et la contrepartie : au cœur du processus contractuel

La question de l'articulation des différentes échelles, et des problématiques spécifiques qui s'y rattachent, a été posée au cours des entretiens. Les réponses apportées ont presque toutes fait ressortir le bien-fondé d'engagements réciproques entre les deux parties.

Des déclarations de principe...

Le premier obstacle soulevé lors des entretiens a été celui des déclarations d'intentions. En effet, les communes peuvent être amenées à s'engager sur des principes, certes fédérateurs, mais dont la mise en œuvre aurait été laissée à leur discrétion. La notion de contrepartie a donc souvent été mise en avant.

...à la mise en place de contreparties : Rennes et Toulouse

La communauté d'agglomération de Rennes, dans le cadre de son contrat d'agglomération, a organisé une contrepartie obligatoire au financement : la construction minimum de 6 % de nouveaux logements sociaux par an sur la base du parc de 2003. Ainsi, cette contrepartie est un principe fondateur de ces contrats.

La communauté urbaine de Toulouse reconnaît aussi ce principe de contrepartie, dans le cadre des contrats d'axes. Ici, ils ne se structurent pas autour de la question financière, mais semble plutôt relever d'un échange de bons procédés : la communauté fournit à la commune un TCSP. En échange, cette dernière s'engage à construire des logements, pouvant accueillir un seuil de population préalablement défini, dans les corridors de déplacements et autour des stations.

Ces deux modalités de la contractualisation pourraient faire écho au principe de gagnant/gagnant évoqué plus haut, pour se décliner ici sur celui du donnant/donnant...

3.3 | Le sens commun : un destin partagé

Reconnaître l'hétérogénéité des territoires...

La question structurelle des intercommunalités a été évoquée lors des entretiens. À cet égard, la communauté urbaine de Lyon illustre bien le propos : la ville centre, qui compte la plus large population avec plus de 450 000 habitants, et la plus petite commune périphérique qui atteint à peine les 2 400 habitants. De tels écarts démographiques et territoriaux entraînent une grande hétérogénéité de situations, de préoccupations et de politiques publiques locales.

...pour en respecter les particularités

Face aux écarts territoriaux, les entretiens ont fait ressortir la prise en compte des spécificités de chaque commune. Ainsi, il s'est agi de considérer les capacités de chacune des communes, afin qu'elles puissent fournir un « effort à leur mesure », même dans le cadre d'un destin partagé et surtout quand les retombées en termes d'aménagement et d'urbanisme dépassent la stricte échelle communale. À cet égard, la co-élaboration des contrats est apparue peu à peu comme le moyen privilégié de résorber, sinon de minimiser, ces déséquilibres territoriaux.

3.4 | L'action communautaire : lisibilité et accessibilité pour tous

La question d'une « culture du dialogue » est revenue dans les entretiens.

Le principe de transparence entre les partenaires

En premier lieu, c'est la transparence, particulièrement au niveau des effets des politiques communautaires, qui a été mise en avant. Dans la mesure où il s'agit d'impulser et de pérenniser une démarche de co-développement, il est apparu pertinent de montrer le plus concrètement possible à chacun des partenaires les impacts positifs des politiques mises en place.

Le principe de lisibilité pour les habitants

Cette question de la lisibilité des politiques communautaires est aussi apparue en ce qui concerne les habitants. Les entretiens ont en effet mis en avant la nécessité de mettre en place une stratégie de communication vis-à-vis des habitants, afin qu'eux-mêmes puissent saisir les bénéfices d'une telle démarche : ateliers-débats réunissant les différents acteurs, campagne de communication autour des projets in situ...

Ces stratégies de communication ont toutes été déployées pour la transparence et la lisibilité de l'action publique communale et communautaire, tant vis-à-vis des institutions que des habitants. Ces deux exigences peuvent apparaître contraignantes. Pourtant, les entretiens ont fait ressortir les retombées positives qui peuvent découler d'une bonne communication entre les acteurs du développement territorial et les citoyens. Il s'agit en effet de montrer à tous les bénéfices d'une démarche partenariale et concertée. Les dispositifs mis en place par Rennes Métropole semblent à cet égard constituer des pistes de réflexion intéressantes.

