

# Actualités sur...

## ... l'intégration et la ville

Bulletin d'information diffusé par l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville  
ORIV Alsace

### VIE DE L'ASSOCIATION

#### PERSPECTIVES

##### L'ORIV adapte ses statuts !

Lors de l'Assemblée Générale Extraordinaire du 12 mai 2009, les administrateurs de l'ORIV ont modifié les statuts de l'association afin de les mettre en conformité avec les évolutions survenues ces dernières années. Les changements majeurs concernent l'objet de l'association, son territoire et ses modalités d'intervention.

Ainsi l'article 2 précise que « l'association a pour objet de développer et de diffuser des connaissances sur les questions relatives à l'intégration des populations immigrées, à la prévention des discriminations et à la cohésion sociale et territoriale en général. Par son action, l'association vise à faciliter le « vivre ensemble » en contribuant à transformer les représentations et les pratiques des acteurs et en apportant son appui au développement des politiques publiques. [...] L'ORIV puise sa légitimité d'intervention dans le maillage entre action et réflexion, dans l'articulation conjointe d'une production de connaissances et d'une présence sur le terrain aux côtés des acteurs. [...] Elle intervient prioritairement sur le territoire alsacien mais peut être amenée à étendre ses activités, notamment aux territoires limitrophes ».

*Pour avoir l'intégralité des statuts : cf. site internet de l'ORIV*

#### ACTUALITES

##### Diagnostic sur la prévention des discriminations au sein des Centres socioculturels

En 2008, l'ORIV a été sollicité, par le groupe de travail de la Fédération bas-rhinoise des centres sociaux culturels « Discrimination et mémoires de l'immigration » pour accompagner et poursuivre la réflexion, engagée depuis quelques années, sur la question des discriminations au sein des CSC.

La démarche a été conçue en deux temps :

- La réalisation d'un diagnostic auprès des 24 CSC membres de la Fédération du Bas-Rhin, afin d'établir la manière dont la question des discriminations se manifeste aujourd'hui pour ces acteurs. L'objectif était également de faire émerger les questionnements ainsi que les bonnes pratiques en matière de prévention des discriminations.
- La mise en place d'actions sur la base des éléments recueillis précédemment.

La première phase de la démarche, le diagnostic, s'est achevée en mai 2009. Il a été mené sur la base d'entretiens téléphoniques avec les directeurs ou leurs collaborateurs, selon une grille qui a permis d'identifier :

- si la question des discriminations se pose ou non dans la structure et de quelle manière,
- de cerner quelles discriminations sont mises en avant,
- d'identifier les éventuelles difficultés qui en résultent,
- de repérer ce qui est ou non mis en œuvre pour y répondre et pourquoi.

#### LE CENTRE DE DOCUMENTATION SERA FERME DU 13 JUILLET AU 31 AOUT INCLUS

Sur les 24 CSC membres de la Fédération du Bas-Rhin, 23 entretiens téléphoniques ont été réalisés entre novembre 2008 et mars 2009. Les interlocuteurs ont été en majorité des directeurs. Une réunion de restitution a eu lieu le 19 mai 2009 avec les personnes enquêtées afin de leur présenter les éléments d'analyse issus des entretiens et d'envisager des premières pistes de travail. Un document de synthèse a été transmis à la Fédération des centres socioculturels et a été remis à ses membres lors de l'AG du 10 juin 2009. Une réunion de restitution plus large sera organisée en septembre afin de présenter ce diagnostic à l'ensemble des équipes des CSC du Bas-Rhin (salariés, bénévoles, administrateurs). La seconde phase de la démarche démarrera ensuite.

#### RETOUR SUR...

##### Rencontre de l'ORIV...

Une Rencontre de l'ORIV s'est tenue à la Maison des associations à Strasbourg, le 28 mai dernier, sur le thème « La situation faite aux demandeurs d'asile : révélateur sociétal ? » en présence de Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, professeure titulaire à la Faculté des sciences sociales et politiques et à l'Institut d'études politiques et internationales (IEPI) à Lausanne.

