

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 5 mai 2011

Projet de loi relatif à la politique de cohésion sociale en milieu urbain

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

La politique de cohésion sociale en milieu urbain a pour but de promouvoir la cohésion sociale en garantissant à la population un cadre de vie social, économique et environnemental de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal.

Art. 2 Champ d'application

¹ La politique de cohésion sociale en milieu urbain comprend :

- a) les orientations stratégiques et opérationnelles tendant à faire converger les politiques publiques vers la réalisation du but de la présente loi;
- b) les actions menées conjointement par l'Etat et les communes, ciblées sur les territoires conjuguant des inégalités, en particulier sociales, économiques et urbaines, en vue de réduire les écarts de développement.

² Elle est conduite prioritairement dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la culture, de la formation, de l'accès à l'emploi, de l'intégration, de la sécurité, du logement, de la mobilité et de l'environnement urbain.

³ Elle repose sur une approche coordonnée et transversale des politiques publiques précitées et prend en compte la dimension régionale du développement urbain.

⁴ Les parties du territoire cantonal concernées par la politique de cohésion sociale en milieu urbain sont des quartiers, des communes ou toute autre portion de territoire.

Chapitre II Organisation

Art. 3 Conseil de la politique de cohésion sociale en milieu urbain

¹ Le canton collabore en matière de politique de cohésion sociale en milieu urbain avec les communes concernées.

² A cet effet, il est institué un conseil de la politique de cohésion sociale en milieu urbain (ci-après : le conseil) composé de :

- a) 3 membres du Conseil d'Etat;
- b) 1 représentant de l'Association des communes genevoises;
- c) 3 magistrats communaux représentant les communes concernées.

³ Le conseil est présidé par le conseiller d'Etat chargé du département responsable de l'application de la présente loi.

⁴ Le conseil est notamment chargé de:

- a) proposer au Conseil d'Etat des orientations stratégiques dans l'élaboration de la politique de cohésion sociale en milieu urbain;
- b) valider les programmes d'actions élaborés par le comité de coordination;
- c) valider les conventions entre l'Etat et les communes;
- d) valider le bilan d'évaluation de la politique de cohésion sociale en milieu urbain;
- e) émettre toute proposition utile permettant de faire évoluer les politiques publiques et la législation en vue de la poursuite du but de la présente loi.

⁵ Les compétences détaillées du conseil sont fixés par le règlement.

⁶ La loi sur les commissions officielles, du 18 septembre 2009, est applicable.

Art. 4 Comité de coordination

¹ Le Conseil d'Etat crée un comité de coordination de 20 membres au plus, composé de représentants des départements et des communes signataires d'une convention, dont les tâches sont les suivantes :

- a) élaborer les programmes d'actions ainsi que les projets les concrétisant, valider les projets, élaborer les conventions;
- b) faciliter les collaborations entre l'administration cantonale et les administrations communales;
- c) mettre en œuvre la politique de cohésion sociale en milieu urbain dans le respect des orientations stratégiques;

- d) rendre compte au conseil du déploiement de cette politique;
- e) établir à l'attention du conseil un bilan d'évaluation de la dite politique.

³ Les compétences détaillées du comité sont fixées par le règlement.

⁴ La loi sur les commissions officielles, du 18 septembre 2009, est applicable.

Art. 5 Centre d'analyse territoriale des inégalités

¹ Le centre d'analyse territoriale des inégalités, rattaché à l'Université de Genève, est chargé de développer les outils d'analyse et d'évaluation nécessaires à la définition et à la conduite de la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

² Le règlement fixe les conditions permettant de déterminer les territoires concernés.

Chapitre III Mise en œuvre

Art. 6 Conventions

¹ L'action conjointe de l'Etat et des communes concernées est formalisée dans des conventions qui définissent notamment le territoire concerné, les objectifs poursuivis, le programme d'actions, les projets, les modalités de mise en œuvre, les délais ainsi que les ressources allouées par chacune des parties.

² Les conventions sont signées par le Conseil d'Etat et les magistrates ou les magistrats de la commune ou des communes concernées.

Art. 7 Partenariat avec la société civile

L'Etat et les communes encouragent la participation de la population, des milieux associatifs et des divers acteurs concernés à la définition des besoins ainsi qu'à l'élaboration et à la réalisation des projets.

