

The background features a map of the Strasbourg agglomeration with various data visualizations: a topographic map, a grid of grey dots, a cluster of red dots, a cluster of blue 'x' marks, and a blue square with a white 'x'.

INÉGALITÉS ET COHÉSION SOCIALE



Les changements actuels de la société font émerger un ensemble d'incertitudes liées à l'emploi, à l'accès à la santé, à la rupture numérique ou encore aux mobilités, soit autant d'éléments susceptibles d'accroître les inégalités et de mettre à mal la cohésion sociale.

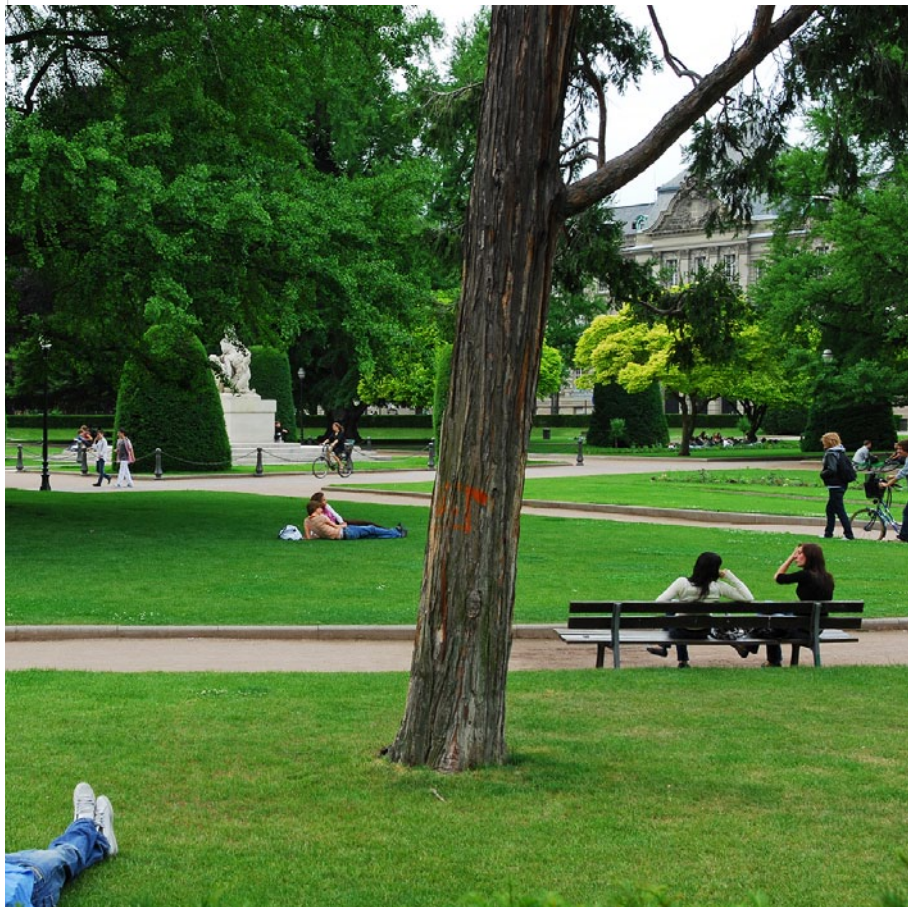
Lorsque l'on évoque les inégalités, il est primordial de sortir de la vision individualiste pour entrer dans une lecture globale du phénomène.

Le Conseil de l'Europe donne de la cohésion sociale la définition suivante : « capacité d'une société à assurer le bien-être de tous et de minimiser les disparités ». Cette définition, tout en prenant en considération les inégalités, propose de dépasser cette approche.

L'objectif de la plateforme de débat autour des questions des inégalités et de la cohésion sociale vise à problématiser, à partager et à éclairer les partenaires de l'Agence.

En effet, il s'agit de « défricher » ces questions complexes, par l'apport de connaissances autour des tendances lourdes qui affectent aussi bien la région que le territoire national. Pour cela, il convient donc de s'entendre sur ce qui doit être observé et de quelle manière.

Il s'agit enfin de tenter de créer une culture commune entre l'ADEUS et ses partenaires autour de ces problématiques.