La rencontre a débuté par la présentation succincte de l'étude sur « Demandeurs d'asile et processus d'intégration » que l'ORIV vient d'achever. Brigitte FICHET (sociologue) a rappelé le cadre juridique de la demande d'asile. Alice CHAVANNES (assistante sociale) a ensuite présenté un bref historique de l'accueil à Strasbourg où l'offre d'hébergement actuelle reste insuffisante malgré les efforts et la diversité des acteurs de l'accueil. Pour finir Christiane GUTH (formatrice) est revenue sur les difficultés vécues par les demandeurs d'asile, qui renvoient à des enjeux plus globaux. Pascale ADAM (directrice de CASAS), quant à elle, a dressé une photographie actuelle de la situation à Strasbourg avec un asile à « différentes vitesses » suivant la situation particulière de chaque demandeur d'asile et l'accompagnement dont il peut bénéficier ou non. Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP a terminé en élargissant la réflexion, l'asile étant pour elle un des épiphénomènes de la société mais non le seul. Elle a évoqué la situation sociale actuelle de crise qui se caractérise par une transformation profonde du marché du travail et une précarisation qui touche chaque citoyen. Elle a appelé à une redécouverte de l'hospitalité et à la nécessité de repenser notre humanité.

## ZOOM DU MOIS

### Fondements de la politique de la ville

Pour mémoire la **politique de la ville**, a été conçue lors de sa création en rupture avec les politiques existantes comme :

- Une **politique contractuelle** : elle passe par l'engagement convergent du maire (ou de l'EPCI) et de l'Etat,

- Une **politique locale**, adaptée aux conditions économiques et sociales du territoire. Au-delà d'une vision globalisante d'une relative homogénéité des territoires, tous les quartiers ne souffrent pas des mêmes maux, ni au même degré. L'action est donc adaptée aux situations locales (sur la base de diagnostics et/ou d'observatoires locaux),

- Une **politique globale** ou transversale, prenant en compte tous les aspects de la vie quotidienne. Cela suppose une coordination et une cohérence d'action entre les services des collectivités et de l'Etat, les organismes HLM, les établissements publics, les associations, les différentes personnes privées impliquées dans la politique de la ville,

- Une **politique interministérielle** : le Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, en lien avec le Comité Interministériel des Villes (CIV), en s'appuyant sur le Secrétariat Général du CIV coordonne et impulse l'action gouvernementale. L'ACSE et l'ANRU sont chargées de la mise en œuvre opérationnelle respectivement dans le domaine de la cohésion sociale et de l'habitat. Au-delà, l'ensemble des ministères sont mobilisés, chacun dans son domaine de compétence,

- Une politique qui s'efforce **d'associer les habitants** aux décisions qui les concernent. Il s'agit de rapprocher la décision de l'habitant (par l'élection de conseils de quartier, l'implantation de mairies annexes...), de faire intervenir les résidents dans la gestion des services publics (parents d'élèves à l'école, gestion urbaine de proximité...)

Les débats résultant de la **concertation autour du livre vert** ont souligné l'**attachement des acteurs à ces principes fondamentaux**, et ont insisté sur la nécessité de donner un cadre plus contraignant à la contractualisation.

Pour aller plus loin : Consultez la contribution de l'ORIV : [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)

### Les CUCS reconduit en 2010

Le Ministre Brice HORTEFEUX a annoncé officiellement lors des Journées nationales d'Echanges des acteurs de la Rénovation Urbaine, le 9 juin à Bordeaux, la prolongation des CUCS en 2010. Il a rappelé que la politique de la ville ne peut se concevoir sans partenariat et concertation. Il a annoncé la volonté d'ouvrir les zonages. Ce délai d'un an sera mis à profit pour construire les modalités des futurs contrats où l'Etat restera partenaire. Les éléments de cadrage relatifs à cette nouvelle étape seront donnés d'ici la fin de l'année.

La Secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville, Mme Fabela AMARA, a lancé une « concertation nationale sur la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville » (lettre du 13 mars 2009, diffusion d'un « lire vert »). Cette démarche est l'occasion de s'interroger sur le sens des zonages et de l'approche des dispositifs de la politique de la ville. En effet, la politique de la ville s'est construite tout au long des années quatre vingt dans une logique de rupture avec les modes d'intervention traditionnels des politiques publiques :

- Le « quartier » devient le territoire d'intervention. Il est institutionnalisé avec le Pacte de Relance pour la Ville en 1996, qui crée les Zones Urbaines Sensibles, les Zones de Redynamisation Urbaine et les Zones Franches Urbaines.

- Des crédits spécifiques voient le jour, afin de permettre une souplesse d'intervention pour des projets innovants et expérimentaux.

- Le partenariat entre collectivités locales, Etat et organismes publics est le pivot de cette politique publique, via des contrats.

### Le territoire : une notion clé de la politique de la ville

La notion de territoire (en lien avec celle de quartier, de zonage...) est centrale dans la politique de la ville. Cette notion apparaît avec la décentralisation. C'est la période de mise en place de politiques locales ou territoriales : c'est le cas des Zones d'Education Prioritaire<sup>1</sup> (ZEP), des procédures de Développement Social des Quartiers, des Conseils Communaux de Prévention de la Délinquance, des Missions locales... La nouveauté réside dans le fait que les politiques sociales prennent en compte des ensembles sociaux et non des individus repérés au travers de catégories.

Pour autant, la politique de la ville ne s'intéresse pas à tous les territoires et ne désigne pas l'ensemble des politiques urbaines. Elle ne s'intéresse qu'aux quartiers en « crise », en difficultés, c'est-à-dire aux « îlots résidentiels » dont les habitants accumulent les difficultés sociales (habitat dégradé, chômage, concentration de population d'origine étrangère, échec scolaire, délinquance...). Ainsi à travers différents dispositifs, elle s'est efforcée depuis quasiment 30 ans à mobiliser des moyens financiers et humains pour réduire les difficultés des territoires en crise et réinscrire ces derniers en lien avec la ville ou l'agglomération, dans une logique d'équité entre les territoires.

Mais, cette logique de délimitation d'un espace afin d'y mobiliser des moyens renforcés est à la fois porteuse d'atouts et de limites... Une des limites mise en avant réside dans la confusion entre les différents zonages existant actuellement.

On peut en identifier trois principaux :

- Les périmètres Zone Urbaine Sensible, 751 quartiers, et leurs déclinaisons en Zone de Redynamisation Urbaine (435) et Zone Franche Urbaine (100).

- Les périmètres ANRU<sup>2</sup>, liés aux programmes de rénovation urbaine, qui concernent quelques 530 quartiers éligibles dont 215 quartiers inscrits en priorité 1.

- Les périmètres CUCS hors ZUS (2 493 quartiers, dont 742 des 751 ZUS).

A noter par ailleurs que les 215 quartiers inscrits en priorité 1 au niveau de l'ANRU sont par ailleurs ceux retenus pour la mise en œuvre de la dynamique Espoir Banlieue.

A ceux-ci s'ajoutent également des zonages spécifiques, comme les ZEP<sup>3</sup>.

### Le zonage porteur de plus-value...

Ces zonages permettent :

- D'identifier des territoires en difficulté, en « décrochage » par rapport au reste de l'agglomération. Cette logique de zone met en avant les besoins spécifiques des territoires qui risqueraient d'être « oubliés » dans les politiques de droit commun,

- De territorialiser l'action publique, de l'adapter aux besoins locaux (infra-communal),

- De concentrer les moyens humains et financiers sur les territoires les plus en difficultés.

