

# ACTUALITÉS SUR...

## ■ PERSPECTIVES

CYCLE DE 3 RENCONTRES DE L'ORIV SUR LA THÉMATIQUE DE L'ÉGALITÉ

L'ORIV, en partenariat avec l'Institut Supérieur Social de Mulhouse (ISSM) organise un cycle de trois rencontres autour de la notion d'égalité. Cette notion est au coeur de nombreuses politiques publiques actuelles, sans pour autant que soit expliqué le sens et les enjeux qu'elle recouvre. Ces rencontres auront lieu dans les locaux de l'ISSM à Mulhouse entre 18h30 et 20h30 et se déclineront autour des thèmes suivants (titres provisoires) :

- **Judi 3 octobre - L'égalité : un enjeu de société...**  
**Patrick SAVIDAN**, Professeur de philosophie sociale et politique à l'Université de Poitiers. Président du Conseil scientifique de l'Observatoire des inégalités. Il enseigne aussi à Sciences-po Paris.
- **Mardi 5 novembre - La notion d'égalité des territoire**  
**Thomas KIRSZBAUM**, Sociologue, chercheur associé à l'Institut des sciences sociales du politique (ENS-Cachan, CNRS UMR 7220).
- **Mardi 10 décembre - L'égalité de traitement : approche comparée France - Etats-Unis**  
**Daniel SABBAGH**, Directeur de recherche au CERI (Centre de recherche en sciences sociales de l'international), unité mixte de recherche Sciences po - CNRS.

>>> Pour plus d'information : [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)

## ■ ACTUALITÉS

ÉTUDE SUR LES PARCOURS, PRATIQUES ET USAGES DES HABITANTS DU NOUVEAU PARC PRIVÉ AU NEUHOF

L'ORIV, en partenariat avec la Communauté Urbaine de Strasbourg, a mené en 2012-2013 une étude sur les parcours, pratiques et usages des habitants du nouveau parc privé au Neuhof (périmètre de la TVA à taux réduit dans le cadre du Projet de Rénovation Urbaine). Cette étude a permis d'interroger le lien entre la diversification des formes d'habitat et l'objectif de mixité sociale. Son but était de : Mieux connaître les nouveaux arrivants et établir leur profil socio-démographique ; Apporter des éléments d'analyse sur leur fréquentation des équipements du quartier, leur "intégration" au quartier et l'image qu'ils en ont ; Apporter un point de vue sur l'objectif de mixité sociale au Neuhof.

175 ménages ont ainsi été interrogés sur leur parcours résidentiel, leur profil sociodémographique, leur fréquentation des équipements

## L'INTÉGRATION, LA PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET LA VILLE

de proximité, ainsi que sur leur image du quartier avant et après leur emménagement.

>>> L'étude, ainsi qu'une synthèse, sont disponibles sur le site de l'ORIV : <http://www.oriv-alsace.org/documents/etude-des-parcours-pratiques-et-usages-des-habitants-du-nouveau-parc-privé-au-neuhof-projet-de-renovation-urbaine-du-neuhof-strasbourg/>

### "PETITE ENFANCE : PLUS D'ÉGALITÉ PAR UNE PRÉVENTION DES DISCRIMINATIONS"

Penser la discrimination dans la petite enfance, domaine sous-tendu par le référentiel de l'égalité et par des valeurs humaines, ne va pas encore de soi. Une recherche-action a été engagée en novembre 2009 par le Furet, centre de ressources intervenant sur la thématique de la petite enfance et de la diversité, grâce à un financement de la DRJSCS Alsace (Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale), avec l'appui de l'ORIV. Elle a consisté, en lien avec des professionnels du secteur de la petite enfance, à "débusquer" les mécanismes discriminatoires volontaires ou non, conscients ou non conscients qui se logent dans les pratiques quotidiennes (de sélection des familles, de gestion quotidienne ou encore de ressources humaines) et qui font obstacle au principe d'égalité de traitement. Les travaux menés (groupe de travail, séminaires, enquêtes, ainsi qu'analyse des projets d'établissements) ont permis de produire un guide qui met en avant les points de vigilance pour une meilleure mise en œuvre du principe de non-discrimination dans le domaine de la petite enfance

Le guide présente ainsi les concepts essentiels, illustrés par des mises en situation et leur analyse, pour permettre aux professionnels de s'approprier la question dans leur pratique quotidienne.