Inégalités : tendances et dynamiques en Alsace et en France

Des territoires différenciés

La libération du foncier, les politiques nationales et locales de l'habitat, l'évolution de l'emploi et de ses formes, l'amélioration et la facilitation des déplacements ont favorisé la dispersion de la population sur le territoire régional.

D'une croissance de la population concentrée autour des grandes villes dans les années 1970, nous sommes passés à une croissance qui touche quasiment tout le territoire régional, avec un éloignement progressif des grandes agglomérations.

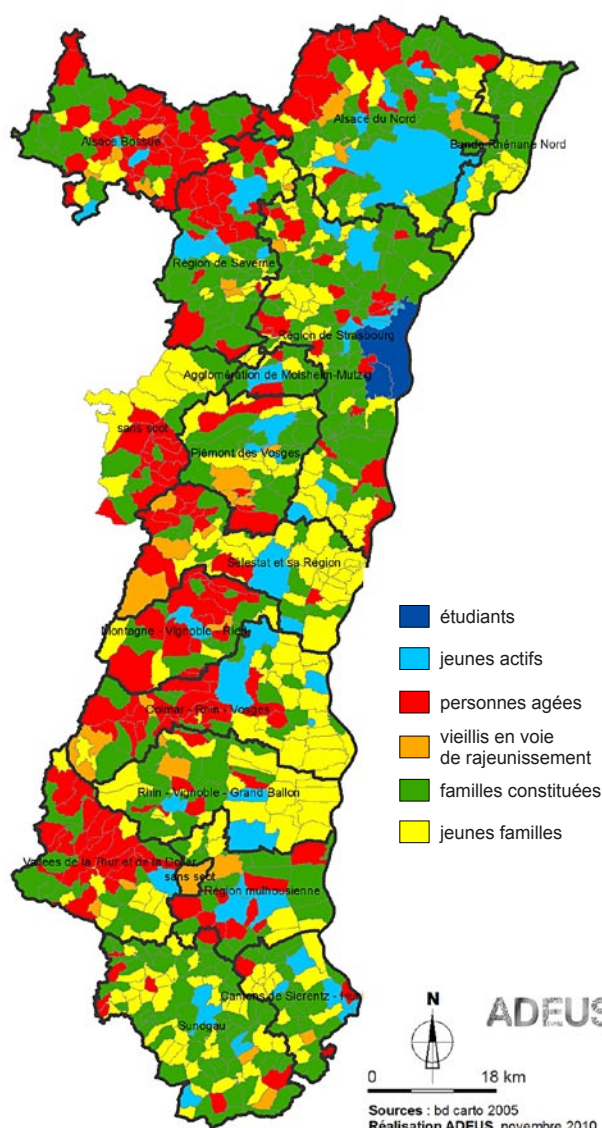
L'urbanisation des dernières décennies et les types de logements construits ont des conséquences sur les profils actuels de la population. L'on observe une spécialisation des territoires. L'implantation des populations sur le territoire régional a des conséquences sur leurs modes de vie, liées notamment aux déplacements quotidiens entre le domicile et le travail.

En Alsace, la part des actifs qui résident et qui travaillent dans la même commune est passée de 54 % en 1975 à 32 % en 2006, avec au passage un doublement des distances parcourues. Les ménages périurbains subissent ce que Pierre Radanne appelle « *la double peine* », à savoir l'éloignement des centres urbains et les coûts engendrés par ces déplacements.

« La crise économique que nous subissons depuis 2008 affecte essentiellement les plus pauvres, et le périurbain va vite devenir un piège pour les populations les plus fragilisées. »