Par ailleurs, le fait de relever de tel ou tel zonage, permet de bénéficier d'aides, notamment financières. Ainsi, et de manière graduée, les Zones Urbaines Sensibles – ZUS, les Zones de Redynamisation Urbaine – ZRU et les Zones Franches Urbaines – ZFU offrent des avantages aux nouvelles entreprises : aides au démarrage, aides à l'investissement, exonérations fiscales (impôts sur les bénéfices, taxe professionnelle), exonérations sociales (cotisations patronales de sécurité sociale). Ces aides sont plus importantes pour les 100 ZFU.

# : quel avenir pour la politique de la ville ?

## ... Mais une logique présentant aussi des inconvénients

En premier lieu, pointer des difficultés et les « institutionnaliser » dans des dispositifs spécifiques stigmatisent les territoires. Par exemple, parler d'un territoire comme étant une « Zone Urbaine Sensible » catégorise immédiatement le quartier, le relie à une série de représentations (réelles ou fantasmées).

Elle ne permet pas de faire la distinction entre les niveaux de difficultés et leur nature. En effet, l'analyse des quartiers fait apparaître des configurations locales plus diversifiées et des « profils de quartiers en difficulté » différents. Certains territoires sont marqués par la pauvreté tout en devant faire face à un enjeu de cohésion sociale (restaurer le lien social) sans pour autant être confrontés à un enjeu de cohésion territoriale (favoriser le lien à la ville). Dans d'autres cas, l'enjeu de cohésion territoriale reste présent mais le lien social persiste... Ces territoires ne nécessitent pas une prise en charge identique, les enjeux n'étant pas du même ordre.

Par ailleurs, les dispositifs d'exception ne vont pas dans le sens d'une « banalisation » des territoires, d'une prise en charge intégrée dans un projet global. En effet, dans certains cas, les politiques de droit commun ont complètement déserté les « quartiers sensibles », creusant d'autant plus les clivages territoriaux. Les dispositifs spécifiques sont devenus la norme.

De plus, l'approche par territoire peut conduire à un morcellement des interventions, qui remet en question le sens global des interventions, dans le cadre d'un projet d'agglomération. L'articulation entre les différents niveaux (quartier – ville – agglomération) ne doit pas être oubliée.

On peut également s'interroger sur les représentations véhiculées par certains discours.

## Un dilemme : une nécessaire prise en compte différenciée sans stigmatiser

Mais si la logique de zonage pose question quant à ses effets pervers, il apparaît tout de même nécessaire de développer une approche territorialisée des politiques publiques : tous les territoires ne rencontrent pas les mêmes difficultés. Mais alors *sur quelle base identifier un territoire en difficulté ? Et à quoi doit servir le zonage ?*

Si l'analyse statistique apparaît a priori comme la plus neutre avec la définition de quelques indicateurs à l'échelon national, elle présente très vite des limites.

Elles sont de deux ordres :

- statistique tout d'abord, dans la mesure où certains territoires de taille restreinte ne peuvent faire l'objet d'une approche statistique pertinente (en raison des seuils d'analyse),
- sociale d'autre part, car elle ne permet pas la prise en compte de l'environnement.

Ainsi l'approche statistique, du fait des contraintes de seuil d'analyse statistique et donc de la méconnaissance de certains territoires, privilégie une approche sur « les grands quartiers ». Cette vision s'avère limitée pour la prise en compte de réalités plus complexes, comme celles de quartiers de tailles plus modestes ou situés en secteur limitrophe de ville ou encore dans des centres anciens dégradés.

On peut également se questionner sur une définition des quartiers basée uniquement sur une approche des difficultés statistiquement identifiées. Comment tenir compte des environnements locaux (réalité des autres territoires limitrophes) et des enjeux locaux (existence ou non de ressources locales : en termes humain, financier mais aussi associatif...) ? Comment prendre en compte la parole et le ressenti des habitants ? Quelles sont les alternatives à une approche purement statistique ?