3.5 | L'évaluation : une grande hétérogénéité de situations

Le rôle des agences d'urbanisme dans la démarche de suivi et d'évaluation a aussi été évoqué au cours des entretiens. Outre l'hétérogénéité des situations, il en est ressorti qu'il s'agit plus d'un simple suivi assuré par les différents observatoires. La démarche relève donc plus de la « veille territoriale », en mobilisant les différents observatoires, plutôt que d'une évaluation combinant une dimension stratégique et prospective. Toulouse et Rennes constituent deux exemples de cette démarche de suivi pouvant être effectuée par les agences.

La « veille territoriale » de l'agglomération toulousaine

L'agence de Toulouse effectue une mission de suivi et de veille des impacts environnementaux et de veille stratégique des dynamiques urbaines afin d'élaborer son PLH et son PDU. Pour effectuer un tel travail, l'agence a principalement recours aux outils que sont les observatoires, à savoir l'observatoire dynamique des évolutions urbaines, sociales, économiques et environnementales, l'observatoire urbain de l'agglomération toulousaine et l'observatoire urbain et d'aménagement du territoire de l'aire urbaine toulousaine. Ces trois observatoires permettent alors, par une mise en perspective de leurs travaux réciproques, d'assurer une mission de veille et d'évaluation à l'échelle de l'agglomération.

Un suivi à l'échelle de la politique sectorielle : Rennes

L'agence de Rennes effectue quant à elle le suivi d'une politique sectorielle, celle de l'habitat. Pour ce faire, elle mobilise aussi l'outil qu'est l'observatoire foncier. Ce dernier est complété par une batterie d'indicateurs, qui participe à l'élaboration d'un baromètre du développement durable. Ce baromètre comprend, entre autre, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, des données démographiques, et une enquête sur les revenus des ménages. Une différence émerge par rapport à Toulouse : l'agence de Rennes effectue ce suivi en combinant deux échelles, celle des Zones d'Aménagement Différé (ZAD), et celle, plus large, de l'agglomération. En marge de cette mission de suivi, on peut évoquer ici, la mise en place par Rennes Métropole, d'une évaluation du financement du logement social.

Force est de constater l'hétérogénéité des territoires. Or, afin de rendre compte de cette hétérogénéité, les observatoires demeurent à ce jour les outils les plus pertinents dans la mesure où ils permettent une mise à jour régulière de l'information, ceci de façon pérenne et à toutes les échelles. L'ambition de ce travail étant d'autoriser un ajustement régulier et pertinent des objectifs et des moyens.



Annexe | Objectifs d'agglomération pour les contrats de co-développement, indicateurs de suivi et données mobilisables

Sur la base du document approuvé en Conseil Communautaire en février 2009 déclinant les objectifs d'agglomération en indicateurs de suivi, l'a-urba a tenté de formuler les données mobilisables susceptibles de traduire ces indicateurs et de proposer un avis technique sur la faisabilité de cette évaluation.

À ce jour, ces objectifs sont d'ordre général et ne sont pas tous déclinés en indicateurs de suivi. Pourtant, c'est bien la mise en œuvre de ces actions qu'il faudra à terme interroger.

Ainsi, devant les différents stades de maturité des indicateurs proposés (objectif, objectif quantifié ou indicateurs), l'exercice a généré une très grande hétérogénéité dans les réponses apportées, dont la présente annexe témoigne.

Un travail similaire pourra être réalisé sur la base des 27 contrats, une fois leur aboutissement confirmée.

