

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

ACTUALITE

Orientation de travail 2008 de l'ORIV

Le 22 février 2008 s'est tenu le **Conseil Partenarial de l'ORIV**. Cette instance réunie l'ensemble des financeurs, actuels et potentiels, de l'ORIV afin de faire le point sur les actions menées en 2007, de valider le programme de travail 2008 et le budget afférent.

Ainsi, il s'agit pour l'ORIV, en 2008 :

■ en ce qui concerne les **modes d'intervention** :

- ⇒ De mettre l'accent sur une **production de connaissances** orientée au plus près de l'action et/ou du terrain (concrètement cela suppose d'achever les actions en cours et de favoriser le développement de notes de cadrage, diagnostics courts, notes d'opportunité...)
- ⇒ De renforcer les fonctions de **veille** et de **mise à disposition de ressources** (guide, fiches...)
- ⇒ De développer la **capitalisation d'expériences** (locales, nationales, transfrontalières...)
- ⇒ De rendre plus lisibles les **missions d'accompagnement**, par la systématisation d'une note de cadrage préalable à l'action, d'une note de fin de mission rendant compte du déroulement de la mission (en terme de méthode) et mettant en exergue les enseignements qui en résultent.

■ en ce qui concerne les **axes de travail** :

- ⇒ De poursuivre la **mise à disposition de ressources**, ainsi que le **travail d'observation**.
- ⇒ D'agir afin de :
 - Mieux outiller les **acteurs des territoires "politique de la ville"** en lien avec l'enjeu de cohésion sociale et territoriale,
 - Renforcer les **acteurs éducatifs** face à la diversité et aux enjeux de cohésion sociale et territoriale,
 - **Connaître et prévenir les discriminations**,
 - **Comprendre le processus d'intégration et soutenir les initiatives locales**,
 - Donner des éléments de compréhension face aux **enjeux dans le domaine de l'habitat**,
 - Optimiser la **prise en charge des publics** (Etrangers, habitants des territoires prioritaires de la « politique de la ville ») **par les travailleurs sociaux**.

Services à la personne et discriminations

L'ORIV a été amené au cours du premier semestre 2007 à suivre une **action expérimentale menée par l'association DSHA** (Domicile Service Haute Alsace) permettant d'identifier les **compétences à mobiliser par les salariés** (aides à domicile) ayant à **faire face à des situations difficiles**, en particulier **discriminatoires**. Cette observation a donné lieu, début 2008, à la production d'un rapport remis à la structure.

Fort de ces travaux et de ceux menés antérieurement sur la manière dont les métiers des services à la personne peuvent être confrontés aux discriminations, l'ORIV poursuit actuellement sa réflexion en travaillant plus spécifiquement sur le **positionnement des « clients »** en lien avec des associations d'aide à domicile sur Mulhouse.
Pour plus d'information : contactez l'ORIV.

PERSPECTIVE

Journées de professionnels de la ville...

Nous vous en parlions dans notre précédent numéro, les **temps d'échanges pour les professionnels « Politique de la ville »** seront reconduits en 2008. Une enquête a été menée afin de connaître les attentes de chacun sur la forme et sur les thèmes à aborder lors des Journées Des Professionnels (JDP).

Trente deux personnes ont répondu au questionnaire. Ainsi en 2008, **cinq à six rencontres seront organisées à Colmar** (pour permettre une égale accessibilité aux bas-rhinois et aux haut-rhinois !) et allieront **échanges d'expériences de terrain** (locales et/ou nationales) et **connaissances théoriques**.

Les thèmes programmés en 2008 sont : **l'intégration des populations immigrées** et la **prévention des discriminations**, **l'insertion professionnelle**, le **cadre de vie** et la **gestion urbaine de proximité**, le **développement économique**, la **prévention de la délinquance**.

La prochaine rencontre aura lieu le courant avril et portera sur les axes transversaux de la politique de la ville (Intégration, lutte contre les discriminations et égalité des chances).

Les principes de la politique de la ville

La politique de la ville à travers divers dispositifs (cf ci-contre) s'est efforcée depuis pratiquement 30 ans de **mobiliser des moyens financiers et humains pour réduire les difficultés des « territoires en crise »** (géographie prioritaire) et **recréer des liens avec la ville ou l'agglomération**.

