

ACTUALITÉS SUR...

Le Conseil d'Administration et l'équipe de l'ORIV vous souhaitent une bonne année 2014 !

Pour arriver à une société plus juste et plus solidaire, donnons sens, ensemble, à travers le centre de ressources, au vœu de Nelson Mandela :

« Aucun de nous, en agissant seul, ne peut atteindre le succès » (extrait du Discours d'investiture du 10 mai 1994).

■ RETOUR SUR

CYCLE DE QUALIFICATION EN LORRAINE - RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Le centre de ressources politique de la ville Lorraine (CRPVL) a organisé, entre les mois de novembre et décembre 2013, un cycle de qualification intitulé "Réforme de la politique de la ville : les enjeux du projet de territoire". La première séance portait sur la question du lien entre le projet de territoire et les enjeux d'observation et d'évaluation. Sébastien Dassonville, Chargé d'étude à l'agence d'urbanisme de la région mulhousienne (AURM) et Murielle Maffessoli, co-directrice du centre de ressources politique de la ville Lorraine (CRPVL) ont souligné l'importance de l'observation dans la construction du projet de territoire. Dans le contexte de la réforme de la politique de la ville, la connaissance fine des territoires se pose comme un enjeu essentiel afin de se donner la possibilité de penser le devenir de ces quartiers. La seconde séance portait sur la mobilisation des acteurs des territoires. Max Manniez, chef du service politique de la ville et démocratie locale à la ville de Grenoble, a présenté différentes démarches menées par la ville pour impliquer les acteurs du territoire (habitants, mais également professionnels) dans l'action développée dans les quartiers. Des expériences étrangères (Allemagne notamment) sur la mobilisation des habitants ont également pu être abordé en séance. La troisième séance, en présence d'Estelle Raël, déléguée du Préfet dans les Vosges et de Daniel Rigaud, consultant au cabinet Geste, a permis de traiter de la mobilisation des droits communs. Quelques principes d'action clés ont été mis en avant pour mieux mobiliser du droit commun.

>>> Documents disponibles sur : <http://cpl.asso.fr/actus/le-projet-de-territoire-%C3%A0-partir-du-cycle-de-qualification-comptes-rendus-et-documents-de-r%C3%A9f%C3%A9>

CYCLE DE RENCONTRES DE L'ORIV SUR L'ÉGALITÉ

La notion d'égalité est à la fois une attente des individus dans leur vie quotidienne et un enjeu de nombreuses politiques publiques. L'ORIV a organisé, autour de cette notion, un cycle de rencontres, qui se sont déroulées sur Mulhouse, au dernier trimestre 2013. Patrick SAVIDAN, professeur de philosophie sociale et politique, a mis en avant le lien entre cette notion et les enjeux de justice sociale,

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

et de solidarité, qui reste fortement ancré dans les valeurs portés par la société. Thomas KIRSZBAUM, sociologue, a proposé une lecture critique de la notion d'égalité des territoires en mettant en garde contre une notion qui, sous couvert de consensus, peut conduire à une indifférenciation des réalités vécues. Elle peut alors mettre en cause toute démarche visant des actions spécifiques. Daniel SABBAGH, directeur de recherche au Centre d'études et de recherches internationales, a abordé la notion d'égalité et plus particulièrement celle d'action positive (action visant à permettre aux personnes rencontrant des inégalités de les compenser notamment dans le domaine ethnique) à travers une approche comparée avec les Etats-Unis. Finalement les actions menées présentent de grande proximité. La différence principale réside dans la difficile acceptation en France d'une reconnaissance de la diversité ethnique et de la nécessité d'agir pour la promouvoir.

