



Contrats de ville 2000-2006, définir une véritable stratégie de développement Les exemples de Lyon et Décines

Fort des enseignements de l'évaluation de plusieurs contrats de ville du XI^e plan, qui ont montré une absence de stratégie globale et d'enjeux spécifiques à chaque territoire, Pascal Bavoux du bureau d'études Trajectoires-Réflex, déploie la démarche mise en œuvre pour aider à l'élaboration des nouveaux contrats de Lyon et Décines (Rhône). Il s'agit, cette fois, de ne pas faire l'impasse sur les choix stratégiques. Cela implique l'interpellation réciproque des acteurs, de se placer dans une logique de projet et de prendre appui sur les singularités des territoires. Chaque quartier doit avant tout faire l'objet d'une réflexion partagée sur son devenir par rapport aux autres quartiers et sur sa place dans la ville et l'agglomération.

Lorsqu'il s'est agi de mettre en œuvre les évaluations des contrats de ville du XI^e plan, et notamment d'en construire le référentiel – c'est-à-dire de déterminer les objectifs précis et les plus-values attendues –, les résultats obtenus ont traduit, dans bien des cas, l'absence d'intentions claires. Très souvent, le document contractuel élaboré à l'origine du contrat avait même été largement oublié. Lors de nos rencontres avec les responsables institutionnels, il nous a semblé que les orientations proposées étaient parfois considérablement éloignées du document contractuel, se révélant souvent peu précises, notamment dans leur territorialisation. Ce profil très général ne pouvait susciter qu'un large consensus, à tel point que, à travers les textes et la reconstitution des intentions a posteriori, nous avons eu le sentiment que les contrats de ville étaient interchangeables, dans la mesure où ils se présentaient comme si, au bout du compte, le caractère intra- ou intercommunal du territoire avait fort peu d'importance. Une caractéristique pour le moins paradoxale dans le domaine de la politique de la ville... Ainsi, dans leur ensemble, ces contrats proposaient des orientations d'ordre thématique et global ; ils se structuraient finalement à partir d'un modèle standard dans lequel on identifiait les différents domaines de l'action publique (le scolaire, le social, les jeunes, la prévention, l'aménagement, etc.) et l'on soumettait, pour chacun d'entre eux, une série d'actions. Le résultat s'est donc caractérisé par un **défaut de singularité, l'ignorance d'éventuels enjeux spécifiques et l'absence de toute stratégie élaborée**. Ce débat sur les orientations n'ayant pas eu lieu au moment de la conception du contrat, il s'est naturellement reporté en aval, à l'occasion des réunions de programmation, tout en changeant de nature. En

effet, il s'est alors centré sur la répartition des moyens entre les différents domaines et les différents sites, évacuant ainsi les enjeux, les stratégies possibles et l'évaluation de leur pertinence. Cette occultation du débat s'est bien évidemment retrouvée au moment des évaluations où, là encore, il n'a que trop rarement eu lieu. Les évaluations des contrats de ville du dernier plan ont donc été, de ce point de vue, riches d'enseignements, et ont permis d'élaborer les contrats de la période 2000-2006 sur de nouvelles bases.

LE CONTRAT DE VILLE : DES CHOIX STRATÉGIQUES ASSUMÉS ET UNE INTERPELLATION RÉCIPROQUE DES ACTEURS

Il nous semble que les principes mêmes de la politique de la ville appellent justement une autre vision des choses ainsi qu'une autre attitude. Il paraît clair, en effet, que la notion de contrat renvoie davantage à une logique de projet, dans lequel chaque partenaire affirme les termes de son engagement. Chacun doit ainsi être en mesure de défendre son point de vue dans une démarche qui continue de privilégier la recherche de convergence, démarche censée produire une interpellation réciproque et non pas, comme dans bien des cas, la perception abusive d'intérêts communs. La structure d'agglomération a-t-elle les mêmes intérêts à défendre que l'État ? Les enjeux sont-ils les mêmes pour le Fonds d'action sociale que pour les bailleurs, la Région et le Département ? Les points de vue doivent nécessairement s'affirmer pour que soit dépassée la pure logique de programme, qui se contente d'agréger des masses financières, et qu'émerge une logique de projet, qui sous-tend des choix stratégiques. L'affirmation des orientations doit donner lieu à la structuration d'un espace public de débat qui oblige de fait à un positionnement formel assumé.

