

Contrat de ville et prévention des discriminations

Analyse de l'axe « lutte contre les discriminations » dans les contrats de ville – novembre 2016

Le Réseau RECI propose, par le biais de cette note, une analyse permettant de rendre compte de la manière dont la question des discriminations a été inscrite dans les contrats de ville en tant que documents contractuels.

Le contrat de ville, souvent formel, présente les grands axes de l'action publique pour les 6 ans à venir, marquant ainsi l'intention politique d'agir sur le champ en question. Il ne reflète donc pas nécessairement la manière dont cette question a été et est effectivement traitée.

Cette analyse permet néanmoins d'identifier des points de vigilance sur les intentions formulées, sachant que l'enjeu majeur est d'assurer la prise en compte de la dimension « prévention et lutte contre les discriminations » dans la durée du Contrat de ville.

La méthode retenue a consisté à lire un certain nombre de contrats de ville afin d'identifier comment la question de la prévention et de la lutte contre les discriminations était abordée. Pour ce faire une grille de lecture a été établie. Une analyse de contenu, à partir de la recherche du mot clé « discrimination », a permis de voir comment le sujet était abordé, en lien avec quels autres sujets, sous quelles formes, en quoi cela affectait la gouvernance, les modes d'actions mais aussi si la question était prise en compte sous l'angle d'une approche intégrée¹.

Le travail d'analyse a donc porté sur un échantillon de contrats de ville :

- L'ensemble des contrats de ville signés pour les régions : Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire et Picardie.
- Les contrats de ville qui avaient bénéficié d'un diagnostic territorial stratégique conduits entre 2005 et 2014 concernant la commune et/ou l'agglomération en Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

Soit au total une analyse portant sur 139 contrats de ville, soit 36% des 390 contrats de ville signés en métropole.

Pour rendre la lecture plus aisée, des extraits de contrats de ville viennent illustrer l'analyse.

Les discriminations dans les contrats de ville : une grande diversité d'approche

Si une grande majorité des contrats de ville étudiés aborde le sujet, on constate une grande diversité d'approche et souvent une faible lisibilité du traitement du sujet dans le contrat de ville.

Trois approches peuvent être distinguées :

¹ L'approche intégrée consiste en « la (ré)organisation, l'amélioration, l'évolution et l'évaluation des processus de prise de décision afin d'atteindre l'égalité réelle de traitement dans tous les domaines de la vie (logement, éducation, services publics... ». Cela implique la prise en compte des besoins, des intérêts, des compétences et des aptitudes à tous les stades d'évolution des politiques et de leur mise en œuvre. Cf. La prévention et la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville, Note du réseau RECI, juin 2015 : http://reseau-reci.org/wp-content/uploads/2015/07/reseau_reci_note_discriminations_contrat_ville.pdf

- L'approche « minimaliste » : un rappel à la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine est effectué et il est précisé que le contrat de ville devra aborder la lutte contre les discriminations de façon transversale.
- L'approche « méthodologique » : elle consiste notamment dans le rappel d'éléments inscrits dans le « cadre de référence de la prise en compte des discriminations dans les contrats de ville » élaboré par le CGET². Plus globalement, dans ce cas le sujet est abordé, il a pu donner lieu à des temps d'échanges. Par contre, sa prise en compte est renvoyée à une démarche ultérieure : élaboration d'une annexe, mise en place d'un plan territorial de prévention et de lutte contre les discriminations, constitution d'un groupe de travail....
- L'approche « experte » : ces contrats s'appuient sur une expérience et expertise existante dans le territoire pour détailler leur stratégie et modes de faire. Le fait de disposer antérieurement d'un Plan territorial de prévention et de lutte contre les discriminations ou l'existence d'un diagnostic territorial peut avoir constitué un atout même si cela n'est pas automatique.
- ☛ La contrainte (inscrite dans la loi du 21 février 2014 sur la création des contrats de ville) visant à prendre en compte cette question sous un angle transversal a souvent rendu l'exercice quelque peu « automatique » et plaqué. Reporté à l'après-signature, il y a un risque à ce que l'intention ainsi énoncée ne se traduise pas par une véritable mise en œuvre d'actions et de démarches visant à lutter et/ou prévenir les discriminations.
- ☛ L'analyse des contrats permet de mettre en avant quelques points de vigilance : renforcement de la dynamique de territoire, la mobilisation des acteurs sur le sujet (en particulier de l'Etat), la nécessité d'une approche collective en termes de connaissance des processus comme des modes d'action, la clarification des enjeux et du champ d'action, la mise en œuvre d'une approche intégrée...

Au-delà de cette classification, plusieurs axes clés permettent d'analyser la qualité de l'approche et son exhaustivité :

Une inscription dans la durée qui nécessite une stabilité des acteurs

L'histoire du territoire, l'ancienneté de la dynamique existante - ou son absence - peut impacter la manière de tenir compte de la question voire même la possibilité de la prendre en compte. Certains territoires peuvent avoir une histoire marquée par une dynamique non discriminatoire sans pour autant que celle-ci apparaisse systématiquement et clairement dans le contrat de ville.

La prise en compte du sujet s'inscrit dans le long terme car elle relève d'une transformation des pratiques et d'un processus de conviction reposant sur la compréhension des logiques discriminatoires.

