



Après la structuration du contrat de ville d'agglomération, penser le développement local. Agglomération grenobloise

juin 2001

Les cahiers du DSU

Signé par huit des vingt-trois communes de la communauté de communes et la Métro, le contrat de ville 1994-1999 de l'agglomération grenobloise s'affichait intercommunal. Pourtant c'est à partir de 1998, année où l'agglomération grenobloise est retenue parmi les seize sites pilotes de la nouvelle génération des contrats de ville, que cette dimension va se préciser. En 2001, la mécanique est engagée, le montage technique et politique aussi. Point d'étape : où l'on voit qu'après cette construction, il convient de passer au projet stratégique de développement.

« En 1994, le contrat de ville était davantage une compilation d'intentions locales qu'une réalité d'agglomération, malgré la présence de thématiques d'agglomération. Il n'y avait pas eu de vraie réflexion, nous étions encore en communauté de communes. Maintenant, la communauté d'agglomération est créée, la construction d'une politique de la ville à cette échelle a fait son chemin », résume Renzo Sulli, maire d'Échirolles, et deuxième premier vice-président de la communauté d'agglomération de Grenoble, en charge de la politique de la ville.

Pour l' élu, dont la ville connaît la politique de la ville depuis 1989, le principal inconvénient des contrats de ville précédents résidait dans leur territorialisation excessive « jusqu'à l'adresse pour les emplois ville ». D'où les caractéristiques de ce contrat de ville qui met l'accent sur l'agglomération – « classiquement », trois niveaux de territoires ont été définis selon les enjeux de développement qu'ils présentent, six conventions thématiques d'application ont été signées par les partenaires¹ – qui prévoit dans un second temps seulement la formalisation de conventions territoriales. « L'important, c'est considérer que les territoires de la politique de la ville sont partie intégrante de la commune et de l'agglomération². L'approche thématique, en évitant le zonage, permet de travailler à la réduction des inégalités sociales quel que soit le lieu de résidence des personnes. » Pour Jean-Philippe Motte, adjoint au maire de Grenoble en charge de la politique de la ville, c'est au niveau de l'agglomération que l'on peut envisager « un développement territorial solidaire, des recompositions, des équilibres entre les territoires ». Il s'agit donc de penser une politique urbaine qui intègre ces quartiers dans la ville. La notion d'intérêt communautaire devient la clé de lecture et d'analyse, d'autant que la programmation annuelle des crédits du contrat de ville se fait maintenant à l'échelle de l'agglomération.

« L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE », UN APRENTISSAGE POLITIQUE ET TECHNIQUE

« On a ouvert une voie dont l'exploration n'est pas achevée, précise R. Sulli. Par exemple, à Échirolles, avec les villes d'Eybens et de Pont-de-Claix, nous avons monté depuis deux ou trois ans un dispositif d'accès aux soins pour les plus démunis et un lieu d'écoute et de parole. Cette année, nous avons élargi ce service baptisé "Trait d'union, parole santé" à l'échelle de la Métro en l'inscrivant dans la programmation du contrat de ville avec des financements du conseil général également. L'initiative d'une commune sera financée au niveau de la Métro si l'intérêt communautaire s'impose. » À l'inverse, la ville de Grenoble mène depuis plusieurs années des actions en faveur de l'intégration (voir pp. 35), ces actions, dont l'impact dépasse largement le cadre communal, pourraient être logiquement programmées à celui de l'agglomération. Tout cela suppose de se donner les moyens d'élaborer une vision des enjeux de développement dans les vingt-trois communes, au niveau intercommunal et à celui de la Métro. La phase de préparation du contrat de ville a permis de lancer une réflexion à cette échelle : les « conférences thématiques » avaient réuni élus, professionnels des communes, partenaires opérateurs comme les associations et les institutions, en tout huit cents personnes invitées à se prononcer sur les six grands thèmes retenus pour le contrat cadre, des groupes de travail ont régulièrement réuni des techniciens spécialisés membres des collectivités locales ou des services partenaires. « Au plan politique aussi, il faut créer de nouvelles habitudes », précise R. Sulli.