La démarche de « territoire responsable » lancée par le Conseil de l'Europe, permet de répondre en partie à cette question. Elle consiste à associer les habitants à la définition

... **Suite colonne ci-contre**

<sup>1</sup> Le plan de relance des Zones d'Education Prioritaire de 1999 a abouti à une restructuration sous la forme des « Réseaux d'Education Prioritaire ». Il n'y a donc plus de ZEP au sens de « zone », mais des établissements relevant de ZEP travaillant en réseau REP.

<sup>2</sup> Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine

<sup>3</sup> idem que la note <sup>1</sup>

## ... suite

d'un objectif commun de « mieux être », ainsi que les modalités pour l'atteindre. Des groupes d'habitants sont réunis dans différentes configurations pour arriver à une série d'indicateurs partagés sur le bien-être et à un programme d'action. Cette démarche se base sur le ressenti des habitants et permet une approche alternative aux indicateurs statistiques. De plus, au lieu de pointer des éléments négatifs (comme le taux de chômage, le niveau de précarité...), cette démarche met en avant des éléments positifs (qu'est ce que le bien être ?) et dynamique (que sommes-nous prêts à faire pour assurer le bien être de tous ?). La ville de Mulhouse a expérimenté cette méthode, sur le quartier Drouot-Barbanègre. Elle va permettre de construire un plan d'action collectif, où chacun aura un rôle à jouer, dans un principe de coresponsabilité.

L'approche par zonage permet de ne pas « oublier » des territoires, qui pourraient se perdre dans des approches statistiques communales, mais elle ne doit pas se substituer à un projet territorialisé (projet de ville, d'agglomération), qui pense l'articulation de tous les territoires.

Face aux limites liées de la notion de zonage, peut-être faudrait-il recourir à d'autres notions. Le terme de périmètre, peu usité, pourrait répondre à cet objectif, du fait de sa neutralité (définition renvoyant à une figure géométrique). Au-delà de ce changement de signifiant, il s'agirait surtout de penser différemment les périmètres, en mettant en œuvre des « périmètres souples »<sup>1</sup>. On pourrait ainsi concevoir des « périmètres de diagnostic » différents des « périmètres d'intervention », sachant que ces derniers pourront varier en fonction de la question traitée. Par exemple, la prise en compte de besoins de proximité n'est pas à réfléchir et à mettre en œuvre à la même échelle que celle de l'emploi.

<sup>1</sup> Notion mis en avant par M. BERGEL, animateur de la réflexion autour de la géographie prioritaire et de la contractualisation dans le Haut-Rhin.

**Suite du Zoom au dos**

## La DIV laisse la place au Secrétariat Général du CIV

La Délégation Interministérielle à la Ville a été transformée par décret en **Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes** (décret n°2000-539 du 14.05.09). Hervé MASUREL (ancien délégué interministériel) en est devenu le secrétaire général. Cette instance est placée auprès du Premier ministre. La politique de la ville est désormais pilotée par trois instances : une instance de décision (Comité Interministériel des Villes), une instance de consultation (Conseil National des Villes) et une **instance de préparation et d'exécution** (Secrétariat Général du Comité Interministériel des Villes).

## ZOOM DU MOIS suite...

### Une politique en direction des territoires ou au service des habitants ?

Une des difficultés de la politique de la ville réside dans le fait qu'elle poursuit parallèlement deux buts fondamentaux qui ne sont pas convergents. En effet, certaines actions visent à améliorer les conditions de vie dans les territoires de la politique de la ville : il s'agit notamment des travaux de rénovation et d'aménagement urbain, des actions de gestion sociale de proximité, des programmes visant à renforcer la présence des services publics dans ces quartiers.