LOUIS MAURIN

TYPOLOGIE DES COMMUNES SELON LES STRUCTURES PAR ÂGE EN 2006



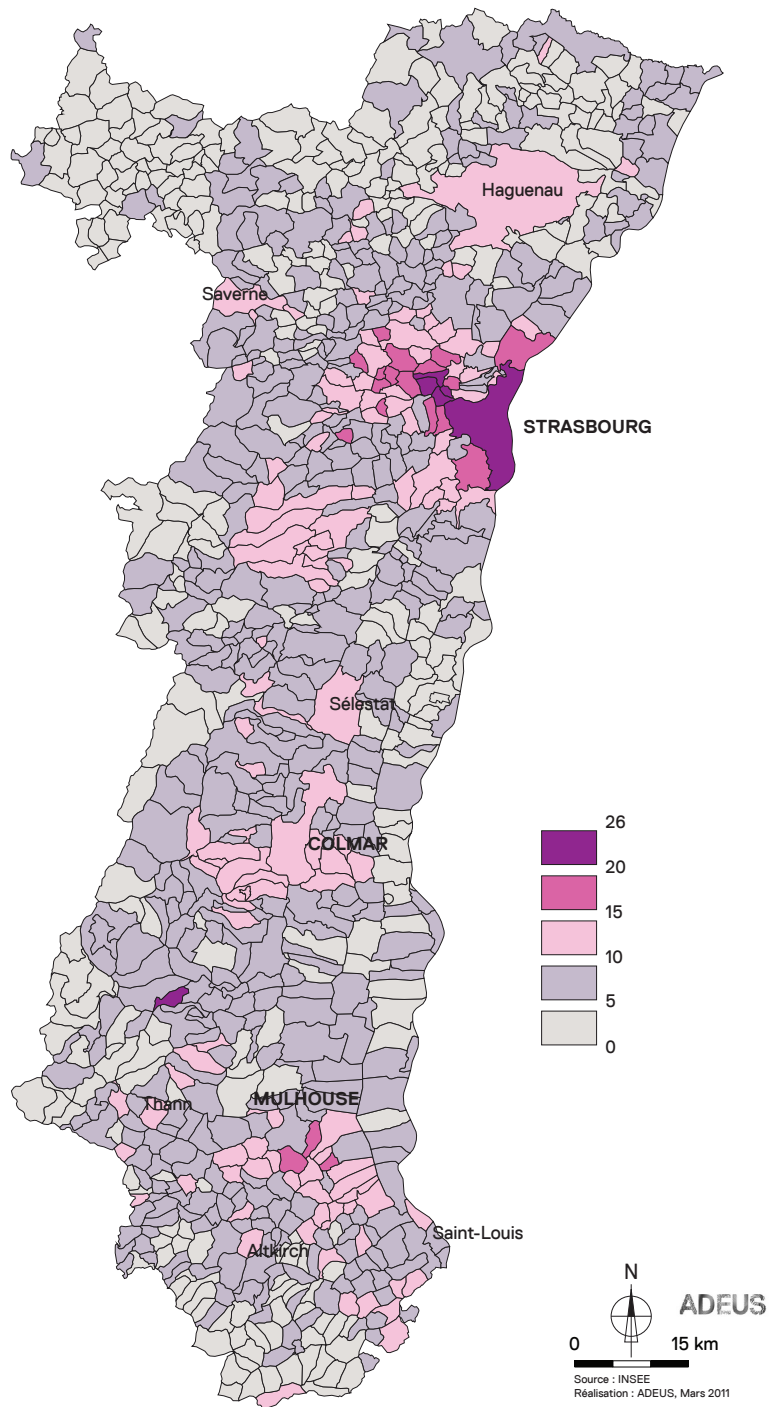
Des niveaux de diplômes déterminants

Au-delà des effets de structure de la population, des indicateurs tels que les niveaux de diplômes, qui influent directement sur les catégories sociales et par ricochet sur les revenus des ménages font apparaître des disparités entre hommes et femmes, entre générations et aboutissent au final également à des **inscriptions spatiales différenciées de la population.**

« La France est un pays où le milieu social influe le plus sur la réussite et les parcours scolaires. Les inégalités sont souvent légitimées par les niveaux de diplômes, qui se traduisent par une coupure de plus en plus grande entre les cadres et les ouvriers. » **LOUIS MAURIN**



PART DES DIPLÔMES SUPÉRIEURS EN 2006 (%)



Il n'y a aucun mécanisme de déclin de la société française à l'œuvre actuellement

Malgré le sentiment largement répandu d'accroissement des inégalités en France, il faut rappeler que la société française est riche, que l'on y vit de mieux en mieux. Sur une longue période, les données statistiques disponibles indiquent par exemple que, même si les femmes continuent d'avoir des salaires moins élevés que les hommes, l'écart de revenus entre les hommes et les femmes a tendance à diminuer. L'indicateur des inégalités de revenus positionne la France parmi les pays les moins inégalitaires au monde, juste derrière les pays scandinaves.

La France apparaît comme un pays plutôt performant dans la lutte contre les inégalités.