>>> L'intervention de Daniel Sabbagh : www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/synthese_rencontre_oriv_d_sabbagh.pdf

>>> L'intervention de Thomas Kirszbaum : http://www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/synthese_rencontre_oriv_t_kirszbaum.pdf

ATELIER DES PROFESSIONNELS DE LA VILLE AVEC THOMAS KIRSZBAUM

L'ORIV a organisé le 5 novembre dernier un Atelier des Professionnels de la Ville sur la thématique du développement endogène des quartiers. Thomas KIRSZBAUM a abordé le sujet en revenant sur les préconisations mises en avant dans le rapport Mechmache-Bacqué "Pour une réforme radicale de la politique de la Ville - Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires". Il a interrogé leurs conditions de faisabilité dans le contexte français de la politique de la ville. Après un rappel historique de la manière dont les habitants ont été associés à la politique de la ville depuis la fin des années 1970, l'intervenant a mis en lumière les difficultés d'application des préconisations du rapport. En effet, ce rapport ambitieux porte une volonté de transformation institutionnelle profonde, qui dépasse les compétences du ministère de la Ville. Néanmoins, ce rapport invite à repenser les relations entre administrations et habitants des quartiers populaires et à davantage reconnaître leurs ressources.

>>> Pour en savoir plus : www.oriv-alsace.org/wp-content/uploads/oriv_cr_apv_developpement_endogene_quartiers.pdf

ZOOM

Les territoires de la
politique de la ville :
capacités et potentialités



décembre 2013 - janvier 2014

n° 89

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



ZOOM >

Les territoires de la politique de la ville : capacités et potentialités

Les modèles d'action de la politique de la ville se sont succédés, passant de démarches de développement social des quartiers à d'autres démarches plus orientées sur le développement urbain. Riche de ces enseignements, la réforme de la politique de la ville engagée par François Lamy, dès octobre 2012, donne l'occasion aux acteurs de la ville de repenser les modalités de mise en œuvre de cette politique publique. Il s'agit ainsi de repenser :

- l'articulation de l'action autour d'un contrat unique (Etat-collectivités) et d'un projet de territoire,
- l'action sur des territoires pauvres en travaillant sur leur articulation à l'ensemble de la ville et au-delà à l'intercommunalité,
- le rôle des EPCI (établissement public de coopération intercommunale) et plus globalement l'implication des différents acteurs (Région, Départements...),
- une mobilisation renforcée des moyens de droit commun,
- la place des habitants et acteurs du territoire dans le contrat.

Cette réforme de la politique de la ville apparaît ainsi comme un moment opportun pour se saisir d'une approche dirigée vers la valorisation des potentiels territoriaux, avec la volonté d'un changement de regard sur ces quartiers.

■ DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE : UN CHANGEMENT DE REGARD ?

D'après la définition du Larousse, l'adjectif endogène fait référence à quelque chose "qui est produit par la structure elle-même, en dehors de tout apport extérieur". Sans considérer que les quartiers de la politique de la ville devraient se sortir eux-mêmes de leur situation en trouvant des solutions dans leurs propres ressources internes, il s'agit plutôt de tirer parti de ces ressources et de les reconnaître en tant que telles.

La politique de la ville a été construite sur un modèle transitoire et a inscrit les territoires dans une logique de remise à niveau. En quelques années, ces territoires devaient "rattraper leur écart à la moyenne" ou encore, se "banaliser" (c'est-à-dire devenir semblables aux autres). Souvent dépeints par leurs manques ou leurs faiblesses,

ces territoires continuent d'être stigmatisés - stigmatisation largement encouragée par une communication médiatique trop souvent simplificatrice et renforçant les représentations.

Ainsi, le fait de parler de développement endogène des quartiers doit être envisagé comme une autre manière de comprendre ce qui fait leur valeur. Il s'agit également d'en avoir une vision positive, en termes d'apports et pas seulement en termes de manques.

■ OBSERVER POUR PERMETTRE LE CHANGEMENT DE REGARD

Pour que cette mutation s'opère, la reconnaissance des potentialités et ressources de ces territoires passe par un véritable enjeu d'observation. Il convient, pour les acteurs locaux, de se doter d'outils¹ permettant la création d'une connaissance commune des enjeux territoriaux.

Les réalités des quartiers et celles des habitants, leurs caractéristiques sociodémographiques, leurs histoires nécessitent d'être mieux connus. Ainsi, il est nécessaire que les acteurs des territoires identifient les réalités locales des quartiers et les "besoins" des populations.