Construire un accueil non-discriminatoire de tous les enfants est d'abord un enjeu d'égalité, en offrant effectivement à tous les mêmes droits, mais aussi un enjeu de qualité, en permettant aux professionnels de mettre en adéquation les valeurs qu'ils portent et leurs pratiques au quotidien.

Accès au guide en version électronique sur le site de l'ORIV : <http://www.oriv-alsace.org/documents/petite-enfance-plus-degalite-par-une-prevention-des-discriminations-guide-des-professionnels/?aid=2031&sa=0>

ZOOM >

**La mobilisation du droit commun, un défi pour la "Politique de la ville"**



juillet-août 2013

n° 86

Bulletin d'information de l'Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville

## ZOOM >

### La mobilisation du droit commun, un défi pour la "Politique de la ville"

La question de la mobilisation du droit commun est récurrente dans la politique de la ville. Régulièrement affichée comme un objectif des contractualisations successives, elle n'a globalement pas réussi à dépasser le stade des intentions. Dans le cadre de la réforme de la politique de la ville, de sa géographie prioritaire et de ses modes de contractualisation, le gouvernement a fait de cet enjeu l'une de ses priorités. Plusieurs démarches menées actuellement s'inscrivent dans cette perspective. D'une part, les avenants expérimentaux<sup>1</sup> aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale 2007-2014 doivent permettre un travail d'identification des droits communs sur un certain nombre de thématiques. D'autre part, les sites de préfiguration<sup>2</sup> ont pour objet de préparer dès 2013 les futurs contrats de ville (2015-2020) et notamment de mobiliser les différents droits communs autour d'un projet de territoire.

Mais, qu'est-ce que le "droit commun" ? Pourquoi cette injonction à la mobilisation ? Pourquoi son identification et sa mobilisation ont-elles régulièrement échoué ? Quels sont les leviers et pistes d'action aujourd'hui ?

#### ■ "DROIT COMMUN" ET "CRÉDITS SPÉCIFIQUES"

Le droit commun peut être défini comme les moyens (financiers et humains) mis en oeuvre sur tous les territoires sans distinction. Le droit commun ne prend pas en compte les critères territoriaux ou de spécificités des publics. Il n'existe pas un droit commun, mais des droits communs. Qu'il s'agisse des moyens de l'Etat ou des collectivités, les droits communs recouvrent des réalités et des applications multiples, en fonction des compétences et des critères d'intervention de chacun. Ainsi, les collectivités locales et les organismes partenaires ont chacun leur propre "droit commun", composé à la fois de compétences obligatoires et de politiques volontaristes.

La politique de la ville s'est construite en opposition à ce principe d'égalité formelle afin de répondre à un enjeu d'équité entre les habitants des différents territoires des villes. Dès ses débuts, en 1977, des territoires d'intervention ont été identifiés. Il s'agissait de

prendre en compte les difficultés spécifiques des habitants résidants sur certains territoires urbains. Cette géographie prioritaire s'est élargie au fil du temps<sup>3</sup> et a même été inscrite dans la loi de 1996 avec la création des Zones Urbaines Sensibles, des Zones de Redynamisation urbaine et des Zones Franches Urbaines.

Les moyens de la politique de la ville reposent donc pour partie sur des crédits spécifiques, à destination de territoires identifiés comme étant prioritaires. Pour les députés François Goulard et François Pupponi<sup>4</sup>, les moyens spécifiques de l'Etat consistent en quatre grandes dépenses :

- les dotations de péréquation : Dotation de Solidarité Urbaine et Dotation de Développement Urbain,
- les exonérations fiscales et sociales pour les entreprises installées en Zone France Urbaine et recrutant des habitants des ZUS,
- les crédits de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU), pour la rénovation urbaine,
- les crédits d'intervention "autres" (Agence nationale pour la Cohésion Sociale et l'égalité des chances, EPARECA<sup>5</sup>, EPIDE<sup>6</sup>).