Cela nécessite un effort pérenne qui n'est pas facilité par les contextes mouvants qu'ils soient d'ordre politique (changement de majorité, d'élus de référence) ou relevant plus globalement du système d'acteurs.

Ainsi une dimension importante à prendre en compte est l'évolution dans le portage politique sur le sujet mais aussi plus largement les alternances politiques et les tensions liés au développement des extrêmes. A ce titre les élections municipales de 2014 ont eu un impact sur le fonctionnement des plans, en raison de l'effritement du portage politique sur cette question.

Dans ce contexte, l'Etat peut jouer (sous certaines réserves) un « rôle d'impulseur ».

² <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-discrimination.pdf>

Une impulsion de l'Etat variable selon les territoires

Globalement jusqu'à présent la question de la prévention et de la lutte contre les discriminations était surtout et quasi exclusivement portée par l'Etat. Il s'agit d'un héritage historique lié à la constitution de l'ACSE³ et à l'histoire du Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et leurs Familles devenu le FASILD (Fonds d'action et de soutien pour l'Intégration et la lutte contre les discriminations) en 2001 entraînant une reconnaissance de l'enjeu d'un travail sur les discriminations.

Les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) doivent désormais « accompagner sur le plan méthodologique l'émergence des nouveaux plans en lien avec le niveau départemental et local »⁴. On constate néanmoins que faute de moyens humains, le portage par le niveau régional n'est pas toujours réalisable. Ainsi, pour certains contrats de ville, c'est l'échelon départemental de l'Etat qui a facilité l'inscription des enjeux dans les contrats.

On notera que l'impulsion de l'Etat (quand elle a eu lieu) a pu prendre deux formes, menées suivant les cas simultanément ou l'une après l'autre ou l'une sans l'autre :

- un rôle d'accompagnement à la rédaction des contrats de ville,
- la mise en place de temps de formation et/ou qualification en direction des acteurs des territoires.

A titre d'illustration :

« Les services de l'Etat (DDCSPP) ont proposé 2 sessions de sensibilisation sur les enjeux transversaux à destination des acteurs de la politique de la ville (techniciens des collectivités et de l'Etat, élus, associations, coordination du conseil citoyen, habitants postulants au conseil citoyen) :

- L'égalité entre les femmes et les hommes (38 participants)

- La prévention des discriminations (34 participants).

L'objectif de ces sessions visait le développement d'une culture commune sur ces thématiques et la montée en compétence méthodologique d'un ensemble d'acteurs de la politique de la ville, afin d'intégrer concrètement ces dimensions dans le futur contrat de ville et son plan d'action. »

Contrat de ville de l'Agglomération de Bar-le-Duc Sud Meuse

Au-delà du positionnement des villes, des EPCI et de l'Etat, d'autres acteurs se positionnent en faveur d'une action dans le domaine des discriminations.

Ainsi, on constate sur certains territoires une prise de conscience de la part de collectivités (Conseil Régional ou Conseil Départemental), qui ont inscrit dans leur contribution au contrat de ville une intervention dans ce domaine voire des financements.

A titre d'illustration :

« Au sens où la loi entend la politique publique en matière de cohésion sociale, la Région n'exerce pas une responsabilité particulière dans ce domaine. Toutefois sa compétence sur les lycées, ainsi que les politiques volontaristes qu'elle développe depuis de nombreuses années, dans les champs croisés de l'éducation, de la prévention de la délinquance, de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, du développement social, de la santé et de l'alimentation, du soutien à la vie associative et de l'accès à la culture et au Sport, lui ont permis de contribuer fortement à l'effort de cohésion sociale au bénéfice de l'ensemble du territoire régional, et tout particulièrement des quartiers de la Politique de la Ville. »

Contrats de Ville 2015-2020 - Engagement régional pour la cohésion urbaine et l'égalité des territoires - Région Provence Alpes Côte d'Azur

Des configurations locales font apparaître d'autres institutions : CAF, Chambre de métiers et de l'artisanat, bailleurs sociaux...

³ L'ACSE est en effet issu du FASILD – Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la Lutte contre les Discriminations en 2006. Historiquement le FASILD a permis l'initiation de plans territoriaux de prévention et de lutte contre les discriminations sur le marché du travail à compter de 2001 (une dizaine de sites pilote).

⁴ <http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/cadre-de-referance-discrimination.pdf>, page 12.

Enfin d'autres acteurs mentionnent une volonté d'intervention dans le champ de la prévention et de la lutte contre les discriminations, comme la Justice ou Pôle Emploi, en général du fait d'une référence aux conventions interministérielles signées avec le ministre de la Ville.

- Il est intéressant de relever que l'enjeu de prévention et de lutte contre les discriminations ne relève plus exclusivement de l'Etat. D'autres financeurs du contrat de ville en ont fait un élément clé au moins dans les intentions et notamment au titre de leurs compétences de droit commun.
- L'effet levier des positionnements institutionnels ne peut être complètement validé au regard des documents actuellement étudiés. Seule une observation dans la durée permettra de mesurer la réalité de l'engagement.
- Une prise de conscience politique à l'échelle de l'agglomération sera nécessaire pour inscrire cette question durablement en dépassant la seule incitation initiale des partenaires et permettre une traduction en termes d'actions et une inscription au niveau de la gouvernance.