Elle est basée sur la décentralisation de l'action, le partenariat entre les institutions et les notions de transversalité, de globalité, de projet et de territorialité. Elle prône la nécessité de décloisonner les politiques sectorielles et la proximité des décisions publiques par rapport aux situations locales. Cet impératif de décloisonnement est à l'origine de l'injonction de partenariat (entre plusieurs ministères, entre services de l'État et administrations des collectivités locales...). La politique de la ville se caractérise par les principes suivants :

■ une **politique contractuelle** : elle passe par l'engagement convergent, à minima, du Maire ou de l'EPCI¹ et de l'Etat.

■ une **politique locale**, adaptée aux conditions économiques et sociales du territoire. Au-delà d'une apparente homogénéité des territoires, tous les quartiers ne souffrent pas des mêmes maux, ni au même degré. L'action est donc adaptée aux situations locales.

■ une **politique globale**, on parle aussi de politique transversale, prenant en compte tous les aspects de la vie quotidienne. L'action de ceux qui agissent sur ces territoires doit donc être coordonnée. Cela suppose une cohérence d'action entre les services de la Mairie, de l'Etat, du Département, de la Région, des organismes HLM, des établissements publics, des associations, des différentes personnes privées impliquées dans la politique de la ville. D'où l'idée d'un rôle de coordonnateur assuré au niveau départemental par les Sous-préfets chargés de la Politique de la Ville et au niveau local par les Chefs de projet.

■ une **politique interministérielle**. Le Ministère de référence (actuellement le Ministère du Logement et de la Ville) et la DIV² coordonnent et impulsent l'action gouvernementale. Deux agences (ANRU³ et ACSE⁴) sont chargées de la mise en œuvre opérationnelle respectivement dans le domaine de la rénovation urbaine et de la cohésion sociale. L'ensemble des ministères est également mobilisé, chacun dans leurs domaines de compétences. Ils doivent orienter leurs priorités et programmes d'action pour qu'ils bénéficient aux quartiers relevant de la géographie prioritaire de la politique de la ville. (Exemple : le Ministère de l'Education Nationale a défini les ZEP et finance la prime versée aux enseignants qui y travaillent...)

La réussite de la politique de la ville dépend de la capacité de chaque Ministère à mobiliser ses services et à se coordonner avec les autres administrations.

ZOOM DU MOIS

La politique de la ville : une politique novatrice pour répondre aux enjeux d'exclusion

Une **nouvelle forme de politique publique** a été mise en place dans les années 80, pour **faire face au phénomène d'exclusion** (installation de la crise économique après les 30 Glorieuses) et à la **montée en puissance de violences urbaines**. Cette politique s'est construite en **rupture par rapport aux politiques sociales** menées jusque là, car considérées comme inadéquates pour répondre à ces nouveaux défis.

Sous le terme d'exclusion, on désigne alors une réalité différente de celle identifiée auparavant. L'exclusion n'est plus seulement un phénomène de pauvreté économique ou le fait d'une partie de la population (par exemple les chômeurs), mais un processus. L'interaction entre un environnement social (peu favorable) et des personnes (souvent fragilisées) peut mener ces dernières à une situation d'exclusion.

=> *Le terme d'exclusion sociale se réfère à un processus de désintégration sociale, dans le sens d'une rupture progressive des relations entre l'individu et la société. Cette rupture résulte d'une double crise : crise du lien social (déclin des institutions d'encadrement ou de représentations collectives comme l'école, l'Etat, les syndicats...) et crise de l'emploi.*

L'exclusion **met en cause la société dans son ensemble**. Alain Touraine, sociologue, considère qu'on serait en face d'une société duale. Avant, l'opposition au sein de la société était verticale "ceux d'en haut contre ceux d'en bas". Cette opposition permettait une identification collective et positive dans la mesure où ce rapport s'inscrivait dans une logique d'interdépendance (ouvrier – patron par exemple). L'exclusion relève d'une **opposition horizontale "ceux du dedans face à ceux du dehors"**, où l'identification et l'interaction ne sont plus possibles. L'exclusion est le produit d'un **défaut de cohésion sociale globale**. De plus le processus d'exclusion se cristallise sur **certaines populations** et sur **certaines zones urbaines** (quartiers en difficultés). Il y a donc double fracture : **fragmentation sociale et urbaine**.

Cette nouvelle politique, désignée ultérieurement sous le terme de « **politique de la ville** », est alors conçue comme **expérimentale**. Il s'agit d'une **politique d'exception, temporaire**, visant à **lutter contre l'exclusion** et à **répondre aux violences urbaines** (violences de l'été 1981 aux Minguettes dans la banlieue de Lyon). C'est d'ailleurs une caractéristique récurrente de la politique de la ville que d'**évoluer en réaction à des événements** (de violence notamment). Globalement, il s'agit d'**intervenir en faveur de la cohésion sociale afin d'éviter l'exclusion et/ou la ségrégation**.