A cela, il faudrait ajouter les moyens d'ingénierie. En effet, l'Etat cofinance certains postes de chefs de projet, ainsi que les centres de ressources politique de la ville qui visent à accompagner et à qualifier les acteurs locaux.

#### ■ POURQUOI CETTE INJONCTION À LA MOBILISATION ?

La volonté réaffirmée depuis de nombreuses années de mobilisation du droit commun est le résultat de différents écueils liés à la création des crédits spécifiques et à leur mobilisation.

En effet, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) se dote en 1995 d'un fonds d'intervention. Le Fonds Interministériel à la Ville a alors pour vocation de concentrer les moyens des ministères en faveur des quartiers prioritaires. " *La création du FIV, en 1995, a permis de regrouper, sur le budget du ministère chargé de la ville, les crédits que différents ministères utilisaient jusque-là pour financer des opérations qui relevaient de la politique de la ville. Sa mise en place s'est traduite par des délégations de crédits uniques dans les services déconcentrés, là où il en fallait onze auparavant. Elle a permis également d'harmoniser les règles de financement au moyen d'une seule circulaire d'utilisation des crédits et de réduire le nombre de propositions d'engagement sur une même opération.*"<sup>7</sup>

Ces crédits avaient pour objectif de rendre plus lisible et plus efficace l'intervention de l'Etat. Les crédits spécifiques avaient également un rôle d'effet levier et un rôle de compensation. En effet, il s'agissait d'attribuer des moyens supplémentaires pour renforcer ou plus exactement compléter le droit commun dans un souci d'égalité entre les territoires. En quelque sorte, donner davantage de moyens là où il y en a le plus besoin.

Aujourd'hui, certains travaux et acteurs dénoncent l'effet pervers de ces crédits spécifiques et de la "spécialisation" des dispositifs de la politique de la ville. Les crédits spécifiques seraient devenus le "droit commun" des quartiers prioritaires.

La mobilisation des moyens de droit commun recouvre différents enjeux :

- Financier : compte tenu des tensions autour des finances publiques

et de la baisse des moyens de l'Etat et des collectivités, il semble nécessaire de mieux articuler les interventions, mais aussi de valoriser les engagements des différents financeurs.

- Sens de l'action publique : les dispositifs thématiques se sont démultipliés ces dernières années. L'enjeu est aussi de retrouver le sens de l'intervention globale et concertée, partagée par l'ensemble des partenaires (ce qui est l'un des principes fondateur de la politique de la ville).
- Equité : à la fois des moyens financiers mais surtout dans la conduite de l'action publique, en intégrant les particularités des différents territoires et leur rôle au sein de l'agglomération.

## ■ DES ÉCUEILS STRUCTURELS

Néanmoins, la mobilisation du droit commun rencontre un certain nombre d'écueils. Tout d'abord, comme le souligne le Cabinet Geste<sup>8</sup>, il y a une contradiction intrinsèque à la mobilisation du "droit commun" sur certains territoires. En effet, la demande de concentration des moyens sur quelques territoires est souvent incompatible avec leur vocation à couvrir un large territoire. Comme nous l'avons vu plus haut, la non-territorialisation est l'un des principes des moyens de droit commun.

Par ailleurs, pour pouvoir territorialiser ses interventions, ou du moins rendre compte des moyens financiers dédiés à certains territoires ou publics, il faut disposer d'outils de suivi et d'observation relativement fins. L'échelle d'intervention de la politique de la ville (le quartier) est souvent incompatible avec les moyens de suivi des différents dispositifs thématiques.

De plus, certaines politiques publiques ne peuvent produire d'effets à une échelle si petite. Par exemple, la question du développement économique ou de la création d'emplois ne peut pas se traiter à l'échelle infra-communale. D'une part, tous les quartiers d'une ville ne sont pas équipés de la même manière pour accueillir des entreprises (accessibilité, disponibilité de locaux...), d'autre part les habitants d'un quartier (quel qu'il soit) ont tous des aspirations et des compétences différentes. Il est difficile de répondre à toutes les situations particulières sur un territoire si petit.