Des diagnostics peu étayés

Les diagnostics présentés dans les contrats de ville sont globalement assez peu développés, quelles que soient les problématiques traitées, et ce parfois en raison du formalisme attendu.

Dans ce cadre les discriminations, quand elles sont mises en avant, sont le plus souvent reconnues comme des faits avérés, même si les éléments de diagnostic sont rarement étayés. Il est le plus souvent fait référence à « des constats partagés », s'appuyant soit sur des études nationales, comme le rapport de l'Observatoire national des Zones Urbaines Sensibles, soit sur les acquis des groupes de travail thématiques de préparation des contrats de ville voire plus rarement sur un diagnostic territorial préexistant.

Ce sont les discriminations dans le champ de l'accès à l'emploi, de l'accès à l'offre de services aux populations et de l'accès aux droits (structures, services, ...) qui sont le plus souvent mises en avant et donc reconnues et partagées.

Les territoires ayant envie de s'engager (ne disposant pas de références antérieures dans ce domaine) font le plus souvent état de difficultés à objectiver les situations de discrimination. Ils renvoient dès lors majoritairement à des démarches de « diagnostics territoriaux stratégiques »⁵ (démarches initiées et financées par le CGET, relayées par les DRJSCS et sollicitées par le niveau local) en cours ou à venir. Certains mettent en avant la mobilisation de paroles d'acteurs, d'habitants, en particulier au titre du cadre de vie.

A titre d'illustration :

« Les discriminations étant peu connues en matière de renouvellement urbain et de cadre de vie, l'enjeu principal sera d'inclure l'ensemble des habitants dans la définition des priorités de leur territoire de vie. » Contrat de ville de Foix

Pour les territoires qui en ont bénéficié, les constats issus des diagnostics territoriaux stratégiques ne sont que rarement valorisés dans la rédaction du contrat de ville. Deux éléments semblent freiner cette prise en compte :

- L'échelle territoriale : de nombreux diagnostics territoriaux stratégiques ont été réalisés à l'échelle communale, départementale, ou encore régionale rendant difficile l'intégration des préconisations à l'échelle de l'agglomération.
- La temporalité : ils ont, pour certains, été réalisés il y a presque une dizaine d'années, leur prise en compte n'apparaît pas particulièrement pertinente voire les constats ne sont pas connus des acteurs en présence notamment du fait des mouvements au sein des équipes.

⁵ <http://www.cget.gouv.fr/dossiers/diagnostics-territoriaux-de-lutte-contre-discriminations>

A titre d'illustration :

« Tout en étant un territoire fécond en matière d'expérimentation et de développement de la lutte contre les discriminations, les éléments de diagnostic sur cette question à l'échelle du territoire de la Métropole sont peu développés, voire inexistantes », Contrat de ville de la Métropole de Lyon

« [...] Objectifs opérationnels :

1 : poursuivre la déclinaison du plan de lutte contre les discriminations dans l'accès à l'emploi mis en place dans l'agglomération de Nancy.

2 : élaborer un plan de lutte contre les discriminations à l'échelle intercommunale et portant sur les différents champs de la discrimination (logement, sexe, handicap, etc...)

Plan d'action :

- réactualiser le plan de lutte contre les discriminations à l'emploi, plan porté par la Maison de l'Emploi
- initier une réflexion partenariale pour réaliser un diagnostic territorial partagé
- Définir les priorités en matière de lutte contre les discriminations. »

Contrat de ville du Grand Nancy

Les seuls territoires qui se démarquent sont ceux antérieurement engagés dans un plan territorial de lutte contre les discriminations. Ils mettent souvent en avant (sans toutefois que cela soit systématique) des éléments de bilan qualitatif avec un rappel des actions menées dans ce cadre.

- Le manque d'éléments de diagnostic n'est pas forcément un problème en soi... par contre cela peut limiter les démarches d'évaluation du fait de la difficulté de porter ensuite une analyse des effets des actions.
- Globalement on relève une approche relativement frileuse de la lutte contre les discriminations. Ainsi certaines collectivités ayant bénéficié d'un diagnostic, voire mis en place un plan territorial de lutte contre les discriminations, par exemple sur l'emploi, avaient engagé des réflexions en interne à la collectivité. Néanmoins aucune référence à ces démarches n'apparaît dans le nouveau contrat de ville. Cette frilosité peut être mise sur le compte d'une difficulté à partager les enjeux sous-jacents aux discriminations avec l'ensemble des partenaires signataires.
- Agir dans le domaine des discriminations s'inscrit souvent dans un travail sur la durée nécessitant une reconnaissance des processus à l'œuvre (comportements individuels mais aussi dimension systémique) et un travail collectif, encore loin d'être la norme sur les territoires.
- Il est donc primordial de s'inscrire dans des démarches de travail en commun permettant à la fois l'élaboration d'une culture commune sur le sujet mais aussi d'une reconnaissance collective des processus à l'œuvre, avant de prévoir d'agir.