Par ailleurs, il est possible d'élargir le champ de l'observation en pensant à des indices souvent peu utilisés dans le cadre de la politique de la ville, par exemple :

- l'indice de développement humain (IDH), qui est utilisé dans la mesure des inégalités entre les pays au niveau mondial. Les indicateurs utilisés par l'IDH permettent de construire une vision des capacités de développement des pays, étant entendu que "l'objectif du développement est de créer un environnement favorisant l'épanouissement pour que les gens puissent jouir d'une vie longue, saine et créative"². La connaissance de l'état de santé, du niveau d'éducation et du niveau de vie sont les piliers de l'IDH.
- ou encore l'indice de Gini. C'est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie...).

Ces indices permettent de saisir la question des inégalités d'une autre manière que celle traditionnellement proposée pour aborder la question des territoires prioritaires.

■ PENSER LE POTENTIEL DES TERRITOIRES : UN ATOUT POUR CONSTRUIRE LE PROJET DE TERRITOIRE

Penser autrement les quartiers et leurs réalités peut également permettre de construire différemment le projet de territoire qui, dans le cadre de la réforme, doit sous-tendre la mise en œuvre du contrat de ville.

En 1996, Jacqueline Lorthiois écrivait déjà qu'"on ne construit pas une logique de projet sur du négatif et du manque"³. 17 ans plus tard, cette idée de "logique de projet" global (et non pas seulement urbain), est prônée. Pour ce fait, il convient de travailler sur la transformation des représentations sociales mais également, sur la pratique des acteurs, en apportant un regard différent sur les quartiers de la politique de la ville et leurs habitants.

En 2013, le rapport annuel du Comité d'Évaluation et de Suivi (CES)

de l'ANRU (Agence Nationale de Rénovation Urbaine) pointait la nécessité de reconnaître la valeur des quartiers, tout en "respectant leur grande diversité". Pour le CES de l'ANRU, "les quartiers recèlent des richesses à la fois humaines, sociales, urbaines et foncières [...]"⁴. De nombreuses dimensions peuvent ainsi être prises en compte dans la question du potentiel des territoires. Il est notamment possible de penser au développement économique urbain et aux richesses commerciales, mais aussi à la présence associative, à la qualité urbaine et paysagère (l'ANRU délivre d'ailleurs un prix "QUAD" : qualité urbaine, architecturale et paysagère), ou encore à la capacité de mobilisation des habitants. La situation géographique du territoire en question peut également être envisagée comme source de potentiel. Situé en cœur de ville, ou éloigné de tout moyen de déplacement, les opportunités de développement d'un quartier sont différentes. Il en va de même en ce qui concerne le rôle et la position d'un quartier dans une intercommunalité, notamment en matière d'habitat. La jeunesse peut également être valorisée comme force de changement et le multilinguisme des familles immigrées constitue aussi une richesse territoriale.

Finalement, il s'agit d'une part, de comprendre ce qui a fait le territoire, et d'autre part de comprendre ce qui le constitue et peut le faire évoluer dans le temps présent et dans ces relations avec les autres territoires. La relation à la commune, voire aux autres communes, doit être prise en compte pour comprendre ce qui se joue dans les territoires de la politique de la ville. Il s'agit donc bien de replacer le quartier dans son environnement en contribuant à la mise en perspective de ces territoires à l'échelle de l'intercommunalité.

■ PROJET DE TERRITOIRE ET VALORISATION DES POTENTIELS : QUELS FUTURS POUR QUELS TERRITOIRES ?

La réflexion qui s'engage sur les potentiels territoriaux crée l'opportunité de donner une place à une "vision durable" du développement de ces territoires, c'est-à-dire une vision sur du long terme.

Dans ce cadre, mener des études prospectives sur le devenir des quartiers de la politique de la ville peut s'imposer comme un nouvel enjeu.

"Faire de la prospective consiste à explorer quels sont les futurs possibles en germe dans la situation actuelle, pour aider à la détermination des futurs souhaitables et à l'identification des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre"⁵. Il s'agit donc bien de se donner la possibilité de se projeter (avec l'ensemble des acteurs, y compris les habitants) sur un avenir souhaité, sur le futur possible et le futur souhaitable.