Enfin, la France et les politiques publiques sont très fortement marquées par le cadre théorique du principe républicain de l'égalité. Dans cette tradition historique, les pouvoirs publics ont beaucoup de mal à appréhender les particularités des publics et des territoires, de crainte de rompre ce principe d'égalité de traitement, même si dans les faits il s'agit plus d'une égalité formelle que réelle. Ce principe semble appliqué de manière stricte, alors que "le principe d'égalité n'exige par l'uniformité"<sup>9</sup>.

## ■ UN CONTEXTE FAVORABLE

Malgré ces freins, des leviers et des pistes d'action se dessinent.

Tout d'abord, le principe de territorialisation n'est pas l'exclusivité de la politique de la ville. Dès 1981, le Ministère de l'Éducation Nationale créait les Zones d'Éducation Prioritaire. Les établissements concernés bénéficient de moyens supplémentaires pour faire face à des difficultés d'ordre scolaire et social. Tout récemment, en juillet 2012, le Ministre de l'Intérieur a créé les Zones de Sécurité Prioritaires. Elles ont "pour objectif d'apporter des réponses durables

et concrètes aux territoires souffrant d'une insécurité quotidienne [...] Reposant sur la prise en compte des circonstances et des particularismes locaux, ce dispositif est instauré en fonction des besoins de sécurité exprimés par la population"<sup>10</sup>.

Par ailleurs, pour être efficiente, la conduite de l'action publique ne peut être la même partout. Par exemple, les travaux de Yannick L'Horty<sup>11</sup> mettent en lumière le besoin de prendre en compte la spécificité des territoires (à l'échelle nationale et locale) pour les politiques de l'emploi. Ses analyses montrent que le territoire de résidence a des incidences sur la capacité à retrouver un emploi. Le marché du travail est souvent analysé sous l'angle de la qualification, et non du territoire, alors que c'est une variable de premier plan, plus que le sexe ou le diplôme.

D'autre part, les conventions interministérielles en cours de formalisation et de signature apportent un cadre à la mobilisation du droit commun en faveur des quartiers prioritaires. En effet, "en application de la circulaire du 30 novembre 2012 relative à l'élaboration de conventions d'objectifs, de méthode et de moyens pour les quartiers populaires, le ministre délégué à la Ville va signer, au cours de l'année 2013, plusieurs conventions interministérielles qui visent à territorialiser les politiques sectorielles pour concentrer les moyens de droit commun dans les quartiers prioritaires"<sup>12</sup>. L'enjeu sera de les rendre opérationnelles au niveau local.

Enfin, la préconisation actuelle d'adosser le futur contrat de ville 2015-2020 à un projet de territoire peut être une piste pour mobiliser l'ensemble des acteurs. En effet, il s'agira pour les partenaires de se donner des objectifs communs sur la base d'un diagnostic partagé. Par ailleurs, la nécessité de connaître les territoires et de reconnaître leur diversité par des moyens d'observation appropriés, permettra de mieux coordonner les actions sur les territoires, ainsi que leur financement.

<sup>1</sup> et <sup>2</sup> Cf. page 4

<sup>3</sup> 50 quartiers d'intervention en 1977. Plus de 2500 quartiers prioritaires aujourd'hui.

<sup>4</sup> GOULARD François, PUPPONI François, Rapport sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés, Paris, Assemblée nationale, octobre 2010

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i2853-tl.pdf>

<sup>5</sup> Établissement Public National d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux

<sup>6</sup> Etablissement Public d'Insertion de la Défense

<sup>7</sup> Rapport public de la Cour des comptes sur la politique de la ville, février, 2002 [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/024000096/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/024000096/0000.pdf)

<sup>8</sup> GESTE, Évaluation des CUCS de Lorraine 2010, Bilan des crédits de droit commun, Rédaction des documents de bilan, Rapport final, Mai 2011

<sup>9</sup> MINE Michel, Égalité et non discrimination, quelques repères pour penser et agir, in *Lettre d'information "Droits de l'Homme"* de la LDH, 19 février 2013

<http://www.ldh-france.org/Egalite-et-non-discrimination.html>

<sup>10</sup> Source : Ministère de l'Intérieur

<sup>11</sup> Yannick L'HORTY est professeur à l'université Paris Est-Marne la Vallée. Ses récents travaux portent sur les disparités territoriales dans l'accès à l'emploi.