Des contenus, en terme d'enjeux, assez normatifs et renvoyant au cadre de référence national

Une approche des discriminations centrées sur quelques critères

Les discriminations traitées dans les contrats de ville étudiés relèvent principalement de trois critères au regard de la loi⁶ : ceux de l'origine réelle ou supposée, du sexe et de l'adresse (critère le plus récent, introduit par la loi du 21 février 2014).

Pour autant ce choix, qui répond à la priorisation inscrite dans le cadre de référence n'est pas toujours explicitement mis en avant.

Parfois la référence porte sur une prise en compte de toutes les formes de discriminations. Dans certains territoires, les acteurs y ont également ajouté la question de la pauvreté, même si ce critère n'était pas reconnu légalement au moment de la signature des contrats de ville.

⁶ Loi 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations

La lutte contre les discriminations : un chapitre dédié presque systématique

Proposée comme relevant d'une dimension transversale dans les textes de cadrage des contrats de ville, la prévention des discriminations est généralement abordée en premier lieu dans une partie dédiée à ces axes transversaux. La rédaction apparaît souvent générique, faisant appel aux éléments du cadre de référence y compris en termes de modes de faire⁷. Mais quelques contrats de ville font exceptions.

A titre d'illustration :

« Dans le cadre du nouveau contrat de ville, la volonté de la Ville d'Épernay est de poursuivre les actions menées précédemment sur le territoire sparnacien. Concrètement, il s'agira, d'une part, de veiller à ce que les différents porteurs de projets ne soient pas auteurs de discriminations, mêmes indirectes, et d'autre part à ce que des actions spécifiques de lutte contre les discriminations puissent être proposées ». Contrat de ville d'Épernay.

Pour autant les liens avec les autres sujets transversaux (égalité femmes-hommes et jeunesse) restent rares ou relèvent simplement de la juxtaposition des sujets.

Pour autant et alors que les cadres de référence proposés sont distincts, de nombreux contrats de ville mentionnent une articulation souhaitable des enjeux transversaux de lutte contre les discriminations avec l'égalité entre les femmes et les hommes.

A titre d'illustration :

*« Une attention particulière sera portée à leur articulation, afin d'une part de prendre en compte la réalité de ces phénomènes qui se situe au croisement de ces différentes dimensions (de classe sociale, de genre, ethnique) et d'autre part de tenir compte du peuplement des quartiers populaires (50 % de la population est issue de l'immigration selon l'ONZUS »
Contrat de ville de Grenoble Alpes-Métropole*

L'approche intégrée : une méthodologie à s'approprier

L'approche intégrée promue par le cadre de référence n'est prescrite que dans quelques contrats de ville, essentiellement par des territoires ayant une expérience antérieure sur le sujet.

La lecture des contrats de ville fait apparaître une difficulté pour les collectivités à s'emparer de cette notion d'approche intégrée. En effet, ils sont peu à traiter la question des discriminations sous cet angle.

L'approche intégrée relative aux discriminations ne se préoccupe pas de l'intentionnalité de l'acte. Et d'ailleurs des actions spécifiques sont nécessaires pour corriger les inégalités de traitement. Ces différentes actions se retrouvent notamment dans la description des modes de faire ou lorsque la collectivité s'engage dans un plan territorial de prévention des discriminations. L'approche intégrée nécessite d'interroger les processus, les procédures, les prises de décision, les actions pour éviter tout risque de rupture d'égalité de traitement.

Pour les quelques collectivités mettant en avant cette approche, elle a pris différentes formes :

- Une annonce qui reprend les préconisations du CGET issus du cadre de référence sur la lutte contre les discriminations.

A titre d'illustration :

« ... Le nouveau contrat de ville conçoit et soutiendra l'intervention dans les quartiers autour d'une approche intégrée mobilisant la cohésion sociale, le renouvellement urbain et le développement économique la lutte contre les discriminations, l'égalité femme-homme et la promotion de la jeunesse. » Contrat de ville de Nantes Métropole

⁷ Cf. paragraphe sur ce point en page 9 de cette note.

« Programme 2 : La prévention et la lutte contre les discriminations [...] les objectifs généraux :

- faire reculer les préjugés, stéréotypes et toutes formes de stigmatisations, en valorisant les mémoires (mémoire de l'immigration, mémoire des quartiers...);
- promouvoir et renforcer l'accès aux droits et l'égalité de traitement de l'ensemble des personnes, et en particulier des personnes les plus fragiles ou vulnérables ;
- agir prioritairement dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'accès à la culture, au sport et aux loisirs ainsi qu'au logement. »

Contrat de ville de l'Eurométropole de Strasbourg

- Une tentative d'intégration de cette approche dans les différents piliers thématiques qui revient à questionner chaque action au regard de la dimension égalité de traitement ou non-discrimination.

A titre d'illustration :

« La stratégie déployée dans le pilier Développement économique et Emploi doit en outre porter une attention particulière aux jeunes ainsi qu'aux problématiques des discriminations et d'égalité femmes-hommes, ces questions pouvant faire l'objet d'approches spécifiques ou intégrées. »
Contrat de ville de l'agglomération Charleville-Mézières/Sedan »

« Les 3 priorités transversales (jeunesse, égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations) ont été systématiquement prises en compte dans la définition de la stratégie du Contrat de ville au titre des 3 piliers.