Construire la métropole de demain

Document approuvé par la CUB		Avis technique de l'a-urba		
OBJECTIFS D'AGGLOMERATION	FORMULATION DES INDICATEURS DE SUIVI	DONNEES A MOBILISER	MISE A JOUR DES DONNEES	ECHELLE DES DONNEES
Construire la métropole de demain				
Promouvoir une agglomération proche et solidaire	• évolution de la densité urbaine	construction neuve DOC DRE	annuelle	adresse
	• évolution de l'étalement urbain	construction neuve DOC DRE	annuelle	adresse
	• évolution du dynamisme démographique	recensement rénové INSEE	annuelle	commune
Valoriser la diversité de nos paysages	• 50% d'espaces naturels et agricoles	occupation du sol BD ortho	tous les 4 ans	parcelle
	• nombre de projets montés	CUB		projet
- diversifier l'offre d'habitat et dynamiser la production de logement social	• suivi de l'évolution du % de logements sociaux	inventaire SRU DDE	annuelle	adresse
	• respect calendrier PPI			
	• suivi des objectifs PLH/PCS par commune	construction neuve DOC DRE construction de LLC CUB/DDE	annuelle	adresse et commune
- reconstituer les réserves foncières	• accroître le % des réserves foncières			
	• recentrer l'urbanisation et le renouvellement urbain	DOC géolocalisées permis de démolir	annuelle annuelle	adresse adresse
Accompagner la métropolisation de l'agglomération				

L'objectif « construire la métropole de demain » se situe à la croisée de plusieurs thématiques et se décline en deux grands volets.

Promouvoir une agglomération proche et solidaire et valoriser la diversité de nos paysages

Tout d'abord est affichée la volonté d'aller vers une métropole dense qui limite l'étalement urbain et où les espaces naturels et paysagers sont protégés et mis en valeur. Le suivi territorialisé de la construction neuve est un premier élément qui permet d'évaluer la prise en compte de cet objectif. Ainsi pourra être évaluée la part de la construction neuve dans les espaces prioritaires (espaces préférentiels pour l'accueil de l'habitat définis dans le PLH, corridors TC...). Ce suivi peut s'appuyer sur les DOC (déclarations d'ouverture de chantier) géolocalisées¹.

Le croisement entre type de construction (au sens de la forme urbaine) et droits à construire définis dans le PLU permet d'évaluer l'optimisation de ces droits.

Accompagner la métropolisation de l'agglomération

La métropole de demain devra répondre aux besoins des habitants aussi bien en termes de besoins essentiels (et notamment en ce qui concerne l'habitat) qu'en termes de grandes fonctions métropolitaines.

En matière d'habitat, des outils de suivi des politiques existent déjà à travers l'observatoire du PLH. Cet observatoire est décliné en plusieurs productions avec notamment un bilan annuel de la situation de l'habitat dans la CUB et des fiches communales statistiques à la fois bilan et outil de mise en œuvre du PLH. Cet observatoire contient évidemment des indicateurs-clefs sur le parc de logements et sur la production aussi bien sur le parc dans sa globalité que sur le parc de logements conventionnés. Ces éléments sont mis en perspective par rapport aux objectifs de production de logements définis dans le PLH. Outre la production de logements,

¹ À condition que les difficultés liées à cette base de données soient dépassées (à voir...)

cet observatoire contient aussi des éléments de suivi sur les politiques de rénovation urbaine et de revalorisation du parc ancien.

Les projets phares destinés à accompagner la métropolisation de l'agglomération (Bordeaux Euratlantique, projet Arena, Agglocampus, Haut débit pour tous), doivent faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation spécifique qui ne peut se limiter à la définition de quelques indicateurs statistiques, si ce n'est le % d'avancement du projet.

Ces deux volets sont soumis à un préalable indispensable qui est la maîtrise du foncier. Il y a donc un objectif affiché d'accroître des réserves foncières, notamment dans les secteurs prioritaires (corridors TC, intra-rocade, centres bourgs, gares et pôles inter-modaux...). Le suivi de cette politique ambitieuse ne peut se faire qu'en lien avec la mise en place de l'observatoire foncier.