Dans bon nombre de cas, la notion de territorialisation a été entendue comme la désignation de territoires « politique de la ville », certains quartiers relevant ainsi des politiques ordinaires alors que d'autres, dits « en difficulté », étaient pris en charge dans le cadre du contrat de ville. Cette conception renvoie moins à la territorialisation qu'à la répartition des compétences selon une logique purement sectorielle, comme si la politique de la ville devait, à elle seule, trouver une réponse aux enjeux et aux questions posées par la cohésion sociale et territoriale. Or, à travers son principe de transversalité et compte tenu de ses moyens, la politique de la ville vise moins à traiter ces questions « en direct » qu'à



► mobiliser l'action publique en l'incitant notamment à intervenir différemment. Il s'agit donc plutôt d'**adapter les modes d'intervention de l'action publique à la singularité des territoires** que de prendre en charge ces territoires de manière solitaire et contractuelle. Sur ce point, il est clair que la notion même de cohésion sociale et territoriale implique de penser les quartiers en les intégrant dans un rapport qui inclue les autres quartiers, la ville et l'agglomération. Il convient donc de retenir l'échelle communale et intercommunale non seulement pour envisager la question des solidarités territoriales mais aussi pour cerner la question du développement de ces territoires. En effet, il s'agit aujourd'hui de réfléchir au devenir de ces quartiers et aux fonctions qui seront les leurs dans la ville ainsi que dans l'ensemble plus vaste de l'agglomération.

RENDRE LISIBLE L'ACTION DU CONTRAT DE VILLE : LES EXEMPLES DE DÉCINES ET DE LYON

L'ensemble des questions évoquées plus haut nous est apparu très concrètement dans le cadre des missions d'aide à l'élaboration des contrats de ville 2000-2006 et, pour illustrer notre propos, nous souhaitons nous appuyer sur deux exemples de communes très différentes : Lyon et Décines. Dans chacun des cas, nous avons mené une mission d'assistance méthodologique dans le but de construire la convention locale d'application. Au début de ce travail, nous nous sommes tout d'abord efforcés de sortir le contrat de ville de son « isolement ». En effet, il convenait de rompre avec une certaine marginalisation de la politique de la ville au sein de l'appareil politico-administratif local. À Lyon, le contrat de ville était bien souvent ignoré des adjoints, qui se défaussaient en évoquant l'élue en charge de ce dossier. À Décines, seul un quartier avait fait l'objet d'une intervention notable du contrat de ville, avec pour conséquence une association de fait entre ce quartier et l'équipe en charge de la politique de la ville ainsi qu'une implication protéiforme des autres secteurs de l'action municipale. Dans les deux cas, il convenait, dans un premier temps, de **travailler à l'amélioration de la visibilité mais aussi de la lisibilité des dispositifs**. En effet, pour bon nombre d'élus et de techniciens, la politique de la ville semblait complexe, difficile à appréhender, traitant de toutes les questions mais disposant de moyens plus faciles à mobiliser que ceux dévolus à leur propre service... Il nous appartenait donc d'expliquer clairement les enjeux et les objectifs de la politique de la ville et de rendre lisible l'ac-

tion du contrat de ville autrement que par la simple géographie prioritaire. À ce sujet, il est important de noter que le classement des sites dans des catégories allant de 1 à 3 a souvent contribué à renforcer cette lecture guidée par le seul prisme du périmètre. En effet, pour des élus n'étant pas en charge de la politique de la ville, l'enjeu véritable semblait plus lié au classement de leur quartier en catégorie 1 qu'à la reconnaissance par l'État des enjeux singuliers qui ressortaient dans les sites proposés. Sur ce point, il convient de spécifier que l'éligibilité de tel ou tel quartier en catégorie 1 a parfois plus relevé de la négociation politique que d'une prise en compte des enjeux réels liés au site. Là encore, on a pu constater une réflexion thématique déconnectée du territoire ainsi qu'une vision de ce territoire qui se limitait trop souvent à des problèmes de périmètre et de catégorisation.

Il était donc indispensable de sortir le contrat de ville d'une certaine marginalisation et de déjouer une perception exclusivement géographique pour les élus peu impliqués dans la politique de la ville, alors même que les contrats, comme nous l'avons dit précédemment, obéissent généralement à une logique thématique et a-territorial. Par ailleurs, il était également nécessaire de **se départir d'une vision purement sociale de la politique de la ville**, en dépassant la logique du traitement de l'exclusion, de la cohésion sociale, afin d'envisager aussi le développement de ces territoires au sein de l'espace local et donc de se situer dans une perspective articulant développement et dynamique de solidarité. Enfin, ce changement de posture devait se traduire par un positionnement sur des choix stratégiques issus, dans un premier temps, des débats entre les élus et, dans un second temps, des échanges menés entre les partenaires signataires du contrat de ville.

