

Politique de la ville en Rhône-Alpes : *arrêt sur image !*

La nouvelle cartographie de la politique de la ville de Rhône-Alpes marque un paysage en recomposition. Que ce soit en matière de géographie prioritaire, de calendrier ou d'ingénierie, la situation en Rhône-Alpes se caractérise par une profonde hétérogénéité, comme le démontre Frédérique Bourgeois, directrice adjointe du CR•DSU, à partir d'enquêtes et d'entretiens conduits entre septembre et décembre 2014.

Au niveau national, la nouvelle géographie a défini 1 300 quartiers prioritaires sur 700 communes, correspondant à des concentrations urbaines de pauvreté. En Rhône-Alpes, on compte aujourd'hui 37 intercommunalités en politique de la ville, dont 2 métropoles, 15 communautés d'agglomération et 20 communautés de communes. Le nombre total de communes s'élève désormais à 71, contre 103 pour la précédente contractualisation, avec le résultat suivant : 55 communes restent, 46 sortent et 16 entrent. Le nombre de quartiers passe de 247 à 124, soit une division par deux. Quant aux sites qui bénéficient du NPNRU, ils sont au nombre de 15 pour ceux d'intérêt national et 8, pour l'instant, pour les opérations d'intérêt régional. Là encore, les compteurs sont à la baisse puisque Rhône-Alpes comptait 41 quartiers en renouvellement urbain pour la période 2004-2014.

Moins de quartiers concernés, moins d'habitants bénéficiaires

Si, comparé à la moyenne nationale, « *le poids de la région Rhône-Alpes baisse, passant de 8,4% à 7,1%* »¹, le nombre d'habitants concernés est lui aussi en recul, sans que nous connaissions le chiffre à l'heure de la rédaction de cet article (en France, on passe de 7,8 millions d'habitants pour les Cucs à 4,7 millions pour les nouveaux quartiers, soit une diminution de 40%).

Globalement, les villes qui restent voient le nombre d'habitants concernés par ce nouveau découpage baisser de façon conséquente. Parfois, seule la ville-centre conserve des territoires prioritaires (Chambéry). Certains professionnels s'inquiètent d'ailleurs du resserrement de la géographie prioritaire : « *Comment mener des actions auprès des habitants quand les territoires cibles se réduisent à peau de chagrin ? Cela interroge le sens même de l'action.* » (Meyzieu)

Une quarantaine de communes « sortent », soit en raison du critère des bas revenus (Firminy, Feyzin), soit par l'effet de seuil des 1 000 habitants (Arbent). La perte semble cependant moindre que celle crainte initialement par les acteurs locaux. Les communes qui sortent pourront le faire progressivement, en demandant un contrat de veille active, l'avantage étant de pouvoir maintenir un engagement local sur le territoire ainsi que certains dispositifs car « *être en veille, cela ne veut pas dire territoire guéri* » (Aix-les-Bains).

Seize communes sont « entrantes », notamment des petites communes de l'Ain, la Haute-Savoie, la Drôme ou l'Ar-dèche..., y compris des territoires « *qui n'étaient pas dans le viseur a priori* », aux dires même des acteurs rhônalpins : « *Dans le département de l'Ain, la surprise de la nouvelle géographie prioritaire, ce ne sont pas les territoires sortants car on s'y attendait, mais les nouveaux entrants, les petits sites à la frontière suisse.* » Pour la majorité des territoires, les

Pouvoir maintenir un engagement local sur le territoire

problématiques sociales et économiques avaient été repérées pour ces quartiers (« cette reconnaissance conforte nos constats », Bellignat). Mais les acteurs locaux ne s'imaginaient pas qu'ils rentreraient en politique de la ville : « On

On ne pensait pas que le périmètre viendrait jusqu'à nous

ne pensait pas que le périmètre viendrait jusqu'à nous. Nous avons été surpris par l'annonce mais pas par la découverte de la situation du quartier car cela fait plus de cinq ans que les élus font remonter l'existence de difficultés sur ce territoire. »

(Pays Roussillonnais) À Saint-Julien-en-Genevois, « ce fut une surprise, une découverte qui n'a pas été anticipée d'un point de vue organisationnel. On considérait ces territoires davantage inégalitaires que pauvres. En revanche, les problématiques sont connues et des actions sur l'habitat ont déjà été menées par le passé ».