Renforcer l'attractivité de la métropole

Document approuvé par la CUB		Avis technique de l'a-urba		
OBJECTIFS D'AGGLOMERATION	FORMULATION DES INDICATEURS DE SUIVI	DONNEES A MOBILISER	MISE A JOUR DES DONNEES	ECHELLE DES DONNEES
Renforcer l'attractivité de la métropole				
Renforcer la compétitivité de notre économie				
- <i>développer et consolider les filières structurantes de l'agglomération</i>	• évolution des emplois privés par type d'entreprise et par secteur d'activité	UNEDIC	annuelle	commune
- <i>prévenir le risque économique</i>	• évolution de l'emploi	UNEDIC CLAP	annuelle	commune
- <i>encourager le développement des filières émergentes</i>	• suivi de la création d'entreprises tertiaires et des centres de décision	CCIB SIRENE	mensuelle pour CCIB, annuelle pour SIRENE	commune
- <i>renforcer la promotion économique</i>	• nombre de chercheurs/structures R&D et par secteur d'activité	Pôle de recherche de l'enseignement supérieur		université
Promouvoir l'économie de proximité				
- <i>améliorer l'accueil des entreprises dans le respect de l'environnement</i>	• production de foncier économique • taux de couverture offre CUB/besoins exprimés	CUB BRA observatoire des ZA de l'a'urba		
- <i>renforcer le tissu économique diffus</i>	• suivi de la création de TPE	CCIB SIRENE	mensuelle pour CCIB, annuelle pour SIRENE	commune
- <i>soutenir l'économie sociale et solidaire</i>	• nombre d'heures d'insertion et d'emplois générés par les clauses sociales			
- <i>maintenir le commerce de proximité et maîtriser l'urbanisme commercial</i>	• progression des grandes et moyennes surfaces • suivi des autorisations d'implantation nouvelles	CCIB CCIB	pôle commercial pôle commercial	

Renforcer la compétitivité de notre économie

• Développer et consolider les filières structurantes de l'agglomération

L'évaluation de cet objectif passe avant tout par le suivi de l'emploi salarié privé (données UNEDIC, mise à jour annuelle). Cet indicateur permettra de suivre les différents secteurs d'activités et d'identifier ceux qui devront bénéficier d'un soutien pour garantir leur développement. Par ailleurs, il serait intéressant de prendre en compte l'emploi généré par la haute technologie (Fichier UNEDIC – traitements a'urba).

L'analyse des données financières des entreprises est elle aussi essentielle afin d'avoir des informations en terme de création de richesse sur le territoire communautaire. La CUB dispose d'éléments en la matière grâce aux fichiers de taxe professionnelle. La base de données ASTREE fournit également des indicateurs sur la situation financière des entreprises.

La bonne santé des pôles de compétitivité est elle aussi un élément à suivre. En effet, ce dispositif offre à l'espace communautaire une meilleure lecture de ces atouts économiques en identifiant les filières porteuses d'innovation et de développement. Afin d'évaluer la performance des pôles, plusieurs éléments sont à prendre en compte. Tout d'abord, l'État procède à une évaluation de chacun des 71 pôles labellisés. Ces éléments pourront permettre à la CUB de prendre connaissance des succès ou difficultés rencontrés par ses pôles.

Ensuite, des données de suivi peuvent aussi être collectées auprès des structures de gouvernance des pôles de compétitivité comme par exemple le nombre de pro-

jets labellisés ou encore le nombre de créations d'entreprises innovantes issues du transfert de technologies.

- **Prévenir le risque économique**

Cet objectif est particulièrement difficile à évaluer. En effet, il relève bien souvent de facteurs exogènes fortement liés à des mutations productives qui se jouent à l'échelle planétaire. C'est le cas par exemple pour la filière aéronautique ou automobile. La veille stratégique sur les mutations économiques est alors le seul élément à mettre en œuvre. A l'échelle intercommunale, on peut cependant veiller au développement d'un système productif diversifié qui permettrait d'absorber les chocs technologiques encourus par un secteur en particulier. Afin de suivre cette diversification, on peut mobiliser le concept de coefficient de spécialisation à partir des données UNEDIC qui permet de mesurer les spécialisations productives d'un territoire, en l'occurrence celles de l'espace communautaire, par rapport à un autre territoire de comparaison (France, Aquitaine, Gironde...).

