Le contrat de ville, première brique de l'agglomération à venir ? Nord-Isère

Printemps 2000 dans le Nord-Isère, les partenaires institutionnels et professionnels mènent de front la programmation politique de la ville et le bouclage du contrat cadre. Comme ailleurs ? Ici c'est une première, on ne reconduit pas « en attendant la signature », les modalités de travail en commun et la vision stratégique de ce nouveau « territoire » s'élaborent en marchant. Oscillations entre conviction de la nécessité de travailler à d'autres échelles et défense des intérêts de sa commune, risque d'essoufflement même si la signature était en vue tandis que les élus allaient bientôt partir en campagne, recours à une mission d'appui pour inverser le mouvement… Où l'on vérifie un précepte connu « mettre le projet avant la procédure, le projet c'est le process ». Retour sur un territoire en construction.

Le contrat de ville de l'agglomération de Nord-Isère, qui réunit trois communes de la ville nouvelle de l'Isle-d'Abeau (l'Isle-d'Abeau, Saint-Quentin-Fallavier, Villefontaine), les villes de Bourgoin-Jallieu et de la Verpillière, s'inscrit dans une perspective d'aménagement du territoire et d'évolution de l'organisation communale.

UN NOUVEAU CONTRAT DE VILLE POUR UN NOUVEAU TERRITOIRE

En effet, le 26 novembre 1998, le Ciat (Comité interministériel d'aménagement du territoire) valide le rapport « Isle-d'Abeau 2015 » qui projette la sortie de l'Isle-d'Abeau du statut dérogatoire de ville nouvelle et trace les contours d'une nouvelle agglomération d'environ 100 000 habitants[1]. Les lois Chevènement et Voynet vont ensuite indiquer les nouvelles modalités : communautés d'agglomérations et contrats d'agglomération.

Février 1999, le préfet de Région Rhône-Alpes annonce la possibilité d'un contrat de ville aux élus locaux. Le contrat de ville sera le premier volet – le volet social – du futur contrat d'agglomération. Le contrat de ville va mailler pour la première fois deux entités urbaines appartenant au même bassin de vie, cela pour faciliter la structuration de la future agglomération. Fin avril, Louis Besson, alors ministre du logement en visite à l'Isle-d'Abeau, se voit remettre le document d'orientation du contrat de ville. C'est une validation officielle pour les techniciens et élus qui « avaient pris les devants » et s'étaient mis au travail. Le contrat de ville est signé le 6 novembre 2 000.

Pour les professionnels rencontrés[2], ce montage institutionnel arrive à un point de maturité politique et technique. La ville de Bourgoin-Jallieu, grâce au programme « 50 quartiers » (CDC, Unfo HLM, DIV) avait recruté un « développeur », engagé une démarche de développement de quartier, mis en place des conseils consultatifs de quartier… « *On a vu qu'on ne s'en sortirait pas seuls ni sans moyens supplémentaires surtout pour engager la recomposition urbaine de deux quartiers, aussi le maire, a demandé l'inscription dans un contrat de ville* » résume Marie-Pierre Husson. Pierre Mauriès ajoute que s'imposait aussi la nécessité de sortir des cloisonnements communaux et de travailler à des échelles supérieures, d'harmoniser des compétences actuellement éclatées entre plusieurs découpages (Bourgoin-Jallieu ressort de la Caf et de la CPAM de Grenoble, la ville nouvelle de celle de Vienne, Bourgoin-Jallieu est en zone police, la ville nouvelle en zone gendarmerie). De son côté, Villefontaine – 75 % de logements sociaux, familles monoparentales nombreuses, des problèmes de délinquance juvénile – voyait trois quartiers classés en ZRU en 1996. L'année suivante, une « charte municipale pour la politique de la ville » concrétisait l'engagement local, précise Philippe Mocellin. Il y a aussi un contrat global de développement sur l'ensemble des communes, bref, une certaine volonté politique « d'aller vers l'agglomération ». Les professionnels ont donc très volontiers embarqué dans « la démarche politique de la ville », les élus aussi.

Mais une nouvelle structuration politique et technique réclame du temps et des moyens. La maîtrise d'œuvre du contrat de ville repose sur un chef de projet et des référents dans chacune des villes signataires. Le chef de projet, salarié de l'une des collectivités (le San), a été mis à disposition du syndicat d'études (note 1), il assure également le secrétariat du comité local de l'habitat de l'Isle-d'Abeau.

DU CONTRAT AU DIAGNOSTIC

Dès le début de l'année 2000 alors que le document cadre est en phase de bouclage, le besoin d'un appui extérieur s'impose aux yeux des représentants de la Région et de l'État, surtout après l'épreuve de la première programmation. Nadia Bensaïd : « *Parallèlement à la rédaction du contrat cadre, il a fallu faire la première programmation. Elle est apparue comme une collection d'actions, sans véritables synergies. On a alors fait une programmation de transition dans la continuité des actions précédentes sur la ZUS de Villefontaine et avec quelques actions nouvelles pour renforcer le travail collectif entre les professionnels* ».