Art. 8 Bilan

Le conseil adresse chaque année un rapport au Conseil d'Etat, aux communes concernées et à l'Association des communes genevoises, intégrant les analyses du centre d'analyse territoriale des inégalités.

Art. 9 Rapport au Grand Conseil

A la fin de chaque législature, le Conseil d'Etat remet au Grand Conseil un rapport relatif aux actions menées dans le cadre de la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

Art. 10 Financement cantonal

¹ Le financement de la politique de cohésion sociale en milieu urbain est assuré conjointement par l'Etat et les communes concernées.

² Les moyens financiers alloués par l'Etat aux programmes d'action définis par le conseil de la politique de cohésion sociale en milieu urbain s'inscrivent dans le cadre des lignes budgétaires des politiques publiques de l'Etat.

Chapitre IV Dispositions finales et transitoires**Art. 11 Dispositions d'application**

Le Conseil d'Etat désigne le département chargé de l'application de la présente loi et édicte les dispositions d'application nécessaires.

Art. 12 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Anja WYDEN GUELPA

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Introduction

Dans son discours de Saint-Pierre, prononcé le 7 décembre 2009, le Conseil d'Etat constatait que Genève se trouve à un carrefour, qu'elle s'apprête à devenir le cœur d'une véritable agglomération et que sa croissance implique des choix stratégiques décisifs pour son avenir. Ainsi, l'essor bienvenu de notre canton et de sa région doit être bénéfique à l'ensemble de la population.

Or, force est de constater que les inégalités augmentent, que les conditions de vie de certains de nos concitoyens se dégradent et que, dans certains quartiers, ces derniers considèrent ne plus être membres à part entière de notre communauté.

Pour y répondre, le Conseil d'Etat souhaite mener une politique de cohésion sociale en milieu urbain. La cohésion sociale est une condition du développement urbain durable auquel aspire l'ensemble de la population.

Le Conseil d'Etat a dès lors fait de la politique de cohésion sociale en milieu urbain une des priorités de son programme de législature.¹

Le projet de loi qui vous est proposé dote l'Etat des outils nécessaires à une meilleure connaissance de l'évolution du développement de notre canton et de sa région ainsi que des conditions de vie de la population. Il dote également l'Etat d'une organisation permettant un traitement systémique des inégalités, en partenariat avec les communes. Inscire la politique de cohésion sociale en milieu urbain dans une loi, c'est aussi créer les conditions d'une mobilisation collective de l'ensemble des pouvoirs publics.

Cet objectif s'inscrit pleinement dans l'avant-projet de territoire Suisse, soumis à consultation par la Confédération² :

« Le développement territorial doit donc préserver et encourager les conditions favorisant la solidarité, telles que la participation équitable à la vie

¹ *Programme de législature 2010-2013 :*

– *Orientation stratégique 04 : « L'urbanisme, le logement et la politique de la ville »*
– *Feuille de route 04.06*

² *Un avant-projet élaboré conjointement par la Confédération, les cantons et les villes a été mis en consultation. Ce projet vise à établir pour la première fois une conception commune du futur développement territorial de la Suisse, qui soit accepté par les trois niveaux politiques.*

en société (...). Le développement territorial visé favorise la cohésion sociale ».

Du REP aux déclarations communes

Considérant le lien entre inégalité scolaire et inégalité sociale, le Conseil d'Etat a mis en place en 2006 le Réseau d'enseignement prioritaire (REP) en vue d'attribuer des moyens supplémentaires aux écoles primaires du canton situées dans des quartiers populaires afin de favoriser les apprentissages des élèves, notamment en lecture.

C'est ainsi que 17 établissements (à ce jour) formant le REP ont pu bénéficier notamment d'un meilleur taux d'encadrement des élèves, et de l'engagement d'une éducatrice ou d'un éducateur au sein de l'établissement.

Le Réseau d'enseignement prioritaire (REP) fait l'objet d'une évaluation en continu par le service de la recherche en éducation (SRED).

Rapidement, le Conseil d'Etat a décidé de renforcer ce dispositif en actionnant d'autres politiques publiques dans sa lutte contre les inégalités, en y associant les communes.