La destruction d'emplois (UNEDIC) et le nombre d'offres d'emplois (outils a'urba) peuvent aussi être des marqueurs significatifs de la bonne santé économique du territoire.

- **Encourager le développement de filières émergentes**

Afin de détecter les nouvelles filières en émergence, l'évaluation devra s'attacher à examiner les créations d'entreprises (CCIB) en fonction à la fois de leur secteur d'activités mais aussi de leur longévité. Ces données sont toutefois à prendre avec précautions. Les différents dispositifs d'incitation à la création d'entreprises pour les demandeurs d'emplois peuvent doper artificiellement le nombre de créations notamment dans le domaine des services aux entreprises.

L'activité des pépinières d'entreprises est aussi à prendre en compte pour identifier au plus tôt les technologies porteuses de développement.

- **Renforcer la protection économique**

Cet objectif passe par la définition d'une véritable stratégie de marketing territorial et par la participation à des manifestations nationales et internationales comme par exemple le MIPIM. Par ailleurs, la constitution de réseaux et d'interfaces avec les professionnels semble être un élément essentiel. L'évaluation de telles actions est avant tout qualitative.

Promouvoir l'économie de proximité

- **Améliorer l'accueil des entreprises dans le respect de l'environnement**

Cet objectif porte essentiellement sur la qualification du foncier économique et sur les services offerts aux entreprises et à leurs salariés.

L'observatoire des zones d'activités de l'a-urba fournit des éléments de suivi en matière de disponibilités des lots, d'équipements, et de temps d'accès aux principales infrastructures de transport.

L'observatoire du foncier économique en cours d'élaboration devrait permettre d'affiner le niveau d'information notamment en terme de contraintes techniques présentes sur les zones et sur les zonages à vocation économique du PLU ainsi qu'une approche en terme de consommation du foncier. Les informations recueillies par la Direction « Accueil des entreprises » pourront elles aussi fournir des indicateurs de suivi sur ce sujet.

Concernant le niveau de services offerts aux entreprises et aux salariés (équipements particuliers, qualification du bâti, accessibilité, crèches, restauration...), l'évaluation est plus difficile à mener et nécessitera certainement un travail d'enquête sur l'ensemble du parc et auprès des entreprises.

- **Renforcer le tissu économique diffus**

Le tissu de l'agglomération est essentiellement composé d'activités appartenant à la sphère résidentielle. Les données CLAP permettent d'évaluer le poids de cette sphère et donc de prendre connaissance de son dynamisme. Par ailleurs, elles fournissent des informations en matière de rémunérations de ces activités. Aujourd'hui, la sphère résidentielle est le premier moteur de l'agglomération bordelaise en terme d'emplois. Cependant, ce sont aussi les activités qui génèrent le moins de revenus pour les salariés. La professionnalisation de ces métiers, notamment dans le domaine des services aux particuliers, pourrait être une piste intéressante pour augmenter ce niveau de rémunération. Par conséquent, l'évolution des rémunérations versées par les entreprises est un bon indicateur pour évaluer cet objectif. Concernant le commerce, les fichiers de la CCIB permettent de suivre son dynamisme.

- **Soutenir l'économie sociale et solidaire**

Cet objectif passe par la pérennisation et l'approfondissement des partenariats déjà instaurés par la CUB notamment avec la CRESS Aquitaine. Le nombre d'heures de travail par l'insertion générées par les clauses sociales des marchés publics de la CUB semble être un bon indicateur. En terme de données de cadrage, il faudrait également suivre le nombre de chômeurs en fin de droit (pôle emploi) et le nombre de Rmistes (CG et CAF).

- **Maintenir le commerce de proximité et maîtriser l'urbanisme commercial**

Aujourd'hui, le modèle des Grandes et Moyennes Surfaces en périphérie tend à s'essouffler. Leur part de marché commence en effet à décroître alors que de nouvelles pratiques apparaissent comme l'e-commerce, les retail-center ou encore le retour aux commerces de proximité en centre ville.