La politique de la ville se caractérise par une **action territorialisée**. Ce n'est pas la ville dans son ensemble qui est concernée mais les **quartiers en difficultés** (en tout cas ceux que l'on désigne comme tels). Ces territoires, appelés aussi « quartiers sensibles », présentent des **caractéristiques identiques et concentrées**, à savoir : un taux de chômage élevé, une pauvreté économique importante, un immobilisme au niveau des trajectoires résidentielles, un pourcentage élevé d'étrangers et de familles monoparentales... Ces quartiers constituent les territoires d'intervention de la politique de la ville (géographie prioritaire).

La politique de la ville a été marquée par le développement de nombreux **dispositifs spécifiques** (Ville-Vie-Vacances, Adultes-relais, Programme de Réussite Educative...). Ses interventions sont **incitatives et non substitutives**, ce qui peut expliquer le **caractère limité des moyens financiers** du ministère de référence. Elles s'apparentent à des « **traitements préférentiels** » au sens où elles déploient, de manière temporaire, des moyens exceptionnels et ciblés **destinés à assurer un « retour à la normale » des territoires**, c'est-à-dire à une situation où ils ne relèveront plus que d'un traitement ordinaire (le « droit commun »).

1 Etablissement Public de Coopération intercommunale (EPCI)

2 Délégation Interministérielle à la Ville (DIV)

3 Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

4 Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances (ACSE)

Géographie prioritaire et CUCS en Alsace

La géographie prioritaire est évolutive et a pris des formes différentes depuis quelques années. Le Pacte de relance pour la Ville (1996) a créé un système de zonage des territoires. **Trois zones infra-urbaines** sont alors apparues :

■ **Les Zones Urbaines Sensibles (ZUS)** ont été définies pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires : « Les zones urbaines sensibles sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradés et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi ». Il y a 751 ZUS en France.

■ **Les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU)** « sont confrontées à des difficultés particulières » en raison de leur taux de chômage élevé, de leur large proportion de personnes non diplômées et de leur faible potentiel fiscal communal. "Elles correspondent à certains quartiers" des ZUS et permettent aux entreprises de bénéficier d'exonérations incitatives pendant 5 ans. Il y a 416 ZRU en France.

■ **Les Zones Franches Urbaines** sont des quartiers défavorisés de 8500 à 10000 habitants situés dans une zone de redynamisation urbaine (ZRU) et considérés comme les plus en difficulté de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations fiscales très incitatives pour une durée de 5, 8 ou 14 ans. Il y a 100 ZFU en France.

Au-delà de ce découpage, la politique de la ville se met en œuvre par des **dispositifs contractuels**. Les contrats de ville de la période 2000-2006 ont laissé place à une nouvelle forme de contractualisation territoriale : les **Contrats Urbains de Cohésion Sociale (CUCS)**. D'une durée de trois ans reconductibles une fois, ils ont pour vocation d'articuler et de coordonner l'ensemble des dispositifs de la politique de la ville (cf. circulaire du 24 mai 2006). Les partenaires de ce dispositif sont : l'Etat, les communes et les EPCI¹ concernés, l'ACSE⁴, les Conseils Généraux, le Conseil Régional, les Caisses d'Allocations Familiales. Sur certains sites sont également partenaires la Caisse de Dépôts et de Consignations et l'AREAL HLM.

7 Contrats Urbains de Cohésion Sociale sont en cours en Alsace :

■ Dans le **Bas-Rhin** : Haguenau-Bischwiller-Kaltenhouse et la Communauté Urbaine de Strasbourg (Villes de Strasbourg, Hœnheim, Schiltigheim, Bischheim, Lingolsheim, Ostwald, Illkirch-Graffenstaden)

■ Dans le **Haut-Rhin** : Colmar, Wittelsheim, Cernay, Illzach et la Communauté d'Agglomération Mulhouse Sud Alsace (Villes de Mulhouse, Staffelfelden, Kingersheim, Lutterbach et Wittenheim).

Les nouvelles communes à bénéficier d'un dispositif « politique de la ville » sont Kaltenhouse et Cernay, les communes sorties de ces dispositifs en 2006 sont Ensisheim et Rixheim.

Dans le cadre des CUCS, **cinq axes prioritaires ont été définis par l'Etat** : l'habitat et le cadre de vie, l'emploi et le développement économique, la réussite éducative, la santé, la citoyenneté et la prévention de la délinquance. Trois axes transversaux ont également été définis : l'égalité des chances, l'intégration et la lutte contre les discriminations.

