



Les « nouveaux territoires » : première contractualisation pour dix-huit sites

En Rhône-Alpes, même si le nombre de quartiers reste stable (228 quartiers en 2007 contre 240 en 2000), les caractéristiques de la géographie prioritaire de la politique de la ville ont considérablement bougé. On recense dix-huit « nouveaux territoires » parmi les trente-six Contrats urbains de cohésion sociale (Cucs) 2007-2009 de la région Rhône-Alpes, pour lesquels il s'agit d'une première contractualisation. Ce sont donc des « territoires entrants » dans le dispositif politique de la ville tel qu'il est formalisé aujourd'hui, au travers d'un contrat reprenant le projet spécifique du territoire, et définissant les orientations stratégiques et les objectifs que les partenaires signataires se fixent au regard des difficultés repérées. Nous tenterons ici un état des lieux de ces « nouveaux Cucs » à partir du recensement effectué pour ce numéro des *Cahiers*. Les propos de Philippe Abel, chef du bureau de la cohésion sociale à la préfecture de l'Ain, et de Régis Petit, maire de Bellegarde, recueillis en interviews, viendront étayer ces constats par des zooms particuliers sur ces territoires.

LA MAJORITÉ des nouveaux territoires ayant un Cucs se situe dans des départements essentiellement ruraux. La répartition par départements se fait comme suit : cinq nouveaux territoires dans l'Ain, cinq dans la Drôme et trois en Ardèche, puis un en Savoie, un en Isère, un dans le Rhône, et un dans la Loire¹. Ainsi, **trois des huit départements de la région Rhône-Alpes concentrent 80 % des nouveaux territoires** de la politique de la ville.

La quasi-totalité de ces « nouveaux Cucs » sont **communaux**, excepté celui du Pays Voironnais, et portent **essentiellement des communes moyennes ou petites**, le nombre moyen d'habitants étant d'environ 10 000 personnes par commune² et la proportion de personnes habitant dans un quartier classé en politique prioritaire étant en moyenne d'un tiers.

DES LOGIQUES D'ACTION PRÉVENTIVES POUR DES QUARTIERS FRAGILISÉS

Les contrats des nouveaux territoires ont **souvent été élaborés dans l'urgence**, sans avoir le temps de poser un diagnostic très précis des besoins de la population. Ils ne bénéficient pas non plus des outils et d'une ingénierie aussi développés que les territoires plus anciens dans cette contractualisation, ou alors leur ingénierie est en cours de construction. Il n'y a souvent pas de chef de projet dédié pour l'instant, pas d'équipe Mous, ce sont souvent des techniciens qui prennent ce dossier en plus de leurs fonctions

habituelles (directeur général adjoint ou directeur général des services, directeur de centre communal de l'action sociale...). Ou alors une personne a été recrutée pour prendre en charge ces questions, mais les équipes restent à construire.

Les territoires prioritaires de ces nouveaux contrats sont le plus souvent classés en catégorie 3 voire éventuellement en catégorie 2. Cette catégorisation correspond à une situation du territoire où les indicateurs socio-économiques pointent des difficultés latentes, entraînant une priorisation qui relève d'une logique de prévention avec la volonté de mettre en place une veille sur ce territoire, plutôt que de difficultés lourdes relevant de logiques de réparation. D'une manière générale, sur ces territoires « en alerte » présentant des signaux de fragilité, il s'agit d'enrayer les phénomènes de décrochage.

Plusieurs types de situations socio-économiques ont conduit les équipes locales à mettre en place un contrat. Le plus fréquemment, la présence de **quartiers spécifiques** pour lesquels **les indicateurs de précarités sont plus élevés** que sur le reste du territoire (sans pour autant atteindre le niveau des territoires de catégorie 1) entraîne des besoins d'interventions (peu lourdes) ou d'actions de prévention pour éviter que la situation ne se dégrade encore. Ces quartiers souffrent souvent d'une mauvaise image et d'enclavement.

En parallèle, certains projets prévoient aussi d'apporter des réponses spécifiques aux difficultés socio-économiques que cumulent les habitants de ces quartiers : chômage, discrimination, familles monoparentales, importantes communautés d'origine étrangère, familles fragilisées... Une politique spécifique est donc envisagée, souvent abordée sous l'angle de l'animation de proximité, dans l'objectif de porter une attention particulière sur un territoire où se concentrent les personnes en difficulté de la commune, et avec un enjeu stratégique plus large de mixité sociale sur le territoire.