Pourtant les inégalités s'accroissent

Le bilan est trompeur pour plusieurs raisons : les données sont choisies, elles font état de moyennes et prises sur une longue période, elles n'intègrent pas la récession.

Il convient d'être extrêmement vigilant sur les données et les outils d'analyses, car à partir des mêmes informations, différents discours peuvent être produits.

L'évolution des écarts de salaires entre hommes et femmes est révélatrice. L'analyse sur la période récente indique que le processus de réduction des écarts s'est arrêté et que les salaires des femmes demeurent durablement inférieurs aux salaires des hommes.

Cet exemple illustre la difficulté de rendre compte du phénomène d'évolution des

inégalités en ne considérant que des moyennes. Les individus ne sont pas « tous pareils », compris dans une vaste classe moyenne.

Le chômage constitue l'une des grandes difficultés de notre société. Si l'on s'abstrait de la moyenne et que l'on considère la question sous un angle générationnel, les données disponibles conduisent à décrire une forme d'institutionnalisation de la précarité chez les jeunes, qui peinent plus que les autres, à s'intégrer dans le marché du travail.

Ces constats indiquent que la société se transforme, et loin de disparaître, les clivages entre groupes sociaux sont de plus en plus marqués par une forte hiérarchie.



Louis Maurin

Directeur de l'Observatoire des inégalités

De quelles inégalités parle-t-on ? La tendance actuelle se limite à produire une lecture individualiste des inégalités, sans prendre en compte la dimension systémique du phénomène. La question du contexte dans lequel s'inscrivent les inégalités est déconsidérée. Il est nécessaire d'avoir une lecture globale, qui s'interroge sur le fonctionnement de la société (école, entreprise, famille, etc.).

Il s'agit aussi d'éviter un débat réducteur, voire caricatural, qui alterne entre relativisme et dramatisation.



Une définition de la cohésion sociale

La nécessité de repenser les fondements de notre société

La stratégie de cohésion sociale du Conseil de l'Europe implique deux changements majeurs qui nécessitent de **repenser les fondements de notre société : l'objectif de progrès à travers le bien-être de tous**, en incluant les générations futures, et le besoin de progrès sociétal, tel que défini par les citoyens eux-mêmes.

Le besoin de repenser les fondements de la société passe par un ensemble d'items :

- Repenser les objectifs du progrès, prenant en compte un objectif multi-dimensionnel ;
- Repenser les références intellectuelles et culturelles, tant pour les modes de vie que pour les modes de réflexion ;
- Repenser la responsabilité pour le progrès, impliquant la co-responsabilité des acteurs (de la responsabilité des Etats à la responsabilité de la société) ;
- Repenser les approches, en passant d'une approche centralisée à une double approche, descendante et ascendante ;
- Repenser la construction des connaissances, co-produites par et dans la société, et non plus uniquement par des institutions spécialisées ;
- Repenser les outils de mesure du progrès, en intégrant des indicateurs liés au chemin du progrès ;
- Repenser les modes d'évaluation, d'un objectif à une évaluation multi-dimensionnelle ;
- Repenser les modes de partenariats, en inscrivant les accords dans un projet global.



Samuel Thirion

Administrateur Conseil de l'Europe

La cohésion sociale correspond à : « la capacité d'une société à assurer le bien-être de tous et à minimiser les disparités ». Cette définition doit être comprise comme une responsabilité sociale partagée, visant à éviter les tendances aux disparités dans la société, y compris pour les générations futures.

La notion de « bien-être » repose elle-même sur 4 piliers que sont l'équité, la dignité et la reconnaissance, l'autonomie et le développement personnel, et enfin, la participation et l'engagement.

UNE MÉTHODOLOGIE RENOUVELÉE

La mise en œuvre de la stratégie de cohésion sociale repose sur 8 phases d'un processus élaboré avec les citoyens et les communautés.

La construction de la co-responsabilité pour le bien-être de tous peut s'effectuer dans différents espaces de vie, qu'ils soient territoriaux (ville, quartier, village), institutionnels (entreprises, écoles, hôpitaux, etc.), voire même thématiques (santé, éducation, consommation, etc.). Cette démarche suppose la création d'un **groupe de coordination local**, représentatif de tous les acteurs de l'espace de vie considéré.

La mesure du bien-être repose sur la redéfinition de ses instruments, en **passant d'un champ de valeur quantitatif à un**

chemin de progrès et en introduisant une **échelle de signification transversale**.

