

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

ACTUALITES

Rencontre de l'ORIV avec Didier Lapeyronnie : le ghetto, une réalité française ?

La prochaine Rencontre de l'ORIV aura lieu le jeudi 26 novembre à 18h15 au CIARUS à Strasbourg, en présence de Didier Lapeyronnie.

Parler de « ghetto » pour décrire la situation des banlieues françaises fut longtemps récusé par les chercheurs, les politiques et les professionnels de terrain. Néanmoins, l'évolution de la situation des quartiers « sensibles » ces dernières années en fait une réalité française. En effet, « le renforcement de la ségrégation urbaine et de la discrimination raciale, l'accroissement du chômage et de la pauvreté, l'organisation sociale spécifique aux quartiers ségrégués, la rupture de communication entre les sexes et l'usage endémique de la violence »¹ amènent Didier Lapeyronnie à utiliser ce terme.

A partir d'une étude de terrain menée entre 2004 et 2006, l'équipe de Didier Lapeyronnie a reconstitué le « ghetto » à travers les récits, les représentations et l'expérience qu'en font les habitants. Cette rencontre sera l'occasion pour l'auteur de nous faire part de ses réflexions sur le sujet.

¹ 4^{ème} de couverture de l'ouvrage : LAPEYRONNIE Didier, *Ghetto urbain : Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui*, Paris, robert Laffont, septembre 2008, 630 p.

PERSPECTIVES

Rencontre de l'Oriv avec Eric Lenoir : de la répression à la prévention de la délinquance, naissance d'une politique publique

Nous accueillerons Eric Lenoir le 3 décembre prochain à 18h15 à la Maison des associations à Strasbourg, à l'occasion d'une Rencontre de l'ORIV.

« Longtemps au centre de controverses, la prévention de la délinquance s'est imposée comme le complément indispensable de la répression. Avec la loi du 5 mars 2007, elle a accédé au rang de politique publique autonome. Espace souvent mal défini, transversal aux différents champs de l'action publique, où se croisent de nombreux acteurs venus d'horizons et de cultures différents, la prévention de la délinquance demeure un domaine complexe et méconnu. »¹

A l'heure où le gouvernement propose un plan triennal de prévention de la délinquance, l'ouvrage d'Eric Lenoir (Directeur du service citoyenneté et prévention de la délinquance à l'ACSé, professionnel de la politique de la ville) et de Richard Bousquet (Commissaire divisionnaire) offre des clés de compréhension de cette nouvelle politique publique. L'histoire et l'actualité de la prévention de la délinquance, les orientations, les outils mais aussi ses champs d'application en France et dans le monde, y sont abordés.

Eric Lenoir viendra nous présenter ce travail et les enjeux actuels des politiques de prévention de la délinquance.

¹ 4^{ème} de couverture de l'ouvrage : BOUSQUET Richard, LENOIR Eric, *La prévention de la délinquance*, Paris, PUF, octobre 2009, 360 p. (Coll. "Questions judiciaires")

RETOUR SUR...

Rencontre avec Pascal Tisserant

La Rencontre de l'ORIV qui s'est tenue à la Maison des associations à Strasbourg, le 22 octobre dernier, a porté sur le thème des

Discriminations dans les manuels scolaires et a été animée par Pascal TISSERANT, Maître de Conférence en Psychologie sociale à l'Université Paul Verlaine de Metz. Ce dernier a réalisé, à la demande de la HALDE en lien avec Anne-Lorraine WAGNER, doctorante, une étude¹ sur la place des stéréotypes et des discriminations dans les manuels scolaires. Cette dernière répondait à un double objectif. Il s'agissait, à la fois, d'évaluer la manière dont la question de l'égalité et des discriminations était traitée dans les manuels scolaires d'éducation civique et d'identifier les stéréotypes à l'œuvre par rapport aux questions de genre, d'âge, de handicap, d'origine et d'orientation sexuelle. Une cinquantaine d'ouvrages a été analysée et des entretiens ont été menés auprès d'élèves, d'enseignants et d'éditeurs. La thématique de cette recherche a impliqué une diversité des approches : psychologie sociologique, cognitive et juridique. L'analyse des manuels d'éducation civique (plus particulièrement sur la partie portant sur les discriminations) a montré une grande disparité, selon les auteurs des ouvrages, en termes de concepts structurants d'une thématique et d'informations véhiculées. La linéarité de la présentation des informations, quant à elle, a fait place ces dernières années à une mise en page, s'apparentant à un site web, qui s'est complexifiée et qui peut exclure les élèves les plus démunis. Les auteurs de l'étude préconisent des efforts à réaliser dans ce domaine afin que tous les élèves aient accès à « un socle commun » de connaissances et pour s'assurer qu'ils disposent d'un minimum d'autonomie dans l'usage des supports d'accès à la connaissance. L'enquête fait apparaître un manque d'expertise dans la prise en compte, par les éditeurs, de la diversité lors de la conception des manuels scolaires. Même si, les femmes, et dans une moindre mesure les minorités visibles, font l'objet d'une certaine vigilance.