« La politique de la ville est une compétence de la Métro. Depuis les élections, nous avons installé une nouvelle commission qui se réunit tous les mois. Les villes peuvent y envoyer un élu local si elles n'ont pas de conseiller communautaire. Il est trop tôt pour en dresser un bilan, mais ça me semble fondamental d'installer, à ce niveau, une instance de réflexion et d'orientation politique réservée aux élus. De manière générale, je trouve que la politique de la ville est trop souvent l'affaire de techniciens, sans doute l'État pousse-t-il à une certaine "technicisation". Or pour moi, la politique de la ville est une question majeure et transversale qui doit être portée par le maire ou un élu par délégation : si la politique de la ville doit s'inscrire dans le droit commun, elle ne peut être l'affaire d'un spécialiste ou d'un élu particulier. »

Cette position explique le choix de structuration de la maîtrise d'œuvre au niveau de l'agglomération :

une équipe légère avec un chef de projet et deux directeurs de projet à la Métro complétée par des référents thématiques issus pour la plupart de services de droit commun des villes qui consacrent environ 20 % de leur temps à la « Mous d'agglo ». Une manière d'apprendre à concilier et combiner intérêts locaux et solidarités au niveau de l'agglomération. Même tendance dans les villes qui pour la plupart ont intégré le suivi de la politique de la ville dans un service communal comprenant, selon les cas, la vie des quartiers, la jeunesse, la prévention, la socioculturel...

Renzo Sulli fait une condition de cette intégration pour que la politique de la ville « irrigue » le droit commun, « *des équipes spécifiques auront inévitablement tendance à travailler en parallèle* ». C'est pourquoi il n'approuve pas le principe de co-mandatement des professionnels ni la position de l'État qui refuse de financer des postes qui ne seraient pas spécifiques. « *À Échirolles, nous avons maintenant revu l'organisation interne avec un directeur général des services et quatre directeurs généraux adjoints, on évite ainsi l'organisation jacobine pyramidale. L'un des DGA est chef de projet et responsable du service politique de la ville et vie des quartiers, la politique de la ville est intégrée et les autres grands départements gardent leurs prérogatives.* »

ENTRE VILLES ET AGGLOMÉRATION, COMBINER LES ÉCHELLES DE DÉVELOPPEMENT

L'accent mis sur le développement d'habitudes d'échanges, de réflexion et de décision à l'échelle de l'agglomération, n'efface pas pour autant l'importance du niveau de la commune, les deux élus partagent aisément cette conviction. La politique de la ville est nécessairement une compétence à partager. « *Le maire est le premier vecteur d'une politique de développement solidaire, parmi tous les autres partenaires, sa légitimité est première* », précise J.-P. Motte en rappelant qu'Hubert Dubedout, déjà, insistait sur ce point. Il est donc de sa responsabilité de veiller à ce que la mise en œuvre du projet de développement territorial élaboré au niveau de l'agglomération intègre l'échelle communale et profite à tous ses habitants. C'est certainement la tâche qui attend maintenant les « acteurs » – élus et professionnels. Cela suppose d'élaborer une vision stratégique du développement des territoires au sein de leurs différents espaces d'appartenance – des quartiers et des « secteurs », à l'intercommunalité ou à l'agglomération en passant par les communes. Un travail qui reste à faire et à partager.

En effet, la méthode développée pendant la période de préparation du contrat de ville a eu un résultat important sur deux points : un effet de diffusion des enjeux (ou méthodes ?) de la politique de la ville auprès d'un grand nombre de personnes, un effet d'affirmation et d'élaboration de politiques sectorielles au niveau de l'agglomération. D'ailleurs l'évaluation du contrat de ville, déjà en cours, doit observer ces effets de structuration. En ce sens, c'est un premier succès, dont les professionnels se félicitent à juste titre : des connivences se sont nouées, des impatiences aussi – certains souhaitant voir évoluer les modes d'organisation dans les communes –, il y a certainement plus d'intelligence collective.

En revanche, le contrat de ville semble comme « dématérialisé » : il n'y a, pour le moment, de conventions locales d'application que dans le cadre de deux dispositifs (GPV et Pic urban), la « catégorisation » des quartiers est d'abord – comme ailleurs – une clé de répartition des financements, les chefs de projet des communes ne participent à la Mous d'agglomération qu'en cas de responsabilité thématique... Les partenaires ont d'ailleurs constaté la difficulté à trouver des cohérences de développement territorial à partir des actions de la programmation 2001.

Le réseau des professionnels volontaires est maintenant élargi et mobilisé, les élus également et en début de mandat, les enjeux de cohésion sociale sont pointés... la période qui s'ouvre est certainement propice pour faire du contrat de ville un projet stratégique qui dessine le développement des quartiers dans celui de l'agglomération. À l'horizon 2003, date prévue pour l'évaluation intermédiaire des contrats de ville et la signature des contrats d'agglomération ? ■

Françoise MALBOSC

1. Les thèmes des six conventions : prévention collective et sécurité ; habitat, logement, intégration urbaine et déplacements ; économie, accès à l'emploi, insertion ; éducation formation ; santé publique ; développement des pratiques culturelles.

2. La communauté d'agglomération est constituée de 23 communes soit 375 000 habitants. La ville centre compte 153 000 habitants.