Cette méthodologie impose de repenser les modes d'évaluation, en passant d'une part d'une évaluation externe à une co-évaluation entre les porteurs, les bénéficiaires et les financeurs, et d'autre part d'une évaluation par rapport à des objectifs spécifiques à l'évaluation de la plus-value sociétale des actions.

La stratégie de cohésion sociale offre un cadre de réflexion méthodologique au niveau local en ouvrant l'articulation entre différents niveaux territoriaux et la remontée vers les niveaux supérieurs (régional, national, européen), ainsi que la relecture des grands thèmes de société.

Ce cadre d'action se trouve à la croisée de 2 approches :

- Une approche ascendante, qui vise à partager la responsabilité sociale pour le bien-être de tous au niveau local avec les citoyens ;
- Une approche descendante, qui part des politiques nationales et européennes, pour proposer leur adaptation et leur appropriation aux différentes échelles territoriales locales.

Cette démarche est mise en œuvre dans différents pays membres du Conseil de l'Europe (Belgique, Roumanie, Portugal, Italie, Grèce, Lettonie, Pologne, Suède). En France, la Ville de Mulhouse a été pionnière dans ce domaine.



MULHOUSE : TERRITOIRE DE CO-RESPONSABILITÉ

Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux qui s'est tenu à Mulhouse en 2005 a permis aux élus de comprendre le parti qu'ils pouvaient en tirer, assurant un soutien indispensable et durable au projet.

La démarche

La démarche de territoire de co-responsabilité repose sur **la consultation généralisée et diversifiée des populations, sur la construction d'indicateurs, sur l'évaluation de la situation** avec les citoyens et avec les porteurs de projets.

Cette démarche a vu l'éclosion de projets très divers, initiés et portés par le groupe de coordination, dont la composition et l'évolution sont déterminants pour leur réussite. La méthode et la philosophie sont restés les mêmes depuis l'origine, avec un crédo : permettre à chacun de réfléchir à ce qu'est le bien-être / mal-être, à l'exprimer à sa façon avec ses propres mots, et être reconnu dans sa différence et dans sa dignité.

Les actions pilotes

La démarche de co-responsabilité a été initiée autour de grandes familles d'actions pilotes : **les institutions, l'inclusion sociale, les quartiers.**

Il en ressort une forte implication des services municipaux, qui évoluent au bénéfice des actions entreprises.

Les apports et les limites de la démarche

La démarche de co-responsabilité fait apparaître des **dimensions immatérielles**, qui modifient la manière d'agir des pouvoirs publics et qui nécessitent de **dépasser les approches sectorielles**, au bénéfice d'une approche globale, et le partage d'expériences permet de renouveler les échanges.

En termes de limites, si le temps du diagnostic est certes gratifiant, il s'agit de ne pas générer de frustrations auprès des citoyens impliqués. Pour cela, il a été

nécessaire de réassurer une forme de confiance entre tous les partenaires par un dialogue transparent. Pour la mise en action, il est parfois de difficile de lever les obstacles intérieurs des citoyens (freins importants chez les personnes faiblement valorisées). La transversalité entre tous les secteurs concernés a parfois été difficile à mettre en place. La question centrale réside dans la capacité à pérenniser les actions.



Anne-Elisabeth Reeb

Ville de Mulhouse

Que doit-on observer ?



Emmanuel Bastian
 Directeur de l'Insertion et de
 l'action sociale au Conseil général
 du Bas-Rhin



Robert Herrmann
 1^{er} adjoint au Maire de Strasbourg



Caroline Messner
 Responsable des études marketing
 à la Compagnie des transports
 strasbourgeois

« L'enjeu d'une observation sociale au niveau des besoins et des profils de la population, ainsi que des besoins des territoires, réside dans la production d'une analyse partagée et d'une évaluation de l'impact des politiques publiques. »

« Il est difficile d'expertiser les politiques publiques en-dehors de leurs champs verticaux, pour aboutir à une analyse transversale de la société.

La question du bien-être elle-même sort des champs sémantiques habituels des administrations, et souvent l'équilibre des ratios prime sur les inégalités sociales.