Enjeu de l'évaluation / Missions de l'ORIV

Les Contrats Urbains de Cohésion Sociale sont soumis à une **injonction forte d'évaluation**. Cet enjeu répond aux différents travaux ayant pointé, depuis de nombreuses années, le manque de résultats identifiables de la politique de la ville, au regard des financements accordés.

La circulaire du 5 juillet 2007 pose le cadre et les attentes de cette évaluation, qui doit se faire à trois niveaux : **bilans annuels de réalisation des actions financées** (bilan physico-financier), évaluation des **impacts à trois ans sur le territoire et auprès des habitants**, évaluation du **partenariat** et de l'**articulation avec les autres dispositifs**.

Panorama succinct de la politique de la ville en quelques dates :

Prémices de la politique de la ville

1977 : Lancement du programme « Habitat et Vie Sociale » (HVS) prévoyant des opérations d'amélioration du logement et des services collectifs

Juillet 1981 : Violences urbaines dans le quartier des Minguettes à Vénissieux

1981 : Lancement de 3 études (sur l'insertion sociale des jeunes, la délinquance et les quartiers défavorisés) donnant lieu notamment à la production du « Rapport Dubedout » (*Ensemble refaire la ville*, 1983) qui est à l'origine de la « politique de la ville » avec le lancement du « Développement Social des Quartiers » (DSQ)

1981 : Création des Zones d'Education Prioritaire

Mise en place institutionnelle

1984 : Création du Comité Interministériel des Villes (CIV) et du Fonds Social Urbain (FSU)

1988 : Lancement de la politique de « Développement Social Urbain » (DSU) et création, notamment, de la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV). Mise en place du Conseil National des Villes (CNV)

1990 : Violences urbaines à Vaulx en Velin
Décembre 1990 : Création du Ministère de la Ville

1991 : Nomination des premiers sous-préfets chargés de mission pour la politique de la ville

Juin 1991 : Violences urbaines à Mantes la Jolie

Développement législatif et des dispositifs

13 juillet 1991 : Loi d'Orientation pour la Ville (LOV) mettant en avant notamment l'enjeu de mixité sociale

1992 : Lancement des Grands Projets Urbains

1996 : Pacte de relance pour la Ville et création des zonages (ZUS, ZRU et ZFU)

1997 : Lancement des Contrats Locaux de Sécurité (CLS)

1999 : Lancement des Grands Projets de Ville (GPV en remplacement des GPU) et des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU)

13 décembre 2000 : Loi « Solidarités et Renouvellement Urbain » dite loi SRU

La rénovation urbaine au cœur de la politique de la ville

2002 : Rapport de la Cour des Comptes dressant un bilan critique de la politique de la ville

1er août 2003 : Loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine qui lance le Programme National de Rénovation Urbaine, prévoit la création de l'ANRU³ et la mise en place d'un Observatoire National des ZUS.

18 janvier 2005 : Loi de cohésion sociale portant sur trois volets : l'emploi, le logement et l'égalité des chances (Plan de Cohésion Sociale).

Une volonté d'articuler « volet humain » et « volet urbain »

Octobre-novembre 2005 : Violences urbaines dans de nombreuses villes

31 mars 2006 : Loi pour l'égalité des chances qui prévoit la création de l'ACSE⁴

8 février 2008 : Présentation du Plan « Espoir Banlieue ».

ZOOM DU MOIS Suite...

Dans cette perspective, la Préfecture de Région a programmé en janvier-février 2008 **deux cycles de formation à l'évaluation des Contrats Urbains de Cohésion sociale**, à destination des professionnels des collectivités et des services de l'Etat. Ces sessions ont permis d'informer les professionnels et de développer une culture et un langage commun autour des enjeux d'évaluation.

Par ailleurs, l'ORIV intervient d'ores et déjà en appui sur certains territoires pour préparer la démarche d'évaluation et mettre en place les outils de suivi nécessaires. Cette question a également été traitée en 2007 dans le cadre d'une rencontre entre professionnels de la ville.

C'est également dans ce sens que l'ORIV travaille actuellement à l'élaboration d'un « **Guide de l'observation sociale territorialisée** ». Ce guide recensera les **indicateurs de contexte pertinents à l'échelle communale et infra-communale** (leur signification, les conditions d'accessibilité...) et fournira des **outils pour mener une démarche d'observation du territoire**, afin d'évaluer les effets des dispositifs de la politique de la ville. Ce guide sera accessible au mois d'avril sur le site Internet de l'ORIV.