C'est ainsi que le 6 février 2008, un partenariat a été conclu, sous la forme d'une « Déclaration commune » entre le Conseil d'Etat et le Conseil administratif de la Ville d'Onex. Les thématiques concernaient le logement, la mobilité douce, la santé, la prévention de la délinquance, le développement de la citoyenneté, la scolarité, l'éducation et l'intégration. Par la suite, d'autres communes ont également signées de semblables déclarations adaptées aux réalités locales: Vernier, Lancy et Genève. Un groupe de travail, constitué de représentants des départements concernés et des communes signataires des déclarations, était chargé de suivre et de faciliter la mise en œuvre des actions envisagées.

Il s'agissait des prémisses de la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

La politique de cohésion sociale en milieu urbain

Cette démarche a pour ambition de favoriser la cohésion sociale dans notre canton. Cela passe nécessairement par la réduction des inégalités sociales et des écarts de développement entre les territoires.

Il s'agira de traiter les effets comme les causes de la dégradation des conditions de vie de certains quartiers du canton.

Ce projet de loi définit un cadre d'intervention permettant de faire converger l'ensemble des politiques publiques en direction des quartiers populaires dans une démarche partenariale avec les communes concernées.

Ainsi, les projets à développer s'articulent autour de plusieurs thématiques, notamment :

La santé :

Objectif:

Développer des actions de prévention en matière de santé dans les quartiers concernés.

En effet les populations de certains quartiers sont confrontées à des problèmes importants de santé.

L'éducation et l'égalité des chances:

Objectifs :

Poursuivre le développement du Réseau d'enseignement prioritaire (REP) et l'étendre aux cycles d'orientation concernés.

La culture :

Objectifs :

La culture est un moyen pour développer et partager le vivre ensemble.

Favoriser l'accès à la culture pour les habitant-e-s des quartiers concernés.
Développer une offre de qualité accessible à toutes et tous.

Établir des ponts entre les populations d'origine différente.

La formation et l'accès à l'emploi :

Objectifs :

Soutenir les actions entreprises dans le cadre du dispositif Encouragement à la qualification et à l'insertion professionnelle (EQIP).

Développer des actions de soutien aux demandeurs d'emploi des quartiers concernés, notamment en lien avec l'économie sociale et solidaire.

L'intégration :

Objectifs :

Apporter l'expertise du bureau de l'intégration dans le traitement des questions touchant à la migration et à l'intégration.

Encourager et soutenir les projets d'intégration et de lutte contre le racisme entrepris par les partenaires locaux.

La sécurité :***Objectifs :***

Améliorer durablement la sécurité dans tous les domaines de la vie quotidienne et renforcer la responsabilité civique. Il s'agit de réduire les facteurs de passage à l'acte et de récidive.

Le logement et le cadre de vie :***Objectif :***

Améliorer le cadre de vie dans les quartiers concernés. Les actions concernent le logement, l'amélioration des espaces extérieurs (potagers urbains, espaces d'activité, etc.).

La mobilité :***Objectif :***

Assurer des conditions de déplacements favorables pour toutes et tous sur le territoire genevois de manière à éviter l'isolement géographique d'un quartier.

L'organisation***Les acteurs de la politique de cohésion sociale en milieu urbain***

Ce projet de loi prévoit un engagement fort de l'Etat. Mais la politique de cohésion sociale en milieu urbain repose aussi sur l'engagement des communes, des milieux associatifs, des acteurs économiques et d'une manière générale de la population de ces quartiers concernés. Le mode participatif conditionne le succès des actions entreprises.

Dans cet esprit, les magistrats et magistrates des communes urbaines et l'ACG ont été associé-e-s à la rédaction de ce projet de loi dans le cadre des travaux de la délégation du Conseil d'Etat, assistée par un groupe de travail interdépartemental.

Cette politique comporte un Conseil de la politique de cohésion sociale en milieu urbain à vocation stratégique ainsi qu'un comité de coordination chargé de l'animation technique et opérationnelle.

Le comité de coordination veille à encourager l'élaboration de projets dans le cadre des conventions Etat – Commune. A cette fin, il met son expertise à disposition des porteurs de projets en vue du développement et du suivi d'un dossier conforme au cadre défini à l'article 1.