S'ADAPTER À LA SINGULARITÉ DES TERRITOIRES

Pour tenter de mener à bien ces objectifs, nous avons proposé la démarche suivante : tout d'abord, **rompre radicalement avec la logique thématique**. Autrement dit, concentrer l'attention sur les territoires concernés par la politique de la ville en s'efforçant, pour chaque quartier, d'en déterminer les enjeux essentiels. Pour cela, et compte tenu de la diversité constatée par exemple entre le quartier de la Croix Rousse et celui de Mermoz, à Lyon, il était indispensable de définir la spécificité du quartier tant dans son fonctionnement propre que dans ses rapports avec la ville ou l'agglomération. Dans ce cadre, les données dispo-

nibles et les diagnostics réalisés ont constitué un appui essentiel, tout comme les évaluations qui, là où elles avaient été menées, ont fourni des éléments de réflexion intéressants et ont permis de mieux situer les problèmes de fond qu'il convenait de traiter. Cependant, afin de produire cette analyse, il était nécessaire **d'impliquer l'ensemble de l'appareil politico-administratif local**. C'est pourquoi les différents élus et services ont été sollicités dans le but d'alimenter la réflexion sur les enjeux et les axes stratégiques d'intervention. Le résultat a été présenté lors de deux séminaires, l'un, présidé par le maire, se déroulant avec les élus, l'autre, présidé par le directeur général des services, associant les responsables de services. Ce travail de redéfinition des enjeux a été l'occasion d'identifier les problèmes structurels des quartiers, mais également d'envisager le rôle que jouaient ou pouvaient jouer les quartiers à l'échelle de la ville ou de l'agglomération. Ainsi, à partir d'un ensemble de données objectives et de la connaissance intime des quartiers qu'ont les professionnels, les élus, les responsables et les agents des services, nous avons pu collectivement déterminer pour chaque quartier le ou les enjeux essentiels ainsi que les axes stratégiques d'intervention qui constitueront les référents permettant de structurer l'action du contrat de ville pour la période 2000-2006.

Pour la ville de Lyon, par exemple, les débats ont porté sur le quartier Moncey et sa dimension ethnique envisagée comme un atout pour son développement ainsi que sur la place singulière qu'il occupe à l'échelle de la ville et plus particulièrement de l'agglomération. Place que la politique de la ville doit être capable de prendre en compte si, dans tous ses domaines d'intervention, elle souhaite relever cet enjeu de développement. Le quartier Mermoz, quant à lui, se trouve dans une configuration bien différente puisque, malgré des années de mobilisation de la politique de développement social urbain, il reste fortement marqué par tous les indices des grands ensembles du début des années quatre-vingt. Il convient donc de reconsidérer la méthode lui permettant d'entrer dans un processus de « banalisation » du type de celui que l'on peut noter dans le quartier des États-Unis. Autre quartier, autre configuration, La Duchère s'interroge quant à elle sur sa place au sein de la ville et sur la mise en valeur de ses potentialités considérables... Concernant la ville de Décines, la variété des enjeux est là encore extrêmement présente d'un quartier à l'autre. Ainsi, le quartier de Prainet, totalement transformé depuis la mise

en place de la politique de la ville, n'a pas encore réussi à diffuser sa nouvelle image, celle d'un quartier populaire qu'il entend rester, fait d'une vie collective intense qui doit revaloriser le quartier en tant qu'espace résidentiel au sein de la ville. La Soie Montaberlet, quant à elle, sera l'objet d'un fort investissement du contrat de ville et devra construire son unité en s'appuyant sur sa dimension historique, qui a marqué la ville de Décines. Autre quartier, pour lequel les modes classiques d'intervention ne semblent aucunement adaptés, celui de la Berthaudière, qui est certainement le plus urbain des quartiers du contrat de ville et qui fonctionne davantage sur le mode de l'anonymat.

Autant d'exemples, autant de configurations différentes et autant d'enjeux qui doivent ensuite être déclinés dans les différents domaines de l'action publique. Une chose est sûre, la multiplicité et la diversité de ces enjeux invitent en permanence à considérer le quartier non pas de manière isolée mais dans son rapport avec le reste de la ville et de l'agglomération. ■

Pascal BAVOUX