Comme l'a fait remarquer Pascal TISSERANT, il s'agissait avant tout d'une recherche exploratoire qui doit donc nécessairement donner lieu à d'autres réflexions et à la poursuite du travail entrepris. Il propose la mise en place de groupes de travail disciplinaires et la création d'un « comité de vigilance » pouvant répondre à des objectifs de prévention et d'observation. Mais, comme il le dit lui-même, ces objectifs n'ont un sens que si l'institution scolaire se mobilise sur ces questions. La présentation de cette étude s'est poursuivie par une discussion avec les participants.

Les plans territoriaux de lutte et de prévention contre les discriminations

Lancés en 2001-2002, en lien avec la mise en œuvre des contrats de ville, l'objectif des plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations est « d'accompagner les collectivités qui souhaitent agir afin de réduire les discriminations sur leur territoire ».

Au fil des années, le nombre de communes ayant validé un tel plan a augmenté pour atteindre actuellement plus d'une soixantaine. Les communes doivent faire état de leur volonté d'adhérer à un plan de lutte auprès de la Direction Régionale de l'ACSé. Sur cette base et après validation par l'ACSé, une enveloppe annuelle de 10.000 euros est attribuée au plan pour conduire des actions. Des crédits complémentaires peuvent être mobilisés dans le cadre des crédits dédiés à l'axe transversal « discriminations » dans le cadre des CUCS (Contrats Urbains de Cohésion Sociale). Les acteurs des plans de lutte peuvent également prétendre aux autres dispositifs de l'ACSé dans le domaine de la prévention des discriminations, à savoir les diagnostics territoriaux stratégiques ou les actions de formation des acteurs.

Classiquement, les actions menées dans le cadre des plans permettent d'intervenir dans six directions :

- Améliorer la connaissance des discriminations sur le territoire
- Communiquer et ainsi informer le grand public
- Sensibiliser, mobiliser et former les partenaires du territoire
- Accompagner les victimes (réelles ou supposées) de discriminations
- Développer des actions visant à lever les obstacles à l'emploi rencontrés par certains publics
- Favoriser la « promotion de la diversité » au sein de la collectivité, en agissant sur le recrutement.

Elaborés dans un contexte d'émergence de la politique de lutte contre les discriminations, c'est assez logiquement qu'ils ont été initiés dans le champ de l'emploi. A l'époque, les travaux dans le domaine des discriminations portaient surtout sur cette thématique. Ils ont été étendus depuis deux ans à celui du logement.

ZOOM DU MOIS

Les enjeux de la prévention des discriminations pour les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales sont des acteurs importants de la lutte contre les discriminations. Trois raisons principales expliquent qu'elles soient fortement concernées par cette question :

- Tout d'abord les élus sont responsables de politiques publiques, définies et mises en œuvres sur leur territoire et sont en proximité avec les citoyens. Ils sont ainsi amenés à intervenir dans des domaines d'actions riches et variés, qui intéressent directement le quotidien des citoyens : l'accès au logement, la proposition d'équipements publics, l'éducation, la santé, la culture, les activités de loisirs et de sport, l'emploi et la formation, la vie associative, le soutien à l'activité économique, etc.
- Ensuite à travers leur pouvoir d'action, les élus sont garants de l'intérêt général auprès de leurs concitoyens. Dans cette perspective, ils peuvent être des acteurs du changement des pratiques et des mentalités.
- Enfin, ils sont souvent parmi les employeurs les plus importants de leur territoire (on compte 57 000 employeurs pour 1,8 million d'agents territoriaux). Les collectivités territoriales peuvent donc être des acteurs essentiels de la promotion de l'égalité en faveur des publics exposés aux discriminations. Ceci, notamment par la mise en place de politiques volontaristes de recrutement, d'accompagnement, de valorisation des compétences et de promotion des publics.