Des territoires diversifiés

En Rhône-Alpes, les profils de territoire sont très hétérogènes et la correspondance avec la typologie réalisée par le CGET² est loin d'être totale, en raison notamment du manque de données pour affiner le diagnostic de territoire. Cette étude identifie quatre profils de quartier : quartiers HLM accueillant des familles nombreuses ; quartiers HLM (souvent en ville-centre) avec surreprésentation de familles monoparentales ; quartiers abritant une population plus âgée et plus de mobilité résidentielle ; quartiers d'habitat mixte et faible mobilité résidentielle.

En complément de l'étude du CGET, l'analyse du CR•DSU pointe en Rhône-Alpes les réalités suivantes : des grands ensembles d'habitat social, des secteurs périurbains fragilisés en possible bascule, des secteurs centraux anciens déqualifiés, des micro-quartiers ou des îlots isolés en grande précarité. Pour les sites nouveaux, il est à noter, outre le faible niveau de revenus, l'hétérogénéité de l'habitat (un patchwork composé d'habitat collectif, de copropriétés dégradées, de maisons individuelles et de centre ancien dégradé), et un très faible niveau de services. À cette mosaïque de territoires, s'ajoute la problématique des villes frontalières, qui ont augmenté avec la nouvelle géographie, et pour lesquelles « l'effet frontière » joue en sens inverse de celui habituellement imaginé.

Face à cette diversité de territoires, comment les équipes-projets se sont-elles mises au travail pour préparer les futurs contrats de ville ? Les résultats de l'enquête montrent que les capacités à faire sont, comme les profils

des territoires, très hétérogènes : « on fait comme d'habitude » ; « on rame, on rame ».

Un calendrier contraignant

Tous les sites déplorent les délais contraints pour préparer les contrats : « C'est dommage que tout ceci se soit fait dans l'urgence » (Bourg-en-Bresse), délais expliqués par le contexte des élections municipales et la date tardive de la publication de la liste des quartiers. Pour autant, face à cette situation, les territoires ne se positionnent pas tous de la même façon : si certains, comme les agglomérations d'Aix-les-Bains ou d'Annemasse, seront prêts pour une signature au premier trimestre 2015, la plupart (notamment les grandes agglomérations) signeront en juin, à l'échéance fixée par la secrétaire d'État chargée de la politique de la ville.

Les sites abordent la préparation des contrats de façon différente : certains ont fait leur diagnostic de territoire à l'automne et travaillent actuellement à définir les objectifs du contrat ; d'autres ont attendu que l'État établisse les périmètres et le montant des enveloppes budgétaires, avant de se lancer dans la réalisation du diagnostic.

Il convient de mentionner le cas particulier du département de l'Ain, où les services de l'État, au sein d'une mission interservices politique de la ville co-présidée par la DDCCS et la sous-préfète (DDFE, UT Directe, DASEN, DDT, UT ARS, DT Pôle emploi et délégué du préfet), ont travaillé conjointement entre février et juin 2014 à l'élaboration d'un document « Le dire de l'État ». Ce document définit les grandes orientations stratégiques et le droit commun de l'État mobilisable dans le cadre des futurs contrats de ville. Il est à verser au débat avec les élus et les partenaires, dans l'optique d'apporter des éléments d'éclairage et de réflexion pour la construction des futurs contrats et d'avoir un discours unique cohérent de la part de l'État.

Une ingénierie à plusieurs vitesses

En matière d'ingénierie, les pratiques sont également diversifiées. Si, pour une majorité, la proposition d'architecture du contrat de ville, élaborée par le CGET, constitue un véritable point d'appui, il n'en reste pas moins que la marche est parfois haute pour assurer l'ingénierie. Dans certains cas, les collectivités locales (ville ou intercommunalité) sont directement à la manœuvre. Dans d'autres, il est fait recours à des AMO (assistance à maîtrise d'ouvrage) pour tout ou partie de la démarche : à Péage-de-Roussillon, l'AMO est



- en charge de la réalisation du diagnostic, de la rédaction du contrat et de l'accompagnement de la démarche pendant un an, « pour donner du temps pour s'organiser en interne et monter en compétence ».