■ RÉACTIVER LA QUESTION DE L'ÉQUITÉ TERRITORIALE AU TRAVERS DE CELLE DU POTENTIEL DES TERRITOIRES

Reconnaître la valeur socio-économique et humaine des territoires de la politique de la ville s'inscrit dans la vision de la cohésion sociale défendue par le Conseil de l'Europe. Il considère nécessaire de reconnaître "la capacité d'une société à assurer le bien-être de

tous ses membres : l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable"⁶. Le fait de travailler sur les potentialités des territoires permet de viser la cohérence de traitement entre des entités territoriales différenciées, cohérence de traitement qui pourra notamment être renforcée par une clarification de l'investissement des politiques de droits communs des collectivités et de l'Etat sur les territoires.

Insister pour un investissement des politiques de droit commun dans ces territoires, c'est également insister pour que les actions de la politique de la ville entrent durablement dans le savoir-faire des communes. Autrement dit, c'est insister pour que les missions de service public de l'Etat reprennent un sens au niveau local, sur l'ensemble des territoires puisque le droit commun fait référence à tout ce qui relève des politiques publiques déployées indistinctement sur l'ensemble des territoires, y compris sur les quartiers prioritaires.

La réaffirmation de l'investissement des droits communs (de l'Etat, des collectivités, de l'Europe...) dans les territoires de la politique n'est pourtant pas un débat récent. En 2006, la circulaire de mise en œuvre des contrats urbains de cohésion sociale précisait que "la mobilisation des crédits de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires. Elle doit permettre de mieux cibler les crédits spécifiques sur des actions prolongeant ou renforçant les politiques de droit commun vers les quartiers en difficulté"⁷.

De la même manière, le dernier rapport de l'ONZUS rappelle que "le fonctionnement des services publics doit être repensé pour offrir aux habitants des Zus les mêmes chances et les mêmes choix qu'à ceux qui résident dans les autres territoires. Des mesures telles que les emplois francs, « coup de pouce républicain » aux jeunes diplômés des Zus, ou le développement des dispositifs de réussite éducative et la refondation de l'éducation prioritaire vont permettre de diminuer ces inégalités territoriales"⁸.

¹ "Des territoires en mouvement... des outils pour observer. Guide de l'observation sociale territorialisée"

www.oriv-alsace.org/documents/guide-de-lobservation-sociale-territorialisee/

² Mahbub ul Haq, directeur du projet du "Rapport mondial sur le développement humain", publié pour le PNUD, Economica, Paris, 1990.

³ Jacqueline Lorthiois, Le diagnostic local de ressources, Editions W, 1996.

⁴ "Changeons le regard sur les quartiers. Vers de nouvelles exigences pour la rénovation urbaine" Rapport du CES de l'ANRU, La documentation française, 2012. P. 87 et 88

http://www.anru.fr/index.php/ces/content/download/12447/210364/file/CES_d_e_l_ANRU_Rapport2013_DF.pdf

⁵ La prospective des territoires urbains sensibles, CIV et Futuribles, décembre 2009, p. 3

⁶ Conseil de l'Europe, Elaboration concertée des indicateurs de cohésion sociale – Guide méthodologique, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2005.

http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/GUIDE_fr.pdf

⁷ Circulaire relative à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale du 24 mai 2006.

⁸ <http://www.ville.gouv.fr/?l-onzus-remet-son-10eme-rapport>

ZOOM

■ FREINS ET LEVIERS POUR PENSER LE DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE DES QUARTIERS

Finalement, le développement endogène "est une conception du développement basé sur les ressources disponibles localement, notamment les savoirs, les expériences, les cultures et le leadership local. Il prend en compte la manière dont les populations se sont organisées localement et ont appris à vivre dans leur environnement, avec l'ouverture nécessaire pour intégrer les connaissances et les pratiques extérieures"⁹.