<sup>12</sup> Les conventions sont disponibles à l'adresse suivante : <http://www.ville.gouv.fr/?les-conventions>

# ZOOM >

## ■ LES AVENANTS EXPÉRIMENTAUX

La mise en œuvre d'avenants expérimentaux aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale ont été initiés en 2011. Engagés sur 33 sites, ils visent à tester "des modes d'organisation et de travail permettant de mobiliser plus efficacement le droit commun, qu'il s'agisse de celui de l'Etat ou des collectivités locales. Cette expérimentation devait permettre de dégager des bonnes pratiques et de préparer la génération de contrats qui succèdera aux actuels contrats urbains de cohésion sociale"<sup>13</sup>. Le dispositif a été maintenu et relancé en 2012, l'enjeu de mobilisation du droit commun restant un élément central pour le nouveau gouvernement. En Alsace, deux quartiers strasbourgeois bénéficient de cette démarche (Cronembourg-Cité nucléaire et Neuhof-Cités), alors qu'aucun quartier lorrain n'a été retenu.

A Strasbourg, les avenants portent sur six thématiques : emploi et développement économique, éducation, prévention et sécurité, santé, culture, prévention et lutte contre les discriminations (axe transversal). Ils visent à mettre en œuvre une démarche concertée relevant d'une réelle mobilisation de toutes les politiques publiques sur les deux quartiers concernés. L'enjeu consiste dans l'identification du droit commun sur chacune des thématiques faisant l'objet de l'avenant, la territorialisation de ces politiques de droit commun, à l'échelle des quartiers prioritaires, le suivi des actions et des objectifs formulés à l'échelle des quartiers. Par ailleurs, il s'agira d'en tirer les enseignements en vue de la prochaine contractualisation.

<sup>13</sup> Note du Secrétariat Général à la Ville, "CUCS expérimentaux : aspects méthodologiques", 19 avril 2011

## ■ LES SITES DE PRÉFIGURATION

Lors du Comité Interministériel des Villes du 19 février 2013, le Premier ministre a annoncé une nouvelle génération de Contrats de Ville, qui prendront le relais des CUCS à partir de 2014-2015. Le futur dispositif devra contractualiser à la fois les moyens spécifiques et exceptionnels en faveur des quartiers populaires et les moyens de droit commun de chaque partenaire (Etat et collectivités locales). Il y est précisé que "la territorialisation des politiques sectorielles et la concentration des moyens de droit commun (de l'Etat et des collectivités) dans les quartiers prioritaires sont des objectifs fondamentaux de la politique de la ville"<sup>14</sup>. En mai 2013, le ministre de la ville a annoncé une liste de 12 sites retenus afin de démarrer la préfiguration de ces contrats. En Alsace et en Lorraine, seule l'agglomération mulhousienne fait l'objet de cette préfiguration.

Cette démarche de préfiguration permettra d'identifier les besoins d'accompagnement des acteurs locaux, pour atteindre l'objectif des futurs contrats de ville en particulier renforcer la mobilisation du droit commun, faire jouer l'effort de solidarité et la logique d'agglomération par un portage intercommunal et mieux articuler les problématiques urbaines et sociales.

<sup>14</sup> Dossier de presse du Comité Interministériel des Villes du 19 février 2013, page 11,

<http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/dp-ville-rassemble-v2.pdf>

Directrice de publication : Murielle Maffessoli  
Rédaction du zoom : Caroline Blaison  
Rédaction : Équipe de l'ORIV  
Suivi et contact : Diane Hässig



**Observatoire Régional de l'Intégration et de la Ville**

1, rue de la Course / 67000 Strasbourg

tél. : 03 88 14 35 89 / fax : 03 88 21 98 31

mél. : [contact@oriv.fr](mailto:contact@oriv.fr) / [www.oriv-alsace.org](http://www.oriv-alsace.org)