Autre cas de figure : le contrat va permettre d'asseoir **une politique de prévention** ciblant **l'ensemble du territoire communal**, et non plus sur un seul quartier en particulier. Cette dégradation se ressent notamment par des relations plus conflictuelles entre les institutions-acteurs sociaux, et la population, ou alors des tensions communautaires, des actes répétés d'incivilités, des problèmes avec la jeunesse, ou encore des difficultés croissantes liées au chômage qui augmente. L'objectif du Cucs relève alors d'une logique de renforcement global de la politique sociale

communale, en direction non plus d'un territoire, mais de certaines catégories de personnes, notamment les jeunes et les demandeurs d'emploi. Il s'agit souvent de communes ayant déjà mis en place des dispositifs comme le Projet éducatif local (Pel) et le Contrat éducatif local (Cel), et éventuellement un Contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD). Le Cucs est ainsi perçu comme un outil complémentaire aux autres dispositifs mobilisés, un levier pour donner des moyens d'action supplémentaires aux acteurs locaux.

CONTRATS CIBLÉS OU TRANSVERSAUX : MÊMES PRIORITÉS, MÊME VOLONTÉ DE PARTENARIAT

De façon générale, on retrouve des **thématiques et priorités d'intervention communes** : autour de la jeunesse, de l'animation des quartiers, et de l'aménagement-amélioration du cadre de vie-GSUP-habitat.

Également, la volonté de **travailler de façon large sur la question du partenariat** et de la mobilisation de l'ensemble des acteurs, de la coordination et de la mise en cohérence des moyens par rapport aux besoins. C'est l'un des effets positifs attendus : *« Dans l'Ain, le préfet a pris acte d'une volonté conjointe de l'ensemble des partenaires de ces territoires pour entrer en Cucs : Caf, conseil général, conseil régional et aussi surtout les maires et les bailleurs sociaux, ont participé à poser collectivement le diagnostic et s'accorder sur les objectifs et la plus-value de chaque partenaire. Le cadre de ce projet partenarial a permis d'identifier les complémentarités ».*

Dernier point commun à tous les nouveaux territoires : l'ensemble des acteurs s'accordent pour s'appuyer sur la démarche contractuelle pour mettre en cohérence les financements, dans un contexte où les finances des collectivités locales sont très tendues, avec peu de marge de manœuvre. Le Cucs apporte une bouffée d'oxygène, sans pour autant que les engagements financiers des partenaires ne soient très importants (voire nuls sur les territoires en catégorie 3). C'est **surtout l'effet levier** qui intéresse, à travers la mobilisation de plusieurs partenaires institutionnels autour d'un même projet partagé, et de leurs financements de droit commun comme le souligne R. Petit, maire de Bellegarde (commune de 11 329 habitants au recensement de 1999 dans le département de l'Ain) : *« ce contrat est un formidable outil pour mieux mobiliser les acteurs, fédérer l'ensemble des partenaires présents sur le terrain et mettre en cohérence les interventions ».*

Des « faux » nouveaux territoires

Parmi ces nouveaux territoires, certains étaient déjà engagés dans une démarche politique de la ville et bénéficiaient d'une convention Programme de développement social (PDS) avec la Région, mais pas de contrat de ville à proprement parlé. C'est le cas d'Aix-les-Bains, du Pays Voironnais, de Thonon-les-Bains. Ces territoires ont développé des dispositifs thématiques adaptés, ainsi qu'une ingénierie dédiée. Ils affichent fortement depuis quelques années leur volonté de bénéficier du dispositif politique de la ville dans son entier, et ont engagé une réflexion poussée sur la stratégie de territoire, dans une logique de consolidation et d'extension de l'existant.

Contrats « thématiques » ciblés

D'autres territoires entrent en politique de la ville à partir de problématiques spécifiques, avec des préoccupations ciblées. Certains sites ont mis en place un Projet de réussite éducative (c'est le cas de Bellegarde sur Valserine dans l'Ain, ou du Teil et de la Voulte-sur-Rhône dans l'Ardèche), l'enjeu premier relève donc de cette thématique jeunesse. D'autres affirment leur volonté de changer l'image des quartiers, d'améliorer le cadre de vie, et pour certains l'ambition de mettre en place un projet de rénovation urbaine (Miribel, Montluel, Saint-Maurice-de-Beynost et aussi Bellegarde) comme le pointe P. Abel. *« Il s'agit avant tout d'une volonté de requalifier les quartiers par une démarche de rénovation urbaine, puis d'accompagner le projet urbain par un volet social qui prenne en compte la dimension humaine et qui fasse le lien. »* C'est aussi vrai à Bellegarde, comme le précise R. Petit : *« la véritable vertu de cette contractualisation est le mariage de l'urbain et de l'humain, elle correspondait dans notre commune à une étape de construction de projets urbains forts, il fallait impérativement mener de pair un accompagnement social et humain de ce changement. En parallèle, la dynamique associative et partenariale, très forte localement, avait permis de lancer la construction de dispositifs, notamment le PRE ».*