Au-delà de la représentativité des élus, les collectivités peuvent encourager le développement d'une administration territoriale à l'image de la population pour laquelle elles agissent, et ainsi contribuer à renforcer la qualité des services rendus à leurs administrés.

Des démarches incitatives et partenariales initiées par les pouvoirs publics

Conscients de cet enjeu, les pouvoirs publics ont très tôt élaboré des partenariats avec les représentants des collectivités et ont développé des mesures incitatives.

Cette politique volontariste a été initiée par le FASILD (Fonds d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations) devenu ensuite l'ACSé (Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances) avec la création des plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations (cf. colonne de gauche).

Les plans ont été initiés sur plusieurs sites pilotes dès 2001-2002. Leur mise en œuvre fait suite à la production d'un guide dont l'objectif était d'appuyer les acteurs pour une meilleure prise en compte de la dimension « lutte contre discriminations » au sein des contrats de villes. A l'issue de ces premiers plans territoriaux, le Comité Interministériel à l'Intégration du 10 avril 2003 et le Comité Interministériel des Villes du 9 mars 2006 ont réaffirmé l'importance de « combattre localement les discriminations » à travers la mise en place de leur programme d'actions.

La HALDE (Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité) s'est ensuite inscrite dans cette dynamique. Pour mener à bien ses missions, elle développe des partenariats afin de promouvoir des démarches de sensibilisation et de diffusion des bonnes pratiques au sein des collectivités territoriales. Plusieurs conventions cadre, partenariats existent actuellement (cf. présentation colonne de droite).

Des collectivités de plus en plus impliquées à toutes les échelles territoriales

Au départ, la démarche initiée par l'ACSé a favorisé une implication des communes ou agglomérations car les plans locaux étaient en lien avec les territoires de la politique de la ville et les procédures contractuelles (contrats de ville puis contrats urbains de cohésion sociale).

Peu à peu, d'autres entités territoriales se sont inscrites dans cette dynamique. Ainsi aujourd'hui, certains Conseils Régionaux et Conseils Généraux se sont dotés de programmes d'actions, de démarches voire de plans, sans pour autant bénéficier des moyens financiers alloués dans le cadre du plan territorial. Ils ont pu toutefois, dans certains cas, bénéficier du dispositif de formation des acteurs ou de la réalisation de diagnostic territorial stratégique (actions proposées et financées par l'ACSé).

de lutte contre les discriminations

Quelques enseignements issus des plans menés¹

Il est ainsi apparu que la mise en œuvre de politique territoriale de prévention et de lutte contre les discriminations suscite un ensemble de questions récurrentes : le fait, par exemple, pour les élus engagés sur ce champ (souvent un élu partie prenante d'une collectivité) de se sentir isolés, ou encore les difficultés pour passer de l'intention à l'action.

Les expériences menées au fil du temps ont permis de tirer des enseignements ayant fait l'objet de colloques et/ou de publications.

Insister sur la nécessité d'un portage politique

Tous les acteurs s'accordent sur le fait qu'agir contre les discriminations est un acte d'engagement politique fort.

Pour les élus, celui-ci prend diverses formes. On relève principalement des logiques d'engagements écrits (à travers des chartes) et/ou de mise à disposition de ressources, voir la création de nouveaux services à vocation transversale, ou des structures de veille et d'observation.

Promouvoir une approche intégrée de la prévention des discriminations

Permettre que la prévention des discriminations ne soit pas l'affaire d'un élu mais de tous les élus, favoriser un portage collectif de cette politique par la collectivité, s'accorde et correspond à la promotion d'une approche intégrée de la prévention des discriminations dans le cadre des politiques locales.

Approche intégrée

Cette notion a été créée par le Conseil de l'Europe dans le cadre des politiques pour la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et se définit de la manière suivante : « L'approche intégrée consiste en la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision, aux fins d'incorporer la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques. »

L'approche intégrée de l'égalité ne se substitue pas aux politiques spécifiques visant à redresser les situations résultant des inégalités entre les sexes. Les politiques traditionnelles en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et l'approche intégrée de l'égalité sont des stratégies doubles et complémentaires et doivent être menées de pair pour parvenir à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Cette approche intégrée, approche européenne, consiste à travailler sur les effets des discriminations indirectes sans se préoccuper de l'intentionnalité des actes. Il s'agit effectivement d'« identifier ce qui dans les procédures ouvre la voie aux discriminations. Il faut alors inspecter les procédures en se demandant : « comment arrive-t-on à défavoriser les femmes ou les personnes de telle ou telle origine ? »². Il s'agit alors de s'assurer que les politiques publiques mises en place ne créent pas de discriminations, de traitement différencié selon un critère considéré comme illégal.