La politique de la ville se trouve **constamment confrontée à la difficulté de l'évaluation de ses effets**. D'une part ces dispositifs ne sont pas les seuls à l'œuvre sur les territoires en difficulté, d'autre part, la politique de la ville ne peut pas régler seule tous les problèmes sociaux...

Des orientations redéfinies suite aux Violences urbaines de 2005

Suite aux événements survenus en octobre-novembre 2005 et au-delà des actions et initiatives prises dans le cadre de la Loi Egalité des chances de mars 2006 (qui a notamment conduit à la création de l'ACSE - Agence Nationale pour la Cohésion sociale et l'Egalité des Chances), le gouvernement a souhaité « réinventer la ville ».

Dans cette perspective, la Secrétaire d'Etat à la politique de la ville, Fadela Amara, a lancé en septembre 2007 un large plan de concertation auprès des professionnels et des associations et des habitants. Des **Rencontres Territoriales pour la Ville** se sont déroulées dans chaque département entre septembre et novembre. Les propositions formulées à cette occasion (ainsi que sur deux blogs mis en place dans le même temps) ont alimenté le plan « **Espoir banlieue** » annoncé le 8 février 2008.

En Alsace, les thèmes les plus abordés ont été l'éducation, l'accès à l'emploi et le logement. L'ORIV a été missionné :

- par la Préfecture du Bas-Rhin pour réaliser la synthèse des échanges menés sur le Bas-Rhin (plus d'une trentaine de réunions organisées),
- par la Préfecture du Haut-Rhin pour animer l'après midi d'échanges et rendre compte des débats en fin de journée.

Le plan « **Espoir Banlieues** » a été présenté par le Président de la République le 8 février 2008.

Le Président de la République a fixé de nouveaux objectifs à la politique en faveur des quartiers difficiles à savoir de :

- « donner une chance à tous les habitants des banlieues qui veulent s'en sortir selon le principe du donnant – donnant entre les pouvoirs publics et les habitants des quartiers,
- réinsérer tous les quartiers dans la République.

Dans cette perspective il propose notamment de « mobiliser tous les ministres, et non plus seulement le ministre de la Ville ». « Chacun aura des objectifs à remplir pour réduire les écarts entre les quartiers et les autres territoires (emploi, échec scolaire, taux de propriété, sécurité, etc.) ».

Suite colonne ci-contre...

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
mel: oriv.alsace@wanadoo.fr • site: www.oriv-alsace.org

Suite...

Ainsi l'accent a été mis sur les domaines d'intervention suivants :

- le **développement économique et l'insertion** : mise en place d'un nouveau contrat (expérimentation d'un contrat d'autonomie pour les jeunes les plus en difficulté dans 60 départements), développement de la création d'entreprise...
- la **réussite scolaire** : l'accent est mis sur le développement des écoles de la deuxième chance et les internats de réussite éducative, la création de 30 sites d'excellence (à noter qu'aucun site n'est prévu en Alsace),
- la **mixité sociale et le désenclavement** : notamment développement des transports en commun et mise en place du « busing » dans les écoles primaires (action consistant à déplacer les élèves scolarisés dans un établissement caractérisé par un fort échec scolaire dans d'autres écoles de la même ville afin de leur donner la possibilité de découvrir un autre environnement social et scolaire),
- la **sécurité** : accroissement de la présence de la police dans les territoires politique de la ville...

Ce plan met également en avant la nécessité de renforcer le rôle de l'Etat avec la mise en œuvre (là où ce n'est pas encore le cas) de **Délégués de l'Etat** (représentant de l'Etat à l'échelle des territoires prioritaires).

Par ailleurs, sa mise en œuvre repose sur l'élaboration, par chacun des ministres concernés, dans les prochains mois, d'un programme sur trois ans. Dès à présent deux Ministères ont dévoilé tout ou partie de leur programme.

Le Ministère de l'Education nationale a fait état le 14 février 2008 de manière détaillée de son programme d'action qui sera mis en œuvre à la rentrée 2008 ou 2009.

Le jour suivant, 15 février 2008, c'est le Ministère de l'emploi qui à l'occasion d'une journée de travail rendait compte de « **l'engagement national pour l'emploi des jeunes des quartiers** ». Cet engagement, signé avec des grandes entreprises françaises et des fédérations professionnelles, porte notamment sur des recrutements (10900 emplois), des contrats en alternance (1805) et des stages (8900 stages).

Directrice de publication : Murielle Maffessoli
Rédaction : Equipe de l'ORIV
Suivi et Contact : Diane Hässig