De leur côté, les techniciens ajoutent qu'ils ont manqué d'appui dans cette phase, que l'État n'a pas amené son point de vue comme il l'a fait pour la plupart des autres sites. Là aussi il y a certainement des compétences à organiser sur ce nouveau territoire d'action publique. Explication par Yves Frigo, de la DDTEFP : « *Sur un site comme celui-ci, l'État ne dispose pas des mêmes moyens en ressources humaines que sur des sites plus importants. Or, il faut trouver des services et des hommes implantés localement. Comme ceux-ci sont peu nombreux, ils sont donc fortement sollicités* ». Ainsi, lui-même doit-il assurer à la fois une fonction de délégué de l'État, de référent de son administration pour le contrat de ville et de copilotage d'une convention thématique.

Puisque les ressources endogènes sont insuffisantes, le principe d'une mission d'étude et d'appui est retenu par les partenaires et les techniciens. La Région qui ne soutient pas habituellement ce type de missions d'ingénierie, financera à hauteur de 48 % (l'État à 35 %, les communes et le San à 17 %).

La rédaction du cahier des charges de l'appel d'offre (encadré), puis l'audition des bureaux d'études ont un premier effet pédagogique : amener les professionnels à partager leur vision, les mettre dans une situation d'attente commune, les élus aussi. La mission débute à l'automne avec la collecte des données et en parallèle l'accompagnement des commissions thématiques déjà constituées (habitat-logement et insertion). En septembre 2001, les premiers résultats seront présentés aux élus à nouveau disponibles. « On a réussi à dessiner progressivement une géographie prioritaire, des thèmes deviennent communs, on est au milieu du gué », estime Nadia Bensaïd.

ENSEIGNEMENTS PROVISOIRES AU MILIEU DU GUÉ

Les professionnels rencontrés mesurent le point de départ et le chemin à parcourir. Yves Frigo : « *On démarrait, mais d'emblée avec les mêmes exigences que pour des contrats de ville expérimentés. En plus, on fait du contrat de ville, un outil pour le développement de l'agglomération. Le challenge, avec l'étude, c'est de se donner des objectifs ambitieux et des axes d'actions communs. Les professionnels sont d'accord sur ce point, il y a maintenant un premier cercle de convaincus* ».

Mais la construction de ce territoire nécessite une structuration politique. Le contrat de ville représente-t-il un levier incitatif suffisant ? Peut-il jouer plusieurs rôles à la fois ? Une des hypothèses envisagée réside dans la création d'une structure ad hoc pour piloter le contrat de ville et porter la maîtrise d'œuvre, qui serait ainsi dégagée de « toute appartenance ». Le début de mandat ouvre une période de travail à priori plus facile, pour peu que les partenaires institutionnels restent stables de leur côté. Car si la situation sociale n'est pas alarmante, les premiers résultats de l'étude le confirment, il y a bien un enjeu de prévention globale à mettre en œuvre : gestion urbaine et sociale de proximité dans le parc HLM, actions de prévention de la délinquance, accès à l'emploi pour les résidents alors que le territoire connaît un développement économique fort. Reste la question des moyens : entre l'énergie déployée et l'apport financier modeste, la plus-value du contrat de ville ne s'impose pas encore tout à fait. ■

Françoise MALBOSC

LES ATTENDUS DE LA MISSION D'APPUI

Réaliser un diagnostic. Consolider et formaliser les informations élaborées par les professionnels des villes, les compléter sur certains domaines peu investis, pour dégager un diagnostic territorial (pour les onze sites prioritaires avec rencontre collective des principaux acteurs et partenaires institutionnels) et thématique (celles du contrat de ville : prévention et action éducative, logement-habitat et accès aux services publics, insertion, accès à l'emploi et développement économique, prévention des exclusions et intégration) et dresser une hiérarchie des enjeux tout en les replaçant à une échelle de traitement pertinente.

Orienter l'action à partir de cette vision globale des enjeux du territoire, décliner les conventions thématiques du contrat de ville (objectifs et actions prioritaires)

Préparer l'évaluation par la mise en place d'un référentiel et la réalisation du cahier des charges de l'appel d'offre.

1. L'Établissement public de l'Isle-d'Abeau, Epida, a contribué à l'élaboration du rapport. Au total trente et une communes, dont les cinq signataires du contrat de ville, sont actuellement réunies dans le « Satin », syndicat d'études pour l'aménagement territorial de l'Isère du Nord.

2. Nadia Bensaïd, Région Rhône-Alpes, chargée de mission, direction des politiques territoriales ; Yves Frigo, DDTEP de l'Isère et délégué de l'État ; Philippe Mocellin, chef de projet ; Marie-Pierre Husson, « développeur de quartier », et Pierre Mauriès, directeur du CCAS pour Bourgoin-Jallieu. Merci à eux.