Cela se traduit de deux manières :

- la présence, au sein de chaque pilier, d'orientations stratégiques et/ou de priorités entièrement ciblées sur l'une ou l'autre des priorités transversales, en réponse aux enjeux spécifiques mis en évidence par le diagnostic partagé sur ces sujets ;

- et/ou la référence à une prise en compte renforcée des priorités transversales dans toutes les orientations stratégiques et priorités pour lesquelles cela s'avère pertinent au regard des enseignements du diagnostic sur ces sujets. » Contrat de ville du Grand Montauban

Une prise en compte majoritairement sous l'angle de la cohésion sociale

La dimension de prévention des discriminations est principalement abordée en lien avec le pilier « cohésion sociale ».

Dans la rédaction des contrats, la lutte contre les discriminations est notamment explicitée en lien avec les enjeux suivants :

- la prise en compte des victimes se traduisant par le développement ou le renforcement de l'accès au droit,
- le renforcement de la citoyenneté et l'affirmation des valeurs de la République, incluant la promotion de la laïcité,
- la mixité, généralement sous-entendue en termes de mixité filles-garçons,
- le lien social associé au vivre ensemble,
- l'éducation, notamment quand le territoire a investi ce champ d'action.

On notera cependant que lorsqu'il est abordé sans expertise préalable, l'articulation avec l'enjeu éducatif relève parfois d'une mauvaise interprétation des processus discriminatoires, confondue avec les logiques de racisme et/ou de stigmatisation.

La question des discriminations est également traitée dans le pilier « emploi et développement économique » des contrats de ville en lien avec la problématique de l'emploi et de l'insertion, en particulier des jeunes.

Les acteurs font le plus souvent l'hypothèse de discriminations dans ce champ. Il s'agit dans ce cas de « lever les freins à l'embauche » (recrutement, formation, travail avec les entreprises, parrainage) et dans une volonté de renforcer la mobilisation du monde du travail (intermédiaires de l'emploi et entreprises).

A titre d'illustration :

« La lutte contre les discriminations est un enjeu en matière d'emploi. En effet, les populations des quartiers prioritaires ou celles dont le nom est à consonance étrangère auront une probabilité plus importante d'être victimes de discriminations à l'embauche que d'autres publics. »
Contrat de ville de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne.

« Accompagner les chefs d'entreprise dans la définition et la mise en œuvre d'une politique RH non discriminatoire » avec le développement de la charte de la diversité, de l'égalité entre les hommes et les femmes, des contrats de génération. Contrat de ville de Moissac

Plus rarement, l'enjeu de prévention des discriminations est mentionné en lien avec les enjeux relevant du volet « habitat et cadre de vie ». Dans ces cas, il s'agit de territoires ayant investi ce champ dans le cadre de démarches antérieures, et/ou sous l'impulsion de bailleurs sociaux parfois engagés dans des démarches expérimentales.

La volonté d'un égal accès au logement est l'aspect le plus souvent explicité, la mixité étant également évoquée, qu'il s'agisse de mixité sociale dans le logement (interrogeant les équilibres territoriaux de peuplement) ou dans l'espace public.

L'expérimentation de nouvelles pratiques d'attribution par les bailleurs sociaux constitue un point d'appui pour aborder ces questions.

A titre d'illustration :

« Absise et ses partenaires sont engagés depuis 2010 dans une démarche de lutte contre les discriminations dans l'accès au logement social. Cela a conduit à renouveler les pratiques d'attribution en expérimentant de nouveaux outils, en premier lieu cotation et location active à travers la mutualisation des contingents. Ces nouvelles pratiques redonnent un rôle plus actif au demandeur. (...)

Après avoir été reconnues par la loi ALUR, ces expérimentations sont désormais inscrites dans les actions prioritaires de l'Etat pour améliorer la mixité sociale dans le logement (...). Ainsi les bailleurs sociaux de l'Isère sont favorables à la mise en place de la cotation comme outil d'aide à la décision dans l'instruction des demandes et à l'extension de manière concertée de la location active comme mode d'attribution en complément des modes traditionnels, en veillant à ce qu'aucun public ne soit écarté de l'accès au logement social, et notamment les plus défavorisés. »,
Contrat de ville de l'agglomération du Pays viennois, contribution d'Absise, représentant les bailleurs sociaux de l'Isère.

Enfin, les mesures du Comité Interministériel à l'Egalité et à la Citoyenneté de mars 2015 (faisant suite aux attentats terroristes de janvier 2015) et les instructions de l'Etat qui lui ont fait suite ont eu pour effet, dans certaines régions, de mettre l'accent sur l'enjeu de laïcité. Dans certains contrats un 4^{ème} pilier autour de la thématique « citoyenneté et valeurs de la République » a été ajouté. S'il ne prévoit que rarement des mesures opérationnelles, ce 4^{ème} pilier a parfois permis d'inscrire dans une logique intégrée les dynamiques de lutte contre les discriminations et de participation des habitants visant, par l'émancipation individuelle et collective, à renforcer la citoyenneté (Contrat de ville de Maubeuge Val de Sambre par exemple).