Afin de suivre l'évolution des GMS, le nombre de m² autorisés en CDAC par type de commerce semble être un bon indicateur.

Pour le commerce de proximité, la géolocalisation du fichier SIRENE de l'INSEE (traitement a'urba) permet d'avoir une approche infracommunale de la localisation des commerces.

Enfin, le contexte législatif actuel (LME adopté le 04 août 2008) favorise l'implantation de supermarchés dans une optique de mise en concurrence des établissements commerciaux pour améliorer le pouvoir d'achat des consommateurs. Les seuils de passage en commission d'autorisation passent donc de 300 m² à 1000 m². Le seul moyen de maîtriser l'urbanisme commercial sera donc pour les collectivités d'imposer des normes afin de garantir la qualité urbanistique des projets commerciaux.

Favoriser une mobilité maîtrisée et durable

Document approuvé par la CUB		Avis technique de l'a-urba		
OBJECTIFS D'AGGLOMERATION	FORMULATION DES INDICATEURS DE SUIVI	DONNEES A MOBILISER	MISE A JOUR DES DONNEES	ECHELLE DES DONNEES
Favoriser une mobilité maîtrisée et durable				
Développer l'offre de transport en commun	• doubler en 2020 la fréquentation des transports en commun	Fréquentation annuelle du réseau TBC	annuelle	CUB
Améliorer les conditions de déplacement pour favoriser la mobilité et réduire l'usage de la voiture		Mobilités et parts modales selon les différents modes de déplacements (enquêtes Ménages / Déplacements antérieures et en cours)		
Compléter le maillage sur réseau viaire : le franchissement de la Garonne		Trafic moyen journalier sur les différents franchissements de la Garonne (donnée CUB ou Etat)		
Augmenter la qualité de service de transport en commun urbain		Indicateurs de satisfaction des usagers (enquête usagers annuelle sur le réseau TBC)		
Favoriser l'utilisation des modes doux et une circulation apaisée	• avoir 10% de part de marché deux roues en 2020	Données enquête ménages/déplacements : part modale vélos (enquêtes Ménages / Déplacements antérieures et en cours). Attention à différencier les vélos (mode doux) des deux-roues motorisés (cyclos & motos)	décennale	CUB
Développer l'intermodalité		Fréquentation quotidienne moyenne des parcs relais par type de jour (donnée TBC); Nombre de cartes MODALIS (titre de transport combiné TBC, SNCF, CG33) en circulation, chaînes de déplacements et report modal (enquêtes Ménages / Déplacements antérieures et en cours)		

Les indicateurs de suivi retenus par la CUB s'inscrivent dans un temps futur et sont de nature prospective. Les indicateurs choisis devront donc davantage traduire les effets que la mise en œuvre des objectifs d'agglomération.

Il existe déjà des instruments opératoires relatifs au volet mobilité. Citons l'observatoire du PDU, décomposé en l'observatoire de la mise en œuvre des actions du PDU et en l'observatoire des effets du PDU. Sous leur contenu actuel, les objectifs d'agglomération ressemblent de très près aux types d'actions mises en œuvre par le PDU. Dans la mesure où les objectifs d'agglomération sont destinés à être déclinés à l'échelle communale, le rapprochement entre objectifs d'agglomération et cet observatoire pourrait être opéré. À l'aune de ce constat, plusieurs propositions d'indicateurs de suivi des objectifs d'agglomération peuvent être formulées.

Développer l'offre de transport en commun

L'indicateur proposé par la CUB est en fait un objectif de progression de fréquentation des transports en commun : la doubler d'ici 2020. L'indicateur de suivi pourrait alors être la progression d'une année sur l'autre de la fréquentation annuelle du réseau TBC, avec, dans un souci de précision, une déclinaison possible en fonction des différentes lignes de bus et de tramways.