La détermination des territoires concernés

En 2009, le Conseil d'Etat a souhaité se doter d'un centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI-GE) et a attribué un mandat à l'Université de Genève afin de se donner les outils nécessaires pour mener une politique publique sociale efficiente.

Partant du constat de l'écart observé sur certains territoires du canton (communes, quartier, secteurs ou un sous-secteur statistique³), le CATI-GE a défini la notion d'inégalité territoriale comme multidimensionnelle englobant des thématiques aussi différentes que l'éducation, le logement, l'emploi ou le chômage, les revenus, la protection sociale, la santé, la sécurité et la petite ou moyenne criminalité, la mobilité ou encore l'environnement et la qualité de vie.

Le CATI-GE développera un outil de connaissance et d'analyse des phénomènes sociaux émergents sur le territoire cantonal et des diverses formes d'inégalités qui les accompagnent, d'aide à la décision, de communication relative aux inégalités sociales et économiques à Genève et d'évaluation des effets des politiques adoptées.

Il établira et valorisera un ensemble d'indicateurs destinés à identifier les territoires prioritairement concernés par la politique de cohésion sociale en milieu urbain et à suivre leur développement.

Le CATI-GE travaille et travaillera en collaboration avec les services de l'Etat et les centres de recherche existants en s'appuyant sur leurs travaux : l'office cantonal de la statistique OCSTAT, le service de la recherche en éducation (SRED), l'Hospice général, le service des études stratégiques du département de la sécurité, de la police et de l'environnement, les Hautes écoles spécialisées HES-SO de Genève, les différents centres de recherche de l'Université.

Ce cadre répond à une double nécessité, celle d'une part, de mieux orienter les moyens de l'Etat vers les quartiers qui en ont le plus besoin en prenant en compte l'évolution des territoires, et celle d'autre part, de concevoir des solutions à l'échelle de l'agglomération pour intégrer ces quartiers dans la dynamique environnante.

³ Les sous-secteurs statistiques correspondent à un découpage infracommunal, arrêté par le Conseil d'Etat sur proposition de l'OCSTAT, du territoire du canton de Genève en 475 unités géographiques homogènes, dont 459 comptent des habitants.

La mise en œuvre

La politique de cohésion sociale en milieu urbain est mise en œuvre au moyen de conventions qui engagent l'Etat et les communes. La convention spécifie les limites géographiques de l'intervention, les objectifs et la durée de l'action. Elle définit les indicateurs permettant d'évaluer les résultats des actions entreprises.

Le succès de la politique de cohésion sociale en milieu urbain repose en grande partie sur la participation active des communes concernées dans un cadre partagé. Par ce projet de loi, le Conseil d'Etat n'entend pas créer une nouvelle politique publique. Les actions de la politique de cohésion sociale en milieu urbain s'inscrivent dans le cadre des politiques publiques et programmes existants y compris dans celui de leurs lignes budgétaires.

Les montants engagés par chaque politique publique seront spécifiés dans le cadre du rapport annuel d'évaluation ainsi que dans le rapport quadriennal au Grand Conseil relatif à la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

Conclusion

Ce projet de loi a été élaboré dans le cadre de la délégation du Conseil d'Etat à la politique de la ville avec la participation des communes concernées, de l'Association des communes genevoises et des représentants de tous les départements de l'Etat.

Il fixe un cadre d'intervention pour l'Etat et les communes en direction des quartiers populaires frappés par de multiples inégalités sociales, économiques, etc..

Il s'agit d'une approche territoriale car elle cible des périmètres précis et pertinents (commune, quartier, secteur ou sous-secteur statistique).

Il s'agit d'une approche coordonnée dans le sens où l'objectif est de faire converger l'ensemble des actions et politiques publiques vers les territoires concernés.

Pour l'Etat, il s'agit d'une démarche transversale car l'ensemble des départements est mobilisé sur cet enjeu de cohésion sociale.

Pour finir, il s'agit d'une approche partenariale avec les communes et la société civile à travers leur participation aux instances de pilotage et de décision de cette politique, à travers également la signature d'une convention avec le Conseil d'Etat.

Cette démarche a pour but de promouvoir la cohésion sociale et le vivre ensemble en garantissant à la population un cadre de vie social, économique et environnemental de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal.

COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE

Chapitre I Dispositions générales

Art. 1 But

Le Conseil de l'Europe définit la cohésion sociale d'une société moderne comme la capacité de celle-ci à assurer de façon durable le bien-être de tous ses membres, incluant l'accès équitable aux ressources disponibles, le respect de la dignité dans la diversité, l'autonomie personnelle et collective et la participation responsable (Stratégie révisée de cohésion sociale du Conseil de l'Europe Mars 2004).

Art. 2 Champ d'application

La politique de cohésion sociale en milieu urbain n'est pas une nouvelle politique publique. Son ambition est de fédérer des politiques publiques existantes et menées jusqu'alors de manière sectorielle, en créant les conditions permettant la convergence de leurs orientations stratégiques vers le but de la loi. Elle comprend également les actions déployées sur les territoires identifiés comme plus exposés aux inégalités et vise un traitement systémique des difficultés repérées.

Chapitre II Organisation

Art. 3 Conseil de la politique de cohésion sociale en milieu urbain

De par sa nature systémique, la politique de cohésion sociale en milieu urbain doit se déployer en partenariat et mobiliser tous les acteurs. Ainsi, son organisation doit-elle faciliter cette mobilisation. Les premiers acteurs concernés sont l'Etat et les communes dont le territoire ou certains périmètres sont touchés par des inégalités. Ils sont réunis au sein d'une instance stratégique : le conseil de la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

Art. 4 Comité de coordination

Le comité de coordination assiste le conseil, c'est l'organe opérationnel de la politique de cohésion sociale en milieu urbain.

Art. 5 Centre d'analyse territoriale des inégalités

Pour définir les orientations stratégiques, le Conseil d'Etat pourra s'appuyer notamment sur les travaux du centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI-GE).

Chapitre III Mise en œuvre

Art. 6 Conventions

La mise en place de la politique de cohésion sociale en milieu urbain exige une mobilisation concertée et conjointe de l'Etat et des communes. Ce partenariat fera l'objet d'une convention qui fixera clairement le territoire ou la partie du territoire concerné, le programmes des actions envisagées, les modalités de conduite de ces dernières, les délais et les ressources, notamment financières, allouées par les parties.

Art. 7 Partenariat avec la société civile

La politique de cohésion sociale en milieu urbain repose également sur l'engagement de la population, des milieux économiques et des associations, qui devront être encouragés à participer à la définition des besoins et à la conduite des actions.

Art. 8 Bilan

Une évaluation annuelle adressée au Conseil d'Etat permettra à celui-ci de suivre la mise en œuvre de ses orientations stratégiques et de les ajuster en cas de nécessité.

Art. 9 Rapport au Grand Conseil

L'évaluation de fin de législature fournira des indications utiles aux orientations de la législature suivante.

Art. 10 Financement cantonal

La politique de cohésion sociale en milieu urbain est un instrument mis au service d'une synergie des politiques publiques existantes en faveur de la cohésion sociale, ce sont donc les lignes budgétaires desdites politiques publiques qui financeront les projets envisagés dans le cadre de cette thématique.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Planification des charges financières (amortissements et intérêts) en fonction des décaissements prévus*
- 2) *Planification des charges et revenus de fonctionnement découlant de la dépense nouvelle*

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISSEMENTS PRÉVUS

Projet de loi relatif à la "Politique de cohésion sociale en milieu urbain"

Projet présenté par le Département de l'instruction publique, de la culture et du sport

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettas	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettas	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettas	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettas	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0	0	0	0	0	0	0	0
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
								charges financières récurrentes
								0

Signature du responsable financier: 

Date: 20.04.2011

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi relatif à la "Politique de cohésion sociale en milieu urbain"

Projet présenté par le Département de l'instruction publique, de la culture et du sport

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31] Charges en matériel et véhicule (meubler, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (ludes, eau, électricité, combustibles), conciergeries, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32-33] Intérêts (report tableau) Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Dédommagement collectivité publique (352) Provision [338] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, emoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
Retour sur investissement (pour les projets informatiques)	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus - retour sur investissement)	0	0	0	0	0	0	0	0
Remarques :								

Signature du responsable financier :

Date : 20.04.2011