Les mesures correctrices prises au niveau local peuvent paradoxalement générer à leur tour des inégalités. Il faut accepter la complexité des systèmes qui est aussi source de richesses. »

« La Compagnie des transports strasbourgeois peut contribuer au bien-être de ses usagers en offrant sur l'ensemble du territoire un accès facilité qui permette la desserte des grands équipements et des principaux lieux de vie de l'agglomération.

L'opérateur dispose d'une bonne visibilité des inégalités, notamment par la fréquentation des transports publics. »



Vincent Horvat

Directeur de la Maison de l'emploi et de la formation

Jacques Buisson

Président de l'Union départementale des associations familiales du Bas-Rhin

« Si le seuil de tolérance aux inégalités baisse, et si cette baisse est due à la situation économique, c'est parce que les personnes ont le sentiment que dorénavant elles peuvent être concernées à un moment ou à un autre dans leur parcours professionnel à des problèmes de maintien ou d'accès à l'emploi, et donc de rapport à la norme de l'emploi.

On est jeune jusqu'à 35 ans et senior à partir de 45 ans. La norme par rapport au marché du travail devient extrêmement étroite. »

« La notion de "bien-vivre ensemble" constitue un enjeu de co-responsabilité. L'éloignement des lieux de résidence et des lieux d'emploi pose indéniablement la question des conditions de vie des familles.

Pour autant, il convient de sortir d'une logique binaire qui consiste à opposer pauvres et riches et garder à l'esprit que la France demeure un pays riche. La crise économique et le chômage ne sont pas de bons arguments pour ne pas agir et limiter ou réduire les inégalités. »



Solution pour l'avenir

Outre la réduction des disparités entre les individus, l'un des piliers du bien-être, tel que le définit le Conseil de l'Europe dans sa stratégie de cohésion sociale, repose sur l'engagement et la participation citoyenne. En matière d'aménagement du territoire, le législateur a adopté un ensemble de textes (Loi Voynet, Loi Chevènement, Loi SRU), qui ont contribué à l'essor du débat démocratique.

Or, la dissociation croissante entre lieu de résidence et lieu d'emploi renvoie à ce

que le sociologue Jean Viard appelle « la démocratie du sommeil », c'est-à-dire que les électeurs votent là où ils dorment, mais ces lieux ne correspondent pas forcément à leurs envies de citoyens. Jean Viard écrit à ce propos : « Ils demandent en priorité du silence, de bonnes écoles pour leurs enfants, la protection de leurs biens et une certaine homogénéité sociale. Surtout pas de grands projets, de grands travaux, d'usines, de centres d'hébergement pour les plus pauvres,

d'incinérateurs à ordures... Ainsi, se battre pour le développement économique ou pour l'intégration n'est pas porteur pour un élu local. Son intérêt électoral est bien souvent contraire à ses intimes convictions. »

Des outils d'expression démocratique sont à expérimenter et à mettre en œuvre, afin de contribuer à l'expression du bien-être de tous, facteur de cohésion sociale.

L'ENGAGEMENT DÉMOCRATIQUE : UN VECTEUR DE COHÉSION SOCIALE

Un besoin de clarification du dialogue public

Le dialogue citoyen, ou ce que l'on nomme la démocratie participative, doit être clarifiée sur le plan sémantique. En effet, on y met de nombreux éléments et il arrive fréquemment que les gens se trompent sur la nature même de l'exercice auquel on se livre. S'agit-il de co-décision, d'information, de débat ouvert, de prise de décision ? L'échec de la quasi-totalité des structures de dialogue public est intervenu du fait de la désillusion par rapport à l'espoir fondé sur ce dialogue. Les citoyens sont déçus à l'arrivée, car ils pensaient que leur participation allait peser sur les décisions, mais qu'en fait cela n'avait rien influencé et par conséquent, ils désertent les lieux de dialogue.

Il est donc nécessaire de requalifier le dialogue public, avec l'énoncé de règles, comme la fait par exemple la Ville de Strasbourg dans l'organisation de ses Conseils de quartiers.

La nécessité du dialogue citoyen

La question de la gouvernance est devenue un enjeu majeur de ce que seront les collectivités à l'avenir. La quasi-totalité des grands penseurs affirment que l'on ne peut plus se passer du dialogue citoyen.