Communiquer sur les discriminations

La question de la communication revient systématiquement, comme une dimension extrêmement importante de la mise en place d'une politique publique. En ce qui concerne plus particulièrement la prévention de discriminations, la communication permet de sortir du déni social, de positionner la prévention et la lutte contre les discriminations comme un enjeu public légitime, de libérer la parole et de reconnaître publiquement ce que vivent les victimes (dans une logique de réparation).

Équilibrer les actions d'interpellations et les actions à plus long terme sur les systèmes

La construction d'orientations concrètes et d'un plan d'actions inscrit dans la durée constitue un enjeu majeur. Elle va permettre l'élaboration d'un agenda politique local qui comblera des actions à court terme, à moyen terme et à long terme pour agir sur les processus producteurs de discriminations et les représentations. Celui-ci est souvent difficile à mettre en œuvre et nombre d'élus font le choix d'un axe privilégié d'intervention, et se positionnent rarement sur l'ensemble de la totalité des champs où ils peuvent intervenir.

Prévention des discriminations : Des partenariats, accords cadre ou conventions...

Le FASILD/ACSé puis la HALDE à partir de sa création ont souhaité développer des partenariats avec les acteurs partenaires des collectivités afin de faciliter leur implication. C'est ainsi que sont nés différents partenariats. On peut citer celui avec le CNFPT ainsi que les accords cadre ou conventions passés avec les associations d'élus.

Le partenariat CNFPT – HALDE – ACSé

Le CNFPT (Centre national de la fonction publique territoriale) est chargé de la formation et de la professionnalisation de l'ensemble des personnels des collectivités locales, de l'organisation de certains concours et examens professionnels de la fonction publique territoriale, de la régulation de l'emploi et des carrières des cadres des collectivités locales. Face aux enjeux dans le domaine de la prévention des discriminations, la HALDE et le CNFPT ont engagé une collaboration pour mieux lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité dans les collectivités locales.

Les principaux axes de leur collaboration sont :
=> Informer et sensibiliser les collectivités locales et leurs agents à la prévention des discriminations et aux moyens d'y lutter ;
=> Elaborer des dispositifs et des outils d'information et de formation à destination des collectivités locales et de leurs agents ;
=> Promouvoir les différentes actions menées par chacun des signataires.

Dans le cadre de cette convention et en partenariat avec l'ACSé, plusieurs actions ont été menées : organisation de colloque, recueil de bonnes pratiques, actions de formation pour sensibiliser et professionnaliser les agents des collectivités territoriales.

Les conventions avec les associations d'élus

La HALDE a signé des conventions avec l'Association des Maires des Grandes Villes de France en septembre 2006, l'ARF (Associations des Régions de France) en janvier 2008 ou encore l'ADF (Assemblée des Départements de France) en janvier 2008.

Le plus souvent, ces conventions visent plusieurs axes d'intervention. On peut citer : informer et sensibiliser les collectivités, élaborer des outils afin d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques, promouvoir des actions, appuyer la mise en œuvre d'actions exemplaires...

Les acquis des démarches menées avec l'AMGVF (Association des maires de grandes villes de France), initiées avec le FASILD/ACSé ont permis d'impulser des démarches auprès d'autres collectivités.

¹ Enseignements issus de différents travaux dont une étude du RECI de 2006 (voir au dos En savoir plus).

² Patrick SIMON, Décembre 2006.

ZOOM DU MOIS

Des outils construits sur la base des partenariats et des actions menées

Plusieurs outils sont actuellement à la disposition des collectivités souhaitant œuvrer dans le domaine de la prévention des discriminations (cf. colonne de droite).

Récemment, la HALDE a mis en place des outils à destination des collectivités, adaptés à la lutte contre les discriminations dans leur gestion des ressources humaines. L'objectif était « la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité dans le recrutement et la gestion des personnels territoriaux ». La HALDE propose sur son site un outil d'auto-diagnostic en direction des collectivités en matière de Gestion des Ressources Humaines ainsi qu'un cadre de référence permettant « de veiller à ce que les processus de recrutement et de gestion des personnels territoriaux soient sécurisés sur un plan juridique ».