À Bourg-Saint-Andéol c'est surtout l'angle citoyenneté-prévention qui est privilégié, avec une attention particulière aussi sur les problématiques de réussite éducative. Un constat commun rassemble les 3 nouveaux territoires de l'Ardèche sur les questions d'emploi et d'insertion : le problème principal est celui de la mobilité pour l'accès à l'emploi (problématique liée aux spécificités du bassin d'emploi).

Cucs « transversaux »

À l'inverse, plusieurs contrats proposent une intervention très globale, conduite à l'échelle de toute la commune, à partir de diagnostics très succincts, et de priorités peu hiérarchisées, englobant l'ensemble des cinq thématiques prioritaires de l'État pour cette contractualisation. Les projets recoupent donc, de façon transversale, des objectifs de désenclavement, de mixité, d'animation de proximité, d'amélioration du cadre de vie, et de Gestion sociale et urbaine de proximité (GSUP). L'accent est toutefois souvent porté sur les questions de **jeunesse** (éducation, activités socio-culturelles et sportives, parentalité), sur la restauration de la **confiance** et des rapports entre habitants, et sur les questions de **désenclavement** et de mixité.

NOUVEAUX CONTRATS : PRESQUE TOUS COMMUNAUX

Après une phase de développement fort du portage intercommunal en 2000, la signature de ces nouveaux contrats bouscule l'équilibre entre les contrats intercommunaux et les contrats communaux. 80 % des contrats étaient intercommunaux lors de la génération 2000-2006 des contrats de ville. Aujourd'hui la proportion est seulement de 40 % avec quinze Cucs d'agglomération sur un total de trente-six, même s'il faut compter que le contrat intercommunal de l'agglomération lyonnaise est décliné en vingt-cinq conventions locales d'application. Pourtant une partie de ces nouveaux Cucs communaux sont appelés à se développer à une échelle intercommunale, qui n'était peut-être pas encore mûr en 2007. C'est le cas notamment de certains Cucs de l'Ain, comme le souligne P. Abel.

L'inscription dans les dispositifs « politique de la ville » de communes de taille moyenne ou petite pose la question de l'existence de démarches qui viennent en complément de politiques sociales plus classiques, ou d'autres politiques de développement territorial partagé. Il n'y a effectivement pas véritablement d'outil partenarial équivalant aux contrats de ville, et maintenant aux Cucs, permettant de définir collectivement un projet partagé, pour les autres territoires urbains et ruraux. Elle réinterroge aussi fortement la notion de territoires urbains en difficulté, qui n'est bien sûr pas la même partout. L'année 2007 permet de constater que **la politique de la ville dans ces territoires est une politique de la méthode** qui amorce des modes de travail nouveaux, le Cucs étant considéré par l'ensemble des acteurs comme un outil permettant de définir un projet commun et d'entamer

un véritable travail partenarial au service du territoire identifié et de ses habitants. P. Abel en rappelle le premier mérite : « *La plus-value des Cucs se situe avant tout dans la facilitation des relations entre partenaires, pour formaliser un projet partenarial de territoire, et consacrer ce travail collectif dans un cadre formalisé* ». Pourtant, cet effort collectif n'a de sens que si le **cadre partenarial perdure**, ce que rappelle le maire de Bellegarde en conclusion : « *Si je devais formuler une attente, ce serait que l'on puisse compter sur la durée des engagements et de la contractualisation. Les problèmes rencontrés ne se règlent pas sur du court terme, un accompagnement permanent est nécessaire* ». ■

Aude TALLARON

1. Voir la carte Rhône-Alpes des territoires ayant signé un Cucs, page 13
2. Quatre communes d'environ 4 000 habitants, trois communes de 5 000 à 6 000 habitants, cinq communes de 8 000 à 10 000 habitants et deux territoires d'environ 30 000 habitants