Améliorer les conditions de déplacement pour favoriser la mobilité et réduire l'usage de la voiture

Cette rubrique n'a pas fait l'objet de proposition d'indicateur. Il s'agit de trouver un indicateur de suivi permettant de révéler et quantifier la diversification des modes

de déplacement. Les enquêtes Ménages/Déplacements antérieures et en cours fournissent des données en termes de mobilités et de parts modales selon les différents modes de déplacement.

Compléter le maillage sur réseau viaire : le franchissement de la Garonne

Les données CUB ou de l'État sur le trafic moyen journalier sur les différents franchissements de la Garonne, constituent des indicateurs de suivi pertinents et exploitables.

Augmenter la qualité de service de transports en commun urbain

Dans le cas de cet objectif, il s'agit d'un suivi qualitatif. Une exploitation des enquêtes de satisfaction réalisées chaque année auprès des usagers du réseau TBC, permettrait d'évaluer la progression du niveau de satisfaction et donc de service en transport en commun urbain.

Favoriser l'utilisation des modes doux et une circulation apaisée

Là encore, cet objectif se décline en objectif chiffré de progression de 10% de la part de marché de deux roues d'ici 2020. La part modale vélos, fournie par les enquêtes Ménages/Déplacements antérieures et en cours, constitue un bon indicateur de suivi. Il convient toutefois de souligner une distinction essentielle. Si les vélos sont effectivement des modes doux, les deux-roues motorisés (cyclos et motos) ne rentrent pas dans cette catégorie.

Développer l'intermodalité

Cet objectif est le corolaire de celui visant la réduction de l'usage de la voiture. Il peut être évalué grâce aux enquêtes Ménages/Déplacements antérieurs et en cours, qui renseignent sur les chaînes de déplacements et le report modal. L'efficacité des moyens mis en œuvre en faveur de l'intermodalité peuvent également être évalués à travers la fréquentation quotidienne moyenne des parcs relais, par type de jour (données TBC) ainsi que le nombre de cartes MODALIS (titre de transport combiné TBC, SNCF, CG33) en circulation.

Gérer la ville au quotidien

Document approuvé par la CUB		Avis technique de l'a-urba		
OBJECTIFS D'AGGLOMERATION	FORMULATION DES INDICATEURS DE SUIVI	POLITIQUE SECTORIELLE DE LA CUB ET OBJECTIF CONCERNE	FORUNISUERS DE DONNEES ET/OUTILS D'OBSERVATION MOBILISABLE	INDICATEUR MOBILISABLE
Gérer la ville au quotidien		Charte de l'environnement vers le Développement Durable de la CUB		
Optimiser la gestion des déchets ménagers	<ul style="list-style-type: none"> augmenter le recyclage matière et organique conformément avec le Grenelle et le Plan Départemental de gestion des déchets 	Poursuivre la politique de valorisation	Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ CUB (DOE)	Modes de valorisation des déchets: part des modes de valorisation matière et organique (D3)
Gérer l'eau, ressource et risque	<ul style="list-style-type: none"> renforcer la protection des captages et des sources diminuer les prélèvements en nappes profondes développer le réseau d'eau industrielle diminuer les prélèvements d'eau de la CUB 	Préserver la qualité des ressources et des milieux aquatiques/action 62: finaliser les périmètres de protection des captages Maîtriser l'utilisation de l'eau Maîtriser l'utilisation de l'eau/ action 60: poursuivre le développement de la production d'eau industrielle à partir de la ressource superficielle.	Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ CUB (DOEA) Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ CUB (DOEA) Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ CUB (DOEA) Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ CUB (DOEA)	Suivi de la mise en place des périmètres de protection des captages (O2) Prélèvement dans les différentes ressources en eau (O8)/ Consommation en eau potable (O7) Prélèvement dans les différentes ressources en eau (O8) Prélèvement dans les différentes ressources en eau (O8)/
Mettre en œuvre le Plan Climat à l'échelle du territoire : favoriser les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables		Plan climat (prévu en 2009) Favoriser le développement des énergies renouvelables Maîtriser les consommations énergétiques	Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ ?	Énergie renouvelable produite sur le territoire de la CUB Énergie totale consommée sur le territoire par secteur
Limiter les nuisances		BRUIT: Gérer l'espace pour éviter les conflits d'usage Améliorer la gestion des nuisances sonores liées aux transports Participer à l'amélioration de la qualité des bâtiments vis à vis des nuisances sonores.	Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable/ CUB (DOEA)	Plaintes relatives au bruit Population résidente exposée au bruit

La déclinaison de ce dernier objectif renvoie directement à la politique environnementale de la CUB. Elle trouve des échos dans des politiques d'envergure nationale, telle que le Grenelle, ou départementale, telle que le Plan Départemental de gestion des déchets.