Ce sera difficile de dégager des moyens d'ingénierie dédiés

L'enquête a mis en exergue la complexité due à la faible ingénierie des sites « entrants ». Bien souvent, en l'absence de personnel qualifié sur la politique de la ville, les DGS ou responsables de service ont « récupéré » le dossier, non sans éprouver quelques difficultés : « ça nous est tombé dessus, la politique de la ville vient s'ajouter à notre charge de travail » (Pays roussillonnais) ; « ce sera difficile de dégager des moyens d'ingénierie dédiés. Pour moi, c'est un sujet de plus » (Saint-Julien-en-Genevois). « À la mairie, quand il a fallu faire des propositions pour les périmètres, il a été question de cadastre, de cartes et d'urbanisme. En "toute logique", on a fait appel à moi... Mais je n'ai pas de compétence en matière de politique de la ville ! » (Péage du Roussillon).

Le diagnostic de territoire : la figure imposée

Le contrat de ville peut être une opportunité pour (re) penser le projet de territoire, un projet qui fasse sens pour les partenaires et pour les habitants. Pour ce faire, l'étape incontournable est celle du diagnostic de territoire. Or elle constitue pour certains territoires une réelle difficulté, notamment pour les nouveaux entrants, car il n'existe pas de données fines à l'échelle du quartier (« l'existant est bancal »), et ce malgré la mise à disposition du kit statistique du CGET³ qui n'était hélas pas disponible pour tous les sites au moment de la phase diagnostic et qui reste à l'échelle de l'Iris et non à celle du quartier (« il faudrait une petite loupe pour descendre à l'échelle du quartier »). À Loriol-sur-Drôme, faute de données disponibles, le diagnostic a été élaboré à partir des résultats d'une étude récente de la MRIE⁴ et de l'analyse des besoins sociaux réalisée pour le compte du CIAS (centre intercommunal d'action sociale) : « Nous n'avons pas toutes les données nécessaires pour établir un diagnostic complet mais cela peut être un objectif du contrat. »

L'intercommunalité : opportunité ou difficulté ?

S'agissant du partage des compétences entre les communes et les agglomérations, là encore les situations sont très diversifiées, entre les sites dont la politique de la ville était déjà de la compétence de l'agglomération, comme le Pays

Viennois ou l'agglomération de Villefranche-sur-Saône, ceux qui comme Annonay ou Oyonnax doivent passer d'un pilotage communal à celui de l'intercommunalité, sans compter les cas de Lyon et Grenoble qui passent au statut de métropole.

Si Aix-les-Bains assume le passage du pilotage de la ville par l'intercommunalité car « la loi fournit un cadre qui légitime et oblige à accepter le pilotage par l'intercommunalité. Cela permet d'avancer sans état d'âme », dans d'autres sites, la situation est plus délicate. Ainsi, au mois d'octobre 2014, dans la moyenne vallée de l'Arve, le partage des compétences entre l'intercommunalité et la commune de Cluses n'était pas encore officiellement défini, d'où des questionnements : « Quelle organisation mettre en place ? Quelles commissions ? Quelle équipe ? Quel partenariat ? »

À cette difficulté, s'ajoute le cas des intercommunalités nouvellement créées qui doivent faire face à une augmentation conséquente du nombre de communes, majoritairement rurales (de 4 à 21 pour la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône), et qui n'avaient pas forcément intégré la compétence politique de la ville au moment de leur création : « Pour l'instant, les termes de la gouvernance ne sont pas encore connus. » (Aubenas) À l'heure de la rédaction de cet article, beaucoup envisageaient un copilotage ville et intercommunalité, avec des méthodes de travail collégiales.

Le cas des métropoles, tout juste créées, est particulier. À Lyon, par exemple, il y aura un contrat métropolitain et des conventions d'application avec les communes, signées par l'État. Les compétences de la métropole regrouperont celles de l'actuel département du Rhône et celles du Grand Lyon, ainsi que des compétences prévues par la loi comme la politique de la ville. Mais une question demeure : « En matière d'ingénierie, où placer le curseur entre la ville et la métropole ? »

Nous ne pouvons terminer cet article sans faire référence à la fusion des régions Rhône-Alpes et Auvergne qui redessinera, début 2016, une nouvelle géographie avec 4 départements supplémentaires, 7 intercommunalités et 9 villes concernées par les nouveaux contrats de ville. ■

Frédérique Bourgeois

1 - V. Darriau, M. Henry et N. Oswald, « Politique de la ville en France métropolitaine : une nouvelle géographie recentrée sur 1300 quartiers prioritaires », France portrait social, Insee, 2014, page 156.

2 - V. Darriau, op.cit.

3 - Cf. références bibliographiques, pp. 47-48.

4 - MRIE, Quelle(s) pauvreté(s) dans les territoires périurbains ? L'exemple de Loriol-sur-Drôme, novembre 2014.