La HALDE propose également sur son site internet, et dans un souci de développement des initiatives sur les territoires, un espace dédié à la diffusion et à l'échange de « bonnes pratiques ».

Dans cette perspective, la HALDE a produit un document co-élaboré avec l'AMGVF, sur les différentes modalités d'intervention des municipalités en ce qui concerne la prévention des discriminations et la promotion de l'égalité. Le guide « prévention des discriminations, promotion de l'égalité : que répondent les grandes villes et agglomérations à la HALDE ? » permet de mettre en avant les initiatives réalisées par les collectivités.

L'ACSé continue à soutenir et à développer les plans territoriaux ainsi que les deux autres outils qui sont mis à la disposition des acteurs à savoir : la formation des acteurs et les diagnostics territoriaux stratégiques.

En réponse à la nécessité de communiquer sur ce sujet, la Halde (souvent en lien avec l'ACSé) a mis en ligne un « kit collectivités » qui rassemble notamment des outils de communication : affiches, flyers....

Ces expériences menées sur un peu moins d'une dizaine d'années permettent aujourd'hui de développer sur les territoires des actions de prévention et de lutte contre les discriminations. Des avancées sont notées... même si nombre d'actions restent à développer !

Vient de paraître !

HALDE, **Prévention des discriminations et promotion de l'égalité dans les ressources humaines : Que répondent les collectivités territoriales à la HALDE ?** Paris, Halde, novembre 2009, 92 p.

La HALDE a envoyé, courant 2009, un questionnaire aux collectivités pour connaître leurs pratiques en terme de prévention des discriminations dans leur gestion des ressources humaines, sur 3 grands thèmes : cadre général, recrutement, gestion de la carrière de leurs personnels. Ce rapport fait la synthèse des réponses données à la HALDE par 102 collectivités de France. Il présente un certain nombre de "bonnes initiatives" menées par ces collectivités, contre les discriminations et pour l'égalité réelle. Il pointe également que des progrès pourraient être faits, sur la prévention des pratiques et processus pouvant comporter des risques de discriminations. Ceci tant au niveau des élus, que des personnels administratifs et sociaux.

Zoom du mois

Collectivités et prévention des discriminations - Pour en savoir plus

■ Site internet de la Halde : www.halde.fr
 Dans la rubrique Service public :

- Outils

- * Bonnes pratiques
- * Kit collectivités

- Publications / Guides :

- * Cadre de référence : Gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales : Comment agir pour l'égalité et prévenir les discriminations ? Mode d'emploi
- * Prévention des discriminations, promotion de l'égalité : que répondent les grandes villes et agglomérations à la HALDE ?

■ Quelques références bibliographiques

- Délégation interministérielle à la ville (DIV), **Agir contre les discriminations dans les zones urbaines sensibles : L'apport des plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail (2001-2006)**, Saint-Denis, DIV, 2007, (Coll. Repères) http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/discriminations-zus_cle05c1d2.pdf
- Réseau ressources pour l'égalité des chances et l'intégration (RECI), Réseau national des centres de ressources pour la politique de la ville, **Discriminations et territoires. La mobilisation des acteurs locaux**, Strasbourg, RECI, septembre 2009, 45 p. bibliogr. 6 p. www.reseau-eci.org
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, **Mainstreaming de l'égalité des chances dans la vie locale : Le réflexe égalité**, Bruxelles. - CECLR, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, 2008, 143 p. http://ec.europa.eu/employment_social/eyeq/uploadded_files/documents/reflexe-egalite_fr.pdf
- Collectif, **Prévenir et lutter contre les discriminations : quel rôle pour les élu(e)s des collectivités territoriales ?** Paris, ACSé, 2009 http://www.lacse.fr/ressources/files/ILD___new/discriminations_elus2.pdf
- ACSé, AMVBF, **Agir contre les discriminations : l'engagement des élus et des collectivités territoriales**, Paris, ACSé, 2006, 69 p. http://www.lacse.fr/ressources/files/ILD___new/Engagement_des_elus_-_discrimination.pdf

Directrice de publication : Murielle Maffessoli

Rédaction : Equipe de l'ORIV

Suivi et Contact : Diane Hässig