De nombreux instruments de suivi sont donc à la disposition de la CUB. L'agence se propose d'attirer l'attention sur plusieurs observatoires permettant de fournir des données et ainsi, de formuler des indicateurs de suivi.

Optimiser la gestion des déchets ménagers

La CUB envisage ce volet en perspective avec le Grenelle et le Plan Départemental de gestion des déchets ménagers. La Charte de l'environnement vers le Développement Durable de la CUB et son observatoire plus spécifiquement, peuvent constituer une ressource privilégiée en termes de données mobilisables. Conjuguée au Département Opérationnel de l'Eau et de l'Assainissement, elle peut permettre la mise en place de l'indicateur suivant : le mode de valorisation des déchets, ainsi que la part des modes de valorisation de matière organique.

Gérer l'eau, ressource et risque

Les indicateurs de suivi formulés par la CUB s'inscrivent aussi dans la Charte de l'environnement vers le Développement Durable de la CUB. De la même manière, les données peuvent être fournies par l'Observatoire qui se réfère à cette charte.

L'objectif étant de maîtriser l'eau comme ressource et d'en préserver la qualité et la disponibilité, les indicateurs de suivi proposés et mobilisables sont :

- suivi de la mise en place des périmètres de protection des captages pour rendre compte de l'objectif de renforcement de la protection des captages des sources ;
- suivi des prélèvements dans les différentes ressources en eau et de la consommation en eau potable pour rendre compte de l'objectif de diminution des prélèvements en nappes profondes ;
- suivi des prélèvements dans les différentes ressources en eau pour rendre compte de l'objectif de développement du réseau d'eau industrielle ;
- suivi des prélèvements dans les différentes ressources en eau pour rendre compte de l'objectif de diminution des prélèvements d'eau de la CUB.

Mettre en œuvre le Plan Climat à l'échelle du territoire

Le Plan Climat, dont la mise en œuvre est prévue pour 2009, a pour objectifs de favoriser le développement des énergies renouvelables et de maîtriser les consommations énergétiques. Les indicateurs de suivi peuvent être formulés à partir des données fournies par l'Observatoire de la charte de l'environnement vers le développement durable de la CUB. Ceux-ci effectuent un suivi de :

- l'énergie renouvelable produite sur le territoire de la CUB ;
- l'énergie totale consommée sur le territoire par secteur.

Limiter les nuisances

L'objectif formulé est conforme à la politique sectorielle de la CUB inscrite dans la Charte de l'environnement vers le développement durable et ne limite donc à la limitation des nuisances sonores. Il se décline en trouver une gestion de l'espace permettant d'éviter les conflits d'usage, une amélioration de la gestion des nuisances sonores liées aux moyens de transports ainsi que l'amélioration de l'isolation phonique des bâtiments. Deux indicateurs de suivi sont ainsi mobilisables. Le premier concerne les plaintes relatives au bruit. Le second s'attache à renseigner sur les populations résidents exposées au bruit.

En marge de ces indicateurs de suivi, une remarque semble nécessaire. L'aspect risque inondation n'est effectivement pas pris en compte dans le volet concernant l'eau, comme ressource et risque. Pourtant, la Charte de l'environnement vers le Développement Durable de la CUB s'attache à favoriser la prise en compte des risques naturels et à améliorer la gestion des sites à risques. Pour ce faire, les indicateurs de suivi tels que le PPR et PCS, ainsi que le nombre d'arrêtés de catastrophes naturelles, peuvent être mobilisés.