Discriminations et enjeux « connexes » : encore de nombreuses confusions

De nombreux travaux, et depuis de nombreuses années, font état de la difficulté à traiter des discriminations du fait d'une maîtrise insuffisante d'un socle de références. De ce fait, et en raison de la confusion avec des notions connexes, on constate dans certains contrats des risques de glissement dans l'articulation des enjeux proposés.

Un glissement avec des enjeux supposés relever de « l'interculturalité », lorsque :

- les traitements inégalitaires sont reconnus mais ceux-ci sont renvoyés majoritairement à des difficultés particulières inhérentes aux publics concernés (ex : non maîtrise de la langue et des codes « culturels ») ;
- les modes de faire envisagés portent sur « l'échange des différentes cultures par le biais d'ateliers (cuisine, couture...) » et la « maîtrise d'un socle de références culturelles partagées » pour les acteurs locaux, par exemple des différentes « confessions », indispensables à la mise en place d'accompagnement adapté.
- Une confusion avec le renvoi vers des enjeux d'intégration, faisant de la présence immigrée la seule clef de lecture des phénomènes discriminatoires ;
- Un risque de confusion entre l'enjeu des discriminations et le volet « prévention de la délinquance, sécurité, accès aux droits » ou aux violences intrafamiliales.

Ces difficultés dans l'articulation des discriminations avec des enjeux perçus comme connexes mettent en avant un certain nombre de risques :

- une confusion dans les objectifs poursuivis sachant que si les concepts de discrimination, d'intégration et d'interculturalité peuvent avoir des proximités, agir dans l'un ou l'autre domaine ne relève pas des mêmes enjeux ;
- un risque de stigmatisation des publics « victimes » de discriminations, souvent renvoyés à leurs propres « déficits » (non maîtrise de la langue française, méconnaissance des codes culturels, développement de comportements de replis...).

Finalement, les liens entre la notion de discrimination et les autres notions mettent en avant la nécessité de travailler sur les représentations à l'œuvre et l'importance de travailler collectivement sur les processus discriminatoires pour bien les identifier et les distinguer des autres enjeux possibles sur le territoire (en terme d'intégration, d'interculturalité...).

Des modes de faire centrés sur la formation des acteurs et l'accompagnement des victimes

Conformément aux préconisations du cadre de référence, on relève dans la majorité des contrats de ville qui énoncent des modes opérationnels, deux approches :

- sensibiliser et former les acteurs locaux, qui constitue l'approche la plus souvent mise en avant ;
- accompagner les victimes, notamment par le développement de permanences et de points d'accès au droit.

Certains contrats de ville proposent des approches complémentaires. Parmi les plus représentées, on retiendra :

- travailler sur les représentations et les préjugés dans une logique de modification des pratiques et visant à dé-stigmatiser les populations concernées et/ou les « quartiers » ;
- Réaliser des diagnostics afin d'objectiver les situations.

Enfin, quelques contrats de ville annoncent dans leurs orientations stratégiques la mise en place de plans de lutte contre les discriminations ou au moins d'un plan d'action avec des éléments de diagnostics. Cette mention n'a toutefois pas de caractère automatique et n'est pas systématiquement liée à un plan préexistant.

En matière de prévention et de lutte contre les discriminations, le devoir d'exemplarité a souvent été mis en avant comme un passage obligé... on notera que seuls quelques contrats évoquent la nécessité de travailler les discriminations en interne de la collectivité, en particulier en matière de gestion des ressources humaines (Lyon par exemple, détenteur du label Diversité ou la Métropole Européenne de Lille qui a initié une démarche dans ce sens).

- Si l'enjeu de sensibilisation et de formation reste un préalable nécessaire dans le cadre d'une action visant à lutter contre les discriminations, il ne constitue pas une garantie d'une prise en compte optimisée de la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville.
- La garantie d'une réelle prise en compte de ces questions suppose en fait à la fois un travail partenarial et d'en faire un enjeu incontournable dans les pratiques professionnelles de chaque acteur afin que cette dimension ne soit pas perçue comme un supplément de travail occasionnel mais comme un aspect de toute action. Cette volonté prend tout son sens si on se rappelle que la lutte contre les discriminations est au fondement du principe d'égalité.

La parole des habitants comme possible renouvellement des questions de discriminations

Alors que le sentiment d'être victime de discriminations est très souvent mis en avant par les habitants des quartiers prioritaires, la réaffirmation de la participation des habitants dans la co-construction de la politique de la ville n'a que peu incité les acteurs à interroger la manière dont ces questions de lutte contre les discriminations peuvent être abordées avec les habitants et acteurs locaux.

Mais travailler avec les habitants sur les discriminations nécessite avant tout de reconnaître le type de discriminations dont ils sont victimes. Or les besoins d'objectivation évoqués dans de nombreux contrats montrent que les professionnels occultent cette réalité... ou se sentent mal à l'aise pour l'aborder.