Mais dans le cadre de la politique de la ville ont également été développées, parfois alternativement, parfois conjointement avec les premières, des actions destinées à améliorer la situation personnelle des habitants. Relèvent de cette catégorie les efforts faits pour lutter contre le chômage dans ces quartiers et pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle, les actions en faveur de l'intégration, de l'éducation et de la formation ou de la santé. Le succès de ce deuxième type d'action offre la possibilité aux habitants dont la situation personnelle s'est améliorée de quitter les quartiers prioritaires, qui sont ainsi privés des effets bénéfiques des actions menées, surtout si les partants laissent la place à de nouvelles familles présentant des problèmes d'exclusion.

Vaut-il mieux « traiter les lieux » ou « s'occuper des gens » ? Question transversale et omniprésente quand on interroge la politique de la ville. En France (à la différence d'autres pays) le choix a été de traiter des deux à la fois, au risque de ne parvenir ni à l'un, ni à l'autre comme semblent l'indiquer les nombreuses interpellations de cette politique. On pourrait considérer que c'est le traitement des lieux qui est mis en avant, compte tenu des investissements en matière de rénovation urbaine.

Marie-Christine JAILLET, Chercheuse au CNRS se pose la question de savoir s'il faut trancher entre ces deux options ? Sachant que « répondre à cette question suppose préalablement d'identifier ce qui pose problème dans les quartiers. Or, la réponse dépend de qui la pose. Pour ceux qui ne vivent pas dans ces quartiers, c'est probablement leur existence même qui pose problème. Il y a alors un bénéfice certain à traiter « des lieux ». Par contre, ce qui pose problème à ceux qui y vivent, c'est moins les lieux que la situation qui leur est faite, et en particulier leur difficulté à trouver une place dans une société qui ne leur en fait guère, et ce quels que soient les efforts qu'ils déploient. »<sup>1</sup>

Dans ce cas, la priorité consiste moins à traiter les lieux qu'à développer des politiques susceptibles de lutter efficacement contre les inégalités et les discriminations et à redonner du pouvoir aux habitants sur leurs conditions de vie et leur destin.

<sup>1</sup> in *Regards sur l'Actualité*, n°296, décembre 2003

### Construire des projets au service des habitants

S'inscrire dans cette logique amène à poser la question de la place des habitants dans l'élaboration comme dans la mise en œuvre de la politique de la ville.

Si la participation des habitants est inscrite depuis l'origine dans les procédures et dispositifs de la politique de la ville, ce n'est que lors du Comité Interministériel des Villes du 30 juin 1998 que la « participation des habitants » a été formellement identifiée comme un enjeu. Elle est alors posée comme une condition à la signature par l'Etat des contrats de ville 2000-2006 et positionnée comme étant au cœur de la politique de la ville : « il convient d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'actions qui concernent le cadre de leur vie quotidienne. Il est également nécessaire de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville ».

Parallèlement différentes lois ont créé des cadres de concertation ou de participation des habitants et des obligations pour les communes.

Les CUCS sont moins contraignants sur le sujet. Aucun des textes instituant les CUCS ne fait état d'obligation dans ce domaine. Pour autant le document de cadrage relatif à l'évaluation des CUCS (guide de l'évaluation des CUCS – Août 2007), met fortement l'accent sur la nécessité d'associer les habitants à cette étape. Dans le même temps, la question de la « participation des habitants » et de l'association de ces derniers aux projets est un principe majeur de rénovation urbaine.

Au-delà de la participation ou non des habitants, trop souvent abordée dans une logique technicienne (en terme d'outils), la question centrale est bien celle du sens de l'intervention sur les territoires et donc du projet qui la sous-tend.

La notion de « projet » a d'ailleurs été fortement mise en avant par les acteurs (professionnels et élus) lors de la phase de concertation sur la géographie prioritaires et la contractualisation de la politique de la ville. L'idée est celui d'un projet urbain et social, portant sur l'ensemble du territoire (agglomération ou ville selon les cas), élaboré avec et pour les habitants et usagers, à partir d'enjeux locaux.

Ce projet doit trouver son ancrage dans un mode de contractualisation renforcée entre les acteurs en assurant un portage collectif dans la durée.

A suivre donc...