Les sociétés sont confrontées à la difficulté de tenter de limiter les inégalités dans le cadre de l'aménagement de l'espace urbain, en

recherchant ce qui fait le bonheur des gens, et qui prend en compte ce qui fait l'objet d'enjeux mondiaux incontournables, dans le cadre de la protection de la planète. Si l'on n'arrive pas à associer la population à ce dialogue, pour la rendre elle-même militante de cet objectif, soit on rate l'objectif, soit on sera dans l'obligation d'échafauder des politiques publiques plus radicales et plus dures pour tenter d'atteindre ce double objectif de protection de la planète et de limitation des inégalités.

Quelle représentation citoyenne ?

Dans les villes, on sait à peu près mettre en œuvre des processus de dialogue public dignes de ce nom, ce qui est souvent beaucoup plus difficile à d'autres échelles. Il est indispensable de trouver des formules de concertation adaptées aux territoires, puisque les bassins de vie et les bassins de villes, se recoupent certes, mais ne sont pas exactement les mêmes.

A l'échelle européenne, il est apparu qu'afin de mieux réaliser le dialogue public, il est indispensable de multiplier les instances de concertation, en les adaptant, en leur conservant suffisamment de souplesse, dans la recherche de la sincérité des propos et des échanges. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont d'importants vecteurs et servent à populariser le débat public.

En France, l'expression des citoyens se fonde d'abord et avant tout sur la contestation, et ne viennent ensuite que les personnes intéressées par les projets. Il s'agit dès lors d'arriver à sortir de ce système, avec une pratique constante et régulière du débat public. Toutefois, si l'on veut installer durablement des structures pérennes, il s'agit d'investir dans la formation des citoyens, de travailler sur les différentes sensibilités qui traversent la population, ainsi que sur des panels représentatifs.

Les villes qui se développent harmonieusement sont celles qui prennent un très grand soin au dialogue public, et qui arrivent à faire partager les ambitions de la collectivité.



Robert Herrmann
1^{er} adjoint au Maire de Strasbourg

En conclusion



Le discours sur les inégalités ne peut être ni catastrophiste, ni angélique ou naïf. Pour cela, il est nécessaire de problématiser les phénomènes que l'on souhaite observer, et de bien connaître les données disponibles ainsi que les indicateurs à créer pour produire une analyse pertinente. La compréhension des inégalités ne peut pas se résumer à la question des revenus. De même, l'analyse ne peut pas se contenter de s'effectuer sur la base de moyennes, ce qui tendrait à masquer les situations entre genres ou entre générations par exemple.

L'analyse des inégalités suppose donc d'avoir une vision globale, qui permette précisément de jeter les

bases de l'appréhension de la cohésion sociale dans toute son étendue et dans toute sa complexité. Pour ce faire, il semble indispensable de renouveler les approches, en tenant compte de la multiplicité et de la qualité des liens sociaux, qui passent autant par la culture que par l'appropriation de l'espace public, qui crée un sentiment d'appartenance.

Le bien-être, malgré la complexité de sa mesure, doit être défini avant tout comme un objectif, qui renvoie aussi à l'ambition et au projet politique dont le territoire souhaite se doter. La question de la gouvernance et du débat démocratique devient ainsi centrale.



Les participants

Grands témoins :

Louis MAURIN, *Directeur de l'Observatoire des inégalités*

Samuel THIRION, *Administrateur au Conseil de l'Europe*

Robert HERRMANN, *1^{er} adjoint au Maire de Strasbourg*

Partenaires invités :

Emmanuel BASTIAN, *Directeur de l'Insertion et de l'action sociale au Conseil général du Bas-Rhin*

Jacques BUISSON, *Président de l'Union départementale des associations familiales du Bas-Rhin*

Vincent HORVAT, *Directeur de la Maison de l'emploi et de la formation*

Caroline MESSNER, *Responsable des études marketing à la Compagnie des transports strasbourgeois*

Anne-Elisabeth REEB, *Ville de Mulhouse*

Professionnels de l'ADEUS :