A titre d'illustration :

« Développer le pouvoir d'agir avec les habitants : l'absence d'une politique nationale de lutte contre les discriminations au-delà de la politique de la ville entraîne un manque de reconnaissance de cette question, et incite peu les acteurs à travailler sur ce phénomène, ou les habitants à en parler et à se saisir de leurs droits. Les discriminations étant peu visibles, elles tendent à être minimisées. Or, des acteurs de terrain observent que pour travailler avec les habitants sur les questions de discriminations il faut avant tout reconnaître celles dont ils sont victimes. Il s'agit le plus souvent des discriminations raciales. Le fait d'ouvrir des espaces de dialogue sur cette question redonne confiance envers les institutions, élude les malentendus et permet d'améliorer la compétence professionnelle des intervenants de proximité. Cela est souligné par les acteurs du plan de lutte contre les discriminations de Grenoble-Alpes Métropole. » Contrat de ville de Grenoble-Alpes Métropole

- Travailler avec les habitants sur leur expérience des discriminations constitue un réel moyen d'objectiver les phénomènes à l'œuvre, il convient d'outiller les professionnels pour qu'ils se mettent à l'écoute de cette demande sociale.
- La constitution des conseils citoyens après la signature des contrats de ville n'a pas permis d'inscrire ces questions comme des enjeux majeurs de l'action publique, il s'agit désormais d'orienter les travaux des conseils citoyens vers la formalisation de ces expériences vécues des discriminations afin d'objectiver les phénomènes à l'œuvre et légitimer leur prise en compte.

Une faible prise en compte de la dimension « lutte contre les discriminations » dans les enjeux de gouvernance et d'ingénierie

Il est assez rare que la dimension des discriminations soit prise en compte dans la description de la gouvernance ou que des démarches spécifiques (en termes de gouvernance et/ou d'ingénierie) sur la lutte contre les discriminations soient prévues, y compris pour les territoires ayant bénéficié de l'antériorité des plans territoriaux de prévention des discriminations.

Sur ce point, la difficulté à articuler les échelles d'intervention entre pilotage du contrat de ville à l'échelle de l'agglomération et plans de lutte, le plus souvent communaux, est un premier facteur explicatif. On

note à ce propos que pour les territoires engagés dans des plans territoriaux à l'échelle communale, l'enjeu du passage du communal à l'intercommunalité est régulièrement mentionné.

A titre d'illustration :

« ... La lutte contre les discriminations est affirmée comme un enjeu fort sur le territoire, pour lequel SAN Ouest Provence et les partenaires entendent bâtir une stratégie adaptée à l'échelle intercommunale. » Contrat de ville San Ouest Provence

Ainsi, lorsque le portage du plan est assuré à l'échelle de l'agglomération et la démarche intégrée pleinement au contrat de ville, sa prise en compte dans les modalités de gouvernance semble plus évidente. A titre d'illustration, le comité de pilotage du Contrat de Ville de Grenoble Métropole aura ainsi pour tâche de valider le bilan du plan de lutte contre les discriminations.

La volonté exprimée dans de nombreux contrats de ville réside dans l'intention de mettre en place des plans territoriaux et de les annexer au contrat de ville. Le plus souvent, la première étape mentionnée consiste à mettre en place un groupe de travail spécifique ou d'assurer la prise en compte de l'enjeu de lutte contre les discriminations dans les groupes de travail thématiques organisés par pilier.

Même s'il n'est que rarement mention de poste dédié, la question de l'ingénierie relative à l'animation de la démarche de lutte contre les discriminations est évoquée dans quelques contrats, uniquement lorsqu'il y a des plans territoriaux.

A titre d'illustration :

« La conduite efficace de l'approche intégrée de la lutte contre les discriminations nécessite un portage politique fort de la part de l'Etat et de l'Intercommunalité. Ceux-ci désignent un référent pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de cette approche transversale. Il est aussi nécessaire qu'un temps d'ingénierie dédié y soit consacré et qu'elle soit dotée d'un budget spécifique. » Contrat de ville Toulon Provence Méditerranée

« Les Comités de suivi permettront un échange plus fin entre les partenaires socles et financeurs concernant les différents piliers du Contrat de ville [...] Les membres composant cette gouvernance ont pour missions de suivre la réalisation et le financement des actions, d'organiser et de suivre l'évaluation de celles-ci, et de proposer des orientations pour le pilotage du Contrat. Ils définissent, pour chaque objectif stratégique, un plan d'actions actualisable annuellement et formalisent les engagements de droit commun permettant d'y répondre. Sont intégrés les trois axes transversaux que sont l'égalité femme/homme, la jeunesse et la lutte contre les discriminations. » Contrat de ville de Metz Métropole.

- La structuration envisagée des démarches de prévention des discriminations dans le cadre des contrats de ville (cf. circulaire du 21 janvier 2016) devrait conduire à renforcer sa visibilité dans la gouvernance du contrat de ville. Il conviendra donc d'observer dans la durée les évolutions à l'œuvre.
- Bénéficier d'une ingénierie dédiée peut constituer un atout dans l'animation de la démarche au niveau territorial, à condition d'être vigilant sur le rôle et le positionnement de cette ingénierie dans l'organisation et le partenariat.

La dimension « lutte contre les discriminations » absente du volet évaluation

La question de l'évaluation est globalement peu formalisée dans les contrats de ville ou plus généralement elle est renvoyée à une démarche qui demande à être travaillée dans les mois suivant la signature des contrats de ville. On note, de fait, l'absence quasi systématique d'une réflexion sur le volet lutte contre les discriminations dans ce cadre évaluatif.