L'approche par la valorisation des potentiels territoriaux s'impose actuellement à la politique de la ville comme un véritable défi puisqu'elle questionne de nombreuses habitudes sur lesquelles la politique de la ville s'est jusque-là reposée.

Plusieurs pistes de réflexion peuvent alors se dégager dans le cadre de la valorisation du potentiel des quartiers :

- Le regard porté sur les quartiers et leurs habitants doit être modifié.
- La question de la réduction des écarts ne peut plus être le seul vecteur de développement des quartiers. Il faut prendre en compte ce qui fait valeur sur le territoire (participation des habitants, potentiel de l'habitat, potentiel économique, etc.).
- La valorisation du potentiel des quartiers doit être au cœur du projet de territoire, entendu comme un projet d'équité territoriale.
- Le futur contrat unique est l'occasion de redonner du sens aux politiques de droits communs sur les territoires dans la perspective d'un engagement efficient entre ses signataires.

⁹ <http://grade.asso-web.com/23+definition-operationnelle-du-developpement-endogene.html>

UN RAPPORT, POUR UN CHANGEMENT D'IMAGE DES QUARTIERS

Pascal Blanchard a été missionné, le 26 juin 2013, par François Lamy, ministre délégué chargé de la ville, pour diriger une commission et des auditions sur le sujet de la "mémoire et de l'histoire des quartiers populaires", afin de changer l'image des quartiers. Cette démarche s'inscrit dans le contexte d'une réforme globale de la politique de la ville. Parmi les 15 recommandations émises, il y a la création d'un label national destiné à valoriser et professionnaliser les initiatives qui viendront raconter l'histoire des quartiers et de ses habitants. Un des enjeux qui ressort de cette démarche est celui de la transmission : "transmission d'une mémoire des habitants des quartiers, d'un savoir sur un espace, qui s'inscrit aussi dans une histoire ou des histoires, celle des grands ensembles de l'immigration".

>>> http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/134000712/0000.pdf

■ OBSERVATOIRE NATIONALE DES ZONES URBAINES SENSIBLES. RAPPORT ET SYNTHÈSE 2013.

Le dernier rapport de l'ONZUS est paru le 18 décembre 2013. A sa lecture, il est possible de voir que la situation dans les quartiers de la politique de la ville ne s'est pas améliorée. Depuis 2009, la crise économique semble avoir frappé ces territoires de plein fouet. Ainsi, ces derniers se trouvent dans une véritable situation de décrochage par rapport aux territoires voisins. Les écarts se creusent en termes de chômage ou encore d'accès aux soins. 31.7% des personnes dépendent également des minimas sociaux pour vivre et ce sont 36% des personnes en zones urbaines sensibles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté.

En régions, les chiffres rendent compte de la détérioration des situations. A titre illustratif, en Alsace, la part de population à bas revenus s'élève à 28.5% et en Lorraine à 28.1% contre 25.7% pour la France métropolitaine. En ce qui concerne les diplômés, la part des jeunes adultes sans diplômes en Alsace s'élève à 70.6% et en Lorraine à 67.4% contre 60.6% pour la moyenne nationale.

Finalement, au travers de ce 10ème rapport de l'ONZUS, la question posée est celle de l'égalité des territoires. Plusieurs travaux invitent à penser ces territoires en allant au-delà de l'approche habituelle. D'une part, les réflexions portées par le rapport rendu en février 2013 par Eloi Laurent sur "L'égalité des territoires" qui proposent de prendre systématiquement en compte les données liées aux inégalités de santé, d'éducation, et de revenu qui sont considérées comme "les nouvelles inégalités territoriales qui affectent le bien-être des français". D'autre part, la réforme de la politique de la ville dans le cadre de l'élaboration des nouveaux contrats de ville incite à prendre en compte ces territoires en tenant notamment compte du vécu des habitants.

Pour aller plus loin : http://www.onzus.fr/uploads/media_items/rapport-de-l-onzus-2013.original.pdf

Et pour les données en régions : <http://www.onzus.fr/region>

Directrice de publication : Murielle Maffessoli
Rédaction du zoom : Laetitia Rocher
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 / www.oriv-alsace.org