Anne Pons, *Directrice générale*

Sylvie Blaison, *Chargée d'études principale*

Vincent Flickinger, *Chargé d'études principal*

Amandine Herbert, *Stagiaire*

Sandrine Lechner, *Chargée d'études*

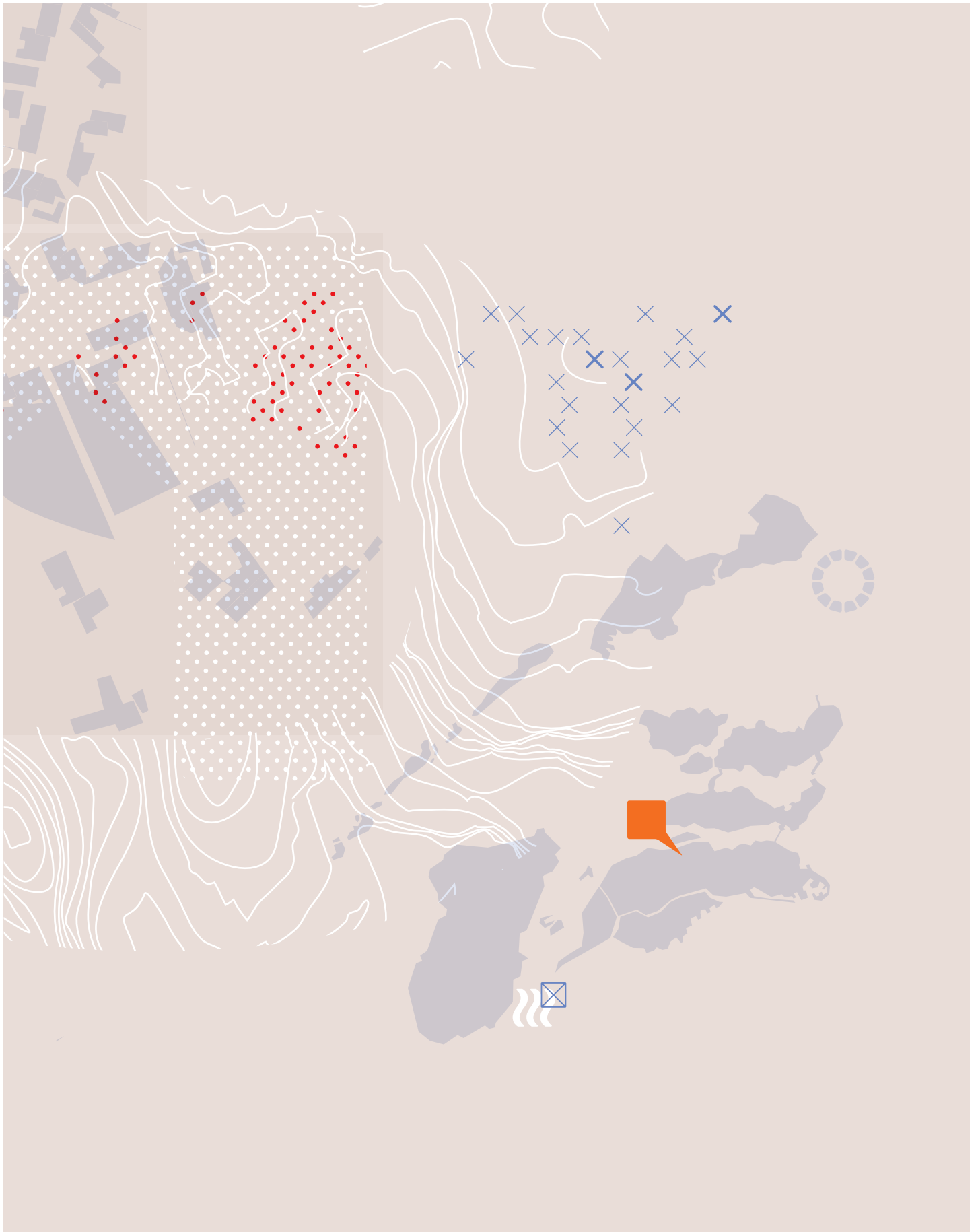
Géraldine Mastelli, *Directrice d'études*

Nadia Monkachi, *Directrice d'études*

Vincent Piquerel, *Chargé d'études principal*

Laurent Stemmelen, *Chargé d'études*





L'Agence
de Développement
et d'Urbanisme
de l'Agglomération
Strasbourgeoise

Directrice de publication : **Anne Pons, directrice générale de l'ADEUS**

Responsable plateforme : **Vincent Flickinger**

Photos : **Jean Isenmann** - Mise en page : **Sophie Monnin**

© ADEUS - Octobre 2011

Notes et Actualités de l'urbanisme sont consultables sur le site de l'ADEUS www.adeus.org