Au mieux, dans une partie des contrats, un lien est établi avec le Conseil Citoyen, conformément au cadre légal qui impose que les habitants prennent part à toutes les étapes de la politique de la ville, du diagnostic à l'évaluation.

A titre d'illustration :

« Chaque groupe de travail thématique aura en charge de traiter une question évaluative et devra associer les Conseils Citoyens. Les axes transversaux (lutte contre les discriminations, Égalité Femme/ Homme et Jeunesse) ainsi que la participation des habitants seront traités au sein de chaque groupe. » Contrat de ville de Valenciennes Métropole

[...] Une phase de validation et de concertation avec un diagnostic territorial stratégique qui sera lancé en 2015 avec pour objectifs de :

- Dresser un état des lieux des actions engagées et des dynamiques existantes dans tous les domaines visés
- De mobiliser les acteurs autour des enjeux de prévention et de lutte contre les discriminations
- De définir les objectifs opérationnels à amplifier, à actualiser ou à redéfinir dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, de la santé et des services
- De préciser le mode de gouvernance, d'évaluation et de suivi de ces actions : un seul plan territorial composé de plusieurs axes thématiques ou plusieurs plans territoriaux, les modalités de la participation et de la concertation avec les habitants, la communication autour des actions engagées. [...] » Contrat de ville de Toulouse Métropole

- ☛ L'absence d'éléments méthodologiques sur l'évaluation des démarches de prévention et lutte contre les discriminations a pénalisé la prise en compte de ces questions au moment de la signature des contrats. Plus que jamais cette dimension doit être mise en avant, d'autant que des outils existent.
- ☛ Une communication renforcée du « Guide méthodologique Prévention et lutte contre les discriminations dans les contrats de ville. Les clés pour mettre en œuvre et évaluer les actions de prévention et de lutte contre les discriminations », publié par le CGET en décembre 2015⁸ et visant à répondre à l'enjeu d'évaluation des discriminations, devrait permettre aux acteurs de s'en saisir lorsqu'ils préparent la démarche évaluative du contrat.

De l'intention à l'action : cinq ans pour mettre en place des démarches opérationnelles

A la lecture des contrats de ville étudiés, on constate que la prise en compte de la lutte contre les discriminations est plus affirmée que dans le cadre des Contrats Urbains de Cohésion Sociale.

Toutefois, pour un très grand nombre de territoires, cette prise en compte relève de l'intention, le temps dédié à la préparation du contrat n'ayant pas permis d'impulser de réelles démarches.

Le renvoi de la prise en compte de cette dimension au moment de la mise en œuvre des contrats de ville est un premier signe encourageant, pour autant la prévention des discriminations ne semble pas perçue comme une priorité absolue par les signataires du contrat de ville, ni les équipes en charge de définir l'action publique en faveur des quartiers prioritaires et de leurs habitants.

⁸ http://www.cget.gouv.fr/sites/cget.gouv.fr/files/atoms/files/cget_discriminations_pap.pdf.

De surcroît, cette problématique reste, comme on l'a évoqué précédemment, difficile à appréhender pour de nombreux acteurs, au premier rang desquels les agglomérations, pilotes de cette génération de contrats de ville.

La légitimation de ce sujet, peu visible dans les diagnostics établis sur les quartiers, apparaît comme un incontournable pour passer de l'intention à sa réelle prise en compte dans les démarches territoriales. Elle devra prendre appui sur un double levier :

- la capacité d'écoute de la demande sociale sur cette problématique en mobilisant la parole des habitants des quartiers ;
- une impulsion politique affirmée et pérenne.

Qu'est-ce que le réseau RECI ?

Le Réseau **RECI (Ressources pour l'Égalité des Chances et l'Intégration)** est composé de structures intervenant dans le domaine de l'immigration, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations. Il a pour objectif de favoriser une **action collective et mutualisée dans le domaine de la production de connaissances autour de ces questions.**

Il bénéficie du soutien financier du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET) et de la Direction de l'accueil, de l'accompagnement des étrangers et de la nationalité (DAAEN) au sein du Ministère de l'Intérieur.

Le Réseau RECI assure la fonction de coordinateur national du **Portail européen sur l'intégration**. Il alimente ce portail par l'apport de connaissances, via un travail de veille documentaire, de repérage des acteurs et de capitalisation de « bonnes pratiques » dans le domaine de l'intégration : <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>

Le Réseau RECI vous propose :

- La mise à disposition de ressources sous la forme d'une **base documentaire** accessible à tous, gratuitement : <http://biblio.reseau-reci.org>
- Un **panorama de presse**, en ligne, avec les dernières actualités sur l'immigration, l'intégration et la lutte contre les discriminations : <http://www.scoop.it/t/immigration-integration-lutte-contre-les-discriminations>
- Des **notes et des documents de référence**, disponibles sur notre site internet (<http://reseau-reci.org/les-productions/>), avec parmi les plus récentes :
 - Les discriminations liées à l'origine réelle ou supposée dans le logement : état des savoirs - Note bibliographique documentée, novembre 2015
 - La prévention et la lutte contre les discriminations dans les contrats de ville, juin 2015
 - Point de vue sur... les politiques territoriales d'intégration, juin 2015
- L'organisation de **temps d'échanges